

# AMME İDARESİ

## AMME İDARESİ VE HALKLA MÜNASEBET MEFHUMU

Yazcan: Asistan

NERMİN ABADAN

Âmme idaresi bir yandan çeşitli müesseselerin teşkiiatlanma, gelişme ve idare edilme tarzlarını tetkik eden umumî idare sisteminin bir kısmı, öte yandan siyaset sahasının da bir şubesidir. Birbirine pek yakın olan bu iki mevzu, âmme idaresinin ikili hüviyetini teşkil etmektedir.

İdare, siyaset gibi, halkın devletten ne istediğini ve onu elde etmek için ne yaptığını araştıran bir bilgi şubesidir. Âmme idaresi bundan başka idareciliğin metod ve usullerinin müşahhas veçhelerini de belirtir. Bu itibarla âmme idaresinin araştırmaları devletin ne yaptığı meselesi ile olduğu kadar onu nasıl yaptığı hususu ile de ilgilidir.

Prof. Marshall E. DIMOCK, âmme idaresini bu şekilde tarif ettikten sonra konuyu dört bellibaşlı grup halinde toplamaktadır.

1 — Birinci kısım devletin ne yaptığını araştırır. Bu arada siyasetin tesiri, otoritenin esasları, iktisadî devlet teşekküllerinin hudutları, gayelerin tayini, idarenin dahilî siyaseti ve planlaştırma meselelerini ele almaktadır.

2 — İkinci kısım devlet işinin nasıl teşkilâtlandırılacağını tesbit eder. Bu bölümde personelin nasıl temin edildiği, devlet işinin nasıl finanse edildiği araştırıldığı gibi idarenin şekli yapısı da tetkik konusu olmaktadır.

3 — Üçüncü kısım idarecilerin işbirliği ve koordinasyonu nasıl sağlandıkları hususları ele alınmaktadır. Bu meyanda liderlik, idarecilik, koordinasyon, yetkilerin devri, merkez ile taşra teşkilâtında çalışan personel arasındaki münasebetler, halkla münasebet ve buna benzer noktalar üzerinde durulmak suretile çalışma halindeki idarî cihazın açık ve işleyiş tarzlarına temas edilmektedir.

4 — Son kısımda idarenin nasıl murakebe edildiği izah edilmektedir. Bu arada dahilî murakebe ve bilhassa teşrii ve kaza kuvvetleri gibi demokra-

tik usullerle tahakkuk ettirilen dış kontrol vasıtaları gözden geçirilmektedir.  
(1)

Görülüyor ki bu tasnife göre halkla münasebet mevzuu, âmme idaresinin dinamik cephesinde yer almaktadır. İdarî mekanizmaya hâkim şekli çerçevenin dışında kalan halkla münasebetin önemi büyüktür. Zira her âmme müessesesinin kurulmasına sebep muayyen bir sosyal ihtiyacın karşılanmasıdır. Bu sosyal maksadın tahakkuk edip etmediğini ölçen en hassas kriter, halkla münasebet programının tahakkuk edip etmemesidir.

## II — Halkla münasebet mefhumunun tarifi ve önemi:

Bilhassa Anglosakson memleketlerinde gittikçe artan şümül ve önem kazanan halkla münasebet «public relations» konusu âmme idaresi sahalarında köklü bir mevki sahibi olmakla beraber çeşitli şekilde yorumlanmamaktadır.

Bu alanda yetkili bir mütehassıs sayılan James L. McCAMY halkla münasebet mefhumunu şu şekildedir tarif etmektedir: «Âmme sahasında halkla münasebet devlet mekanizması ile vatandaşlar arasında doğrudan doğruya ve dolayısıyla vukuu bulan temaslarla, bu temaslarda saklı tesir ve davranışlardan doğan tepkilerin bütünüdür» (2)

Bu sahanın diğer bir öncüsü sayılan Rex F. HARLOW'a göre halkla münasebet, «bir teşkilâtın sosyal sorumluluğunu vicdanlı bir şekilde gerçekleştirmeğe yarayan ve halkın tasvib ve kabulünü sağlayan bir ilimdir.» (3)

Aynı müellif eserinin başka bir yerinde halkla münasebeti, bir müessesenin kendisinden faydalanan tarafların ihtiyaç ve dikketlerini tahlil etmesi ve bu yolda onların alâkasını arttırması için sarfettiği gayretler olarak tarif etmektedir.

Başka bir ifade ile halkla münasebet verimli çalışmak ve bu çalışmayı belirtip takdir edilmesini sağlamaktır; yahutta % 90 nisbetinde doğruyu yapmak ve % 10 nisbetinde bu doğru hareket hakkında beyanatta bulunmaktır.  
(4)

Sosyal biyoloji terimlerine başvuracak olursak, halkla münasebet bir müessesenin hayatını ve nüfuzunu idame ettiren idarî oehiddir. Herhangi bir program, ondan faydalanacak olan iş sahibi ile müşterilere izah edilmelidir.

(1) DIMOCK and DIMOCK. Public Administration. 1953. New York, Rinehart Comp., Sh. 6

(2) James L. McCAMY. Government Publicity. 1939. Chicago, Sh. 5 + 15

(3) Rex F. HARLOW. Public relations in war and peace. New York 1942, Sh. 130

(4) J.H. WRIGHT + B. H. CHRISTIAN. Public relations management. New York 1949, Chap. 1 - 3, Sh. 3.

Onun gibi müessesenin gelişmesi de iş sahibi ile müşterilerin davranış ve dileklerini hesaba katmasına bağlıdır. Şu halde görülüyor ki ortaya çıkan problem irtibat ve haberleşme ile sıkı sıkıya ilgilidir. Eğer bir hizmetten faydalanan müstehlikler fikir ve şikâyetlerini idareye aksettirmeğe muvafak olamazlarsa, idare körü körüne hareket edecektir. Eğer idare müstehliklerle müessir bir şekilde haberleşmezse, müstehlikler idareye lâkayd, ilgisiz, verimsiz ve anlayışsız bir göz ile bakacaklardır. Halk böyle bir düşünce yoluna saptıktan sonra ilgili programın idamesi gerçekten şüpheye düşmüş demektir. Yaşamağa devam etmek bir yandan refah ve istikrara, öte yandan ölüme karşı koymağa bağlıdır. İrtibat ve haberleşme vasıtasile gerçekleştirilen halkla münasebet bir programı ölüme karşı korumakla kalmaz hayatiyetini de arttırır.

Marshall E. DIMOCK'un ifadesile halkla münasebet, idarecinin halkın itimadını kuvvetlendirmek ve mensub o'duğu müesseseye karşı ilgisini arttırmak üzere plânlı ve belli bir siyaset güden programın tahakkukudur (5).

En geniş mânası ile halkla münasebet bizatîhî idarî vetirenin bir müteradifi sayılabilir; Zira böyle bir programın maksadı menfaat sahibi bütün tarafları, yani halk kütlesini, işgörenleri ve idarecileri tatmin etmektir.

Halkla münasebet idareye, başa oturtulan bir şapka gibi ilâve edilecek bir nesne değildir; Aksine, halkla münasebet bir müessesenin sevki idaresinin bütününe taallük eden cevherin tâ kendisidir.

### III — Halkla münasebetin mahiyeti :

Bu mefhumun öncülüğünü yapmakta olan Birleşik Amerika'nın amme idaresi alanında son zamanlara kadar şöyle bir kanat hâkim bulunuyordu : «Eğer sağlanan hizmetin nevi iyi ise, halk onu nasıl olsa keşfetmekte gecikmeyecektir; eğer hizmetin kalitesi düşük ise, en kestirme yol bu hizmeti bütçeden çıkarmaktır.» Bu görüşe katılanlara göre halkla münasebeti tesis için geliştirilecek olan bir program beyhude yere para sarfına sebep olmaktadır. Kırtasiyecilik bu yüzden yeni siperler edinir, idare cihazı haklı tenkitlerden kaçınmanın yollarını bulur. İktidarda bulunan siyasî parti bu gibi programlardan mevkiinde kalabilmek için faydalanır ve idare dahilî ameliyelerin icrasından doğan mesuliyetler üzerine dikkatini teksif edeceği yerde, reklâm sahasında kıymetli vaktini ziyan eder.

Fakat devlet faaliyetlerinin alabildiğine genişlemesi bu kanaatin yavaş yavaş silinmesine sebep oldu. Böylece 1920 sıralarında yeni bir görüş kuvvet kazanmağa başladı. Amme idarecileri özel teşebbüs sahasındaki meslektaşları gibi mal ve hizmetlerini satmak, propagandasını yapmak, ilân vermek teşebb-

(5) DIMOCK + DIMOCK, Public Administration, 1953, New York, Sh. 403

büsüne geçtiler. O devirde hâkim olan parolalar şunlardı : «İlân vermek kârlıdır» ve «Hakkınızda ne gibi lâflar edilirse edilsin, mühim olan herkesin konuşma konusunu teşkil etmektir;» Birçok müesseseler ibi cazib tekerlemelere kapılıp işgüzar bir reklâm şefini istihdam etmek suretile işlerin istenilen yönde gelişeceği zehabına kapılmışlardır. Fakat halkla münasebet kurmanın sadece gazetelere ilân vermek, radyo yayını yaptırmak, afiş yaptırmaktan ibaret olmadığı çok geçmeden anlaşıldı.

Halkla münasebet konusunu bir bakımdan dinamite benzetmek kabildir; eğer bu teşbihte isabet varsa, dinamitin emin bir kontrolden kurtulmamasına itina etmelidir. Zira gelişigüzel yapılan bir propaganda veya mesnetsiz reklâm bir müessesenin itibarına hâlel getirebilir.

Birleşik Amerika'da halkla münasebet konusunu ilk ortaya atanlar bu mevzua tek taraflı ve daha çok ticarî bir görüşle sarılmışlardı. Neticelerin pek ümit verici olmadığını gören birçok müesseseler bir müddet için bu konuyu ele almamağı tercih ettiler. Fakat Roosevelt'in âmme siyasi sahasına getirmiş olduğu yeni görüş (New Deal) halkla münasebet davasını yeniden canlandırdı. Ancak bu defa, bu konunun eksperleri halkla münasebete bir propaganda veya reklâm vasıtası olarak değil, bir âmme müessesesinde çalışan herkesin moraline tesir eden, müessesenin istikbaline müessir olan şümulü bir program gözü ile bakmağa başlamışlardır. Bu yeni anlayışa uygun olarak herhangi bir müessesenin halkla münasebet programı bütün memurların yardımı ile formüle edilmeli. Her memur tarafından benimseyerek gerçekleştirilmeli, muhtelif halk kütleleri üzerine teksif edilmeli ve mümkün merteye baş idareci marifetile yöneltilmelidir.

Halkla münasebet hakkındaki yeni görüş çeşitli halk zümreleri dikkatle tefrik edip, bunlar üzerindeki dikkatin temerküz edilmesini sağlamıştır. Bilindiği üzere her idareci bir çok halk zümreleriyle temasa geçmektedir. Nitekim teşri kuvvet mensupları, ilgili müessesenin müşterileri, memurlar, serdiklar, çeşitli iktisadî nüfuz klikleri, tazyik grupları ayrı ayrı bakımlardan hesaba katılması gereken halk kütleleri temsil etmektedirler.

Bir çok beşeri faaliyetler, mes, futbol maçında olduğu gibi, savunma ve hücumla ilgili iki türlü cepheye sahiptirler. Aynı müşahede halkla münasebet konusunda da variddir. Müessesenin menfaatleri ile çatışan tazyik grupları zaman zaman bu müessesenin nüfuz ve prestijine bir darbe indirmek maksadile harekete geçerler. Önlenilmez bir mahiyet taşıyan bu gibi taarruzları önlemek veya zararsız bir hale getirmek halkla münasebet programından sorumlu bulunan idareciye düşen önemli bir vazifedir.

Halkla münasebet programının bir diğer hedefi, ilgili müessesenin başarısız olduğu bir işin takdir edilmesini sağlamaktır. Böyle bir takdir keyfiyeti

İlgili müessesenin dahilî moralini yükseltmeğe yarar. Zira işgörenler takdir edilecekleri bir işe çok daha fazla şevk ve heyecanla sarılırlar. Müdebbir bir şekilde sevkedilen bir halkla münasebet programı memurlara her zaman müşterilerle ilgilenmeği, onları tatmin edecek şekilde hareket etmeğe telkin eder. Başka bir deyimle memurlar her zaman müşterilerine karşı şuurlu bir sorumluluk duygusu ile hareket etmelidirler. Buna karşılık idareciler de memurları ile yakın bir işbirliği yapmak üzere onlardan alacak kararlara mütealî fikirlerini öğrenmek ve kendilerine güdülen siyaset hakkında açık hesap verme itiyadını edinmelidirler. Bir yandan üst kademe idareciler, diğer yandan sıra memurları iki müstakil grup teşkil edecekleri yerde, müessesenin menfaat ve istikbalini sağlamak üzere el ele çalışmalıdırlar. Bu takdirde sağlanan hizmetin kalitesi çok daha üstün olduğu gibi halkın memnuniyeti de şüphesiz artacaktır.

Esaslı bir tahlilin açıkça isbat ettiği gibi her müessese ömrünün idamesi için mücadele etme zorundadır. Bu mücadelede en mübrem vasıtalardan biri yerinde ve isabetli bir halkla münasebet programıdır.

Her müessese, ister âmme ister özel teşebbüs sahasında bulunsun, bir tek kuvvetin müzaheretine mazhar olmak üzere rekabet etme zorundadır. Bu tek kuvvet ise müsbet bir halk oyudur. Eğer bir idareci başında bulunduğu teşebbüsün devamlılık ve gelişimini teminata kavuşturmak istiyorsak, ilgili müessesenin sağlamış olduğu hizmetleri halkoyuna tanıtmalıdır, ta ki çeşitli halk zümreleri bu hizmetlerin kaderi hakkında hüküm verebilsinler.

Müessese haline gelmiş bir halkla münasebet sahasında âmme veya özel teşebbüse ait teşekküller arasında kesin bir tefrik gözetilmemektedir. Çünkü bunlar hepsi en sonunda anane veya kanundan da üstün olan aynı kuvvete tâbidirler: Bu kuvvet halk efkârıdır.

Hülâsa etmek gerekirse verimli bir halkla münasebet programı ilgili müessese ile geniş halk zümreleri arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Halkla münasebet uzmanı bir yandan çeşitli menfaat guruplarının dileklerini idareye aksettirecek, diğer yandan memurların moralini takviye etmek ve çeşitli istihbarat vasıtalarına başvurmak suretile müessesenin sağlamakta olduğu hizmetleri halk efkârına aksettirecektir.

İdarî cihazın zaman zaman seçmenlerin kontrolünden geçmesi tabii sayılan demokratik memleketlerde bu keyfiyetin ahenkli bir işbirliği bakımından ne kadar önemli olduğu aşikârdır.

## VI — Halkla münasebetin manevi faktörü: Memurların morali.

Herhangi bir halkla münasebet programı iki mühim davayı halletmek zorundadır; bunlardan biri ilgili müessesenin hizmetlerini halka arz etmek, di-

ğeri teşkilâtı tanıtmaktır. Hizmetler kısmen ilân ve reklâm yolundan halka kolaylıkla arz olunur. Fakat bir teşkilâtın müsbet şekilde harice tanıtılması ancak işgörenler arasında yaygın yüksek bir moral sayesinde mümkündür. Hatta, arzu edilen bu manevi hava ihdas edildikten sonra malların daha kolaylıkla satılacağı çok muhtemeldir. Memurlar arasına yerleşen yüksek bir moral her yere yayılır. Bunun insan bir mağazaya girerken, bir firmadan mektup alırken, yahut da bir memurla görüşürken hemen hisseder. Yüksek veya düşük bir moral, durmadan genişleyen bir daire şeklinde etrafa yayılmaktadır. Moral yüksek olduğu takdirde, müesseseye karşı halk efkârının müsbet olacağı tabiidir. Müessesenin her ferdi tarafından izhar edilen bu iyi niyet kendini günlük ameliyelerin icrasında gösterir ve hiç bir bedel karşılığında satın alınamaz. Bu iyi niyet kaynağı kurumadığı müddetçe ilgili müessese, halkın müsait davranışından ve müsbet bir halk efkârı zihniyetinden emin olabilir.

Bu iyi niyetin genişlemesi bahsinde müessesenin irtibat ve haberleşme kanallarında çok önemli rol oynamaktadır. İki yönlü bir ameliye ile karşı karşıya olduğumuzu bir an olsun hatırimızdan çıkartmamalıyız. Bütün müesseseye şamil tek ve müstakar programın iyice anlaşılması için teşkilâta vazifeli bulunan herkes bu programın isabetine kani olmuş bulunmalıdır. Şu halde önemli bulunan nokta sadece üst kademe idarecilerinin hiyerarşinin her kademesine talimat ve tebliğler yollaması değil, aynı zamanda memurların da fikir ve tekliflerini yukarı doğru gönderebilmeleridir. Her hangi bir teşkilâta üç çeşit irtibat ve haberleşme kanalı vardır.: Bunlardan biri aşağı doğru emirleri nakleder, diğeri üst kademeye raporları ulaştırır, üçüncü ise müşterek mevzular üzerindeki umumî anlayışı yayar. İdareciler umumiyetle bu üçüncü sahanın ehemmiyetini idrak etmekte gecikiyorlar; Bu alanda saklı duran potansyeller geniş ölçüde bir halkla münasebet programının gelişmesi için müsaittir.

Amme idaresi uzmanlarından CORSON'un işaret ettiği veçhile kifayetsiz bir haberleşme yüzünden her yıl milyonlarca dolar değerinde randıman kaybedilmektedir. Bu müellife göre buldukları müessesenin aldığı kararlardan habersiz kalan, neyi niçin yaptığını bilmeyen kimse kendisine gereken izahat verilen iş görene nazaran daha isteksiz ve bıkkın bir halde işine devam etmektedir (6).

Halkla münasebet programlarının tatbikinde gerek amme gerek hususî müesseselerin sık sık kapıldıkları yanlış bir faraziyeden sakınılmalıdır. Kütlelerin kanaati sanıldığı gibi esas bilgi ve vakıalara dayanmaksızın sevk ve idare edilemez. Bu yanlış faraziye göre halkın muayyen kanaat ve hüküm-

(6) John J. CORSON, Management, tongue-tied, deaf and blind? Advanced Management dergisi, Eylül 1946, Sh. 101 - 103.

lere varmak kabiliyeti zayıftır. Bu görüşe nazaran insan oğlu irrasyonel faktörlere uyarak hareket eder. Yine bu görüşe nazaran halkın âmme işleriyle daha geniş ölçüde iştigal etmemesi teşkilâtsizlik değil, ehliyetsizlikten ileri gelmektedir. Bu faraziyenin taraftarlarına göre ancak üstün bilgi sahibi seçkin bir zümre (élite) bu sahada söz sahibidir. Son yirmi yıl içinde totaliter devletlerin uygulamış oldukları topyekûn propaganda metodları, bu görüşü hiç şüphesiz geçici olarak teyid etmişlerdi. Hakikat halde böyle bir noktai nazar tamamen antidemokratik sayılır.

Devlet ve özel teşebbüs sahasında bu görüşün tatbikini sırf istişari hizmetlerde bulunan bir takım neşriyet servislerinde müşahede edebiliriz. Bu tip neşriyat bürolarında ilgili müessesenin başarı ve randımanını belirten rapor, broşür, v.s. gibi yayımlar kaleme alınmaktadır. İlgili haber ve broşürler her zaman müessesenin müsbet hamlelerini belirtmekte ve asla kusur veya eksikliklerinden bahsetmemektedir. Bir çok modern devlet müesseselerinde mevcut olan bu gibi servislerin görevi geniş halk kütlelerine hükûmetin gütmüş olduğu siyaset ve uygulamakta olduğu programlar hakkında bilgi vermektedir.

Ancak bu tip dairelerin asıl kuruluş maksadı halkın müzaheretini kazanmaktır. Bu gayeye varmak için güdülen programlar ekseriya methedilmektedir. Bu hal ise halkın sıhhatli bir tenkit yapma imkânını böylece ortadan kaldırmış oluyor. Görülüyor ki asıl problem âmme müesseselerinin meşru haber yayma ve aydınlatma faaliyetlerini alelâde propagandadan ayırmaktır.

Bu tefriki yapabilmek için halkla münasebet konusunda yepyeni bir zihniyet getirmek lâzımdır. Tanınmış Amerikalı âmme idarecilerinden PFIFFNER'in dediği gibi: «halkın müzaheretini, enfusî şartlar hesaba katılmaksızın sadece iyi tertiplenmiş bir programla istihsal olunamaz. Fertler kendilerine verilen bilgileri, şahsî tecrübelerile kıyaslanmadıkça, kabule yanaşmazlar» (7).

Sir Stephen TALLENTS'in belirttiği veçhile «haber verme faaliyetinin bir teşkilâtının kusurlarını tedavi edeceği yerè, saklamağa yaradığı iddiası kadar sakat bir düşünce olamaz:» (8)

Nasıl ki sosyal değişiklikler harb, iktisadî buhran veya ihtilâl gibi dinamik neticelere yol açıyorlarsa, müessir bir halkla münasebet programı günün ih-

(7) John M. PFIFFNER + R. Vance PRESTIUS Public Administration. 1953, Sh. 143.

(8) Sir Stephen TALLENTS. Public relations and publicity. 27. Public Adm. dergisi (Autumn 1949). Sh. 218.

tiyaçları ve verimli hizmet temellerine dayanmalıdır. Başka bir deyimle halkla münasebet programı halk kütleleri arasında âlaka ve şuurlu bir teccüss uyandırabilir. Ancak şahsi tecrübeleri nakzedcn bir görüşü aslâ kabul ettiremez.

Şurası muhakkaktır ki halk zümrelerin esaslı müzaheretini kazanmak için halkla münasebet programını sadece istişarî hizmetler ifa eden bir kurmay teşekkülünün elinde bırakmak doğru değildir. Müessir bir destekleme programı bizzat işlerin tanzim ve ifası ile meşgul işbaşındaki hat idarecilerine düşmektedir. Bu hat görevine teşkilâtın her üyesi iştirak etmelidir. Demekki halkla münasebet hiç bir suretle münzevî bir kurmay görevi, yani istişarî hizmet gözü ile bakılmamalıdır. Müsbet bir halk efkârı devlet hizmetlerin objektif karakteri yardımı ile yuğrulmaktadır. Nitekim herhangi bir âmme müessesesi vatandaşa karşı girişmiş olduğu vaadleri gerçekleştirmezse, resmî bir halkla münasebet programı zararlı dahi olabilir.

Herhangi bir âmme müessesenin dabilî idaresi bakımından önemli diğer bir nokta, o müesseselerde çalışan memurlara halkla münasebetin karanlık bir köşeye sıkıştırılmış bir hizmet olmadığı keyfiyetinin hatırlatılmasıdır. Halkın müzaheretini aslâ sadece broşür çıkarmak, haber bülteni yayınlamak, ziyafetlerde nutuk vermekle istihsal olunamaz. Halkın gerçek desteği devlet hizmetlerinin yaratmış olduğu çeşitli tepkilerin muhassalas o'arak vücuda gelir. Bu müzaheretin teccüssüne binbir olay tesir etmektedir.

Bir polisin bir şahsı tevkif etmesi, bir memurun müşteri'lerini karşılaması, bir vergi tahsildarının derdli mükellefe muamele etmesi, bir asker'in tavını alması, posta memurunun yırtılmış paket sahibine bir sicimle imdada yetişmesi, şehir sokaklarının temizlenmesi, belediyeye ait bol oyun sahalarının bulunması gibi.....

Hiç şüphesiz ki kısa vadeli bir müddet için halkın müzaheretini tıpkı film yıldızlarına mahsus yaratılan tavsibkâr atmosfer kadar süratle vücuda getirilebilir. Fakat uzun vadeli bir istikbal ve bilhassa fertlerin hayatî davaları ile ilgili olarak durum böyle değildir. Muayyen bir müessese ilk olarak bir halkla münasebet teşkilâtı kurduğu zaman, hattı hareketini daima orta yola göre ayarlanmalıdır. Âmme müesseselerinin halkla münasebet meselesinin can noktası burada saklıdır. (9).

Büyük şirketlerle geniş devlet teşekkülleri bir çok müsterek vasıflara sahip bulunuyorlar. Her ikisi kırtasiyeciliğe temayül eden bir inhisar mevki işgal ediyorlar. Bu müesseselere hâkim olmağa başlayan kırtasiyecilik ruhu çok geçmeden fertlerin davranış ve dileklerine karşı lâkayd, kaidelere körü

(9) John. M. PFIFFNER ve R. Vance PRESTHUS, Public Administration, Sh. 144.



körüne bağlı bir hüviyet iktisab eder. Bu müesseselerde yapılan ameliyelerin özüne önem atfedilmeyip, sadece şekle riayet edilir. Bürokrasinin bu mahzurları ancak yerinde ve bilerek tatbik edilen bir halkla münasebet programının ihdası ile giderilebilir. Böyle bir halkla münasebet programı idarecilerin müessesenin dahilinde islâhat yapması ve böylece işgörenlerin maneviyatını yükseltmek hedefine yönelmelidir. İlân vermek bu ihtiyacı asla gidermez, çünkü halk kolay kolay aldanmaz (10).

#### V — Halkla münasebet ve menfaat grupları:

Devletin girişmiş olduğu her idarî program muhakkak surette muayyen bir menfaat grubu tarafından desteklenir. Esasen böyle bir menfaat grubu olmasaydı, sözü geçen program ihdas edilmez veya uzun müddet devam ettirilmezdi. Muayyen bir halkla münasebet programının işletilmesinde bu menfaat gruplarının önemi hemen ilgili müessesenin memurlarından sonra gelmektedir.

Bir devlet müessesesi ile onun menfaat veya müşteri grubu arasındaki münasebet müşterek bir gayeye ulaşmak için yapılan karşılıklı yardımdan ibarettir. Hemen her devlet dairesi kendisile işgördüğü ve sırasında tenkit ve ikazlarına uyarak, kararlarını değiştirmekte olduğu bu nevi menfaat gruplarına sahiptir. Mes. Toprak Mahsulleri Ofisi ve çeşitli çiftçiler birliği, Tarıf kooperatifi ves. : İstanbul belediyesi ve Toptancı kasap ve kabzımallar derneği; Çalışma Bakanlığı ve muhtelif sahalardaki sendikalar, Adalet Bakanlığı ve memleketin muhtelif bölgelerinde bulunan bürolar; Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Tıp odaları; Zirai Donatım kurumu ile traktör satın alan köylüler. Etibank ve Türkiye Madenciler birliği, v.s. Bu liste daha hayli uzatılabilir. Ancak şurası tutulmalıdır ki menfaat gruplarının çokluğu ve bunların resmî devlet teşekkülleri üzerinde ağır basan müdahalelerinin nisbeti, ilgili memleketin tarihî gelişmiş ve endüstrileşme derecesi ile sıkı sıkıya bağlıdır. Hiç şüphesiz ki demokrasinin kökleşmiş özel teşebbüsün geniş bir faaliyete sahip olduğu ve merkezî otoritenin yanbaşında mahallî otoritelerin de gelişmekte olan memleketlerde bu gibi menfaat gruplarının sosyal rolü son derece önemli bir hal almaktadır.

Devlet müesseseleriyle menfaat grupları arasındaki bu sıkı münasebet kendini bilhassa halkla münasebet sahasında duyurmaktadır. Zira her müessese kendine taraftarlık eden menfaat gruplara sahip olduğu gibi onun faaliyetine muarız bulunan bu müesseseye karşı cephe alan tazyik gruplarına da maliktir. Mes, Devlet Demiryolları bir yandan geniş bir vatandaş kütlisine hizmet ederken, öte yandan gemi amatörleri ve hususî otomüs sahiplerinin rekabetinden doğan tazyike göğüs germek zorundadır.

(10) DIMOCK and HYDE. Bureaucracy and Trusteeship in large corporations Temporary National Economic Committee. Monograph 11 Washington, D. C. 1940.

İyi idare edilen bir halkla münasebet programı ilgili müesseseye daha kuvvetli bir destek kazandırır. Teşrii bir mücadele halinde daha fazla taraftar kazanılmasına müessir olur. İyi bir halkla münasebet programı aynı zamanda bu muarız grupların mevcudiyetini hesaba katar, onları mümkün mer-tebe zararsız bir hale getirmeğe çalışır.

Birleşik Amerika'da ziraat bakanlığı 1934-40 yılları arasında geçen yedi hasat devresinde bizzat çiftçiler arasında referandum usulüne başvurmuş ve kendilerinden mahsullerini daha fazla değerlendirmek ve daha kârlı bir şekilde piyasaya sürmek üzere fikirlerini sormuştur. Bu tecrübe ile mesul idare ciler doğrudan doğruya belli kanunlardan müteessii bulunan menfaat sahipleri ile temasa getirilmek istenmiştir. Sözü geçen referandum direkt bir temas vasıtası yaratmış oldu. Aynı zamanda ziraat politikasından mesul olan şahsiyetlere çiftçinin kanaatine daha geniş yer ayırmak zorunda bulunduğu fikrini aşlamış oldu. (11).

İdareciler en müşkül duruma muayyen bir müşteriler tonlu'luğu yerine, muğlak, gayri müttehit, isimsiz bir kütle ile karşılaştıkları zaman düşerler. Zira bu takdirde çeşitli ve birbirine bağlı olmayan menfaat grupları arasında bazı «demagog liderler» çıkıp, programın bütününe halel getirebilir. Buna misal olarak Birleşik Amerika ve Türkiye'de harb boyunca ihdas edilen fiyatları kontrol teşkilâtı zikredilebilir. Muhtelif zümreleri ilgilendiren bu nevi idarî tedbirler karşısında müessir bir destekleme siyaseti gütmek müsbet bir halkla münasebet kurmak son derece güçtür. (12)

## VI — Halkla münasebet ve istihbarat vesitaları.

Bir müessesenin faaliyeti ve başarısı hakkında geniş halk kütleleri aydınlatılmak için hiç şüphesiz ki modern istihbarat vasıtalarından faydalanmak gerekir. Esasen tanınmış Amerikalı idarecisi McCAMY'nin dediği gibi belli bir siyaset hakkında karar verebilmek için halkı tenvir etmek elzemdir. Kaldı ki herdemokratik rejimin temel taşlarından biri halkın devletin girişmiş olduğu faaliyetler hakkında tatmin edici bilgi alabilmesi kayfivetidir. Ancak bu noktada gayeyi vasıta ile karıştırmamak için azamî derece dikkatli olmak gerekir.

Birçok hallerde devlet memurlarının halkla münasebet fikrini sathi anlayışla kucakladıkları müşahede olunabilir. Bu tip idareciler'e göre kendi isimleriyle başında buldukları programın adı ne kadar çok gazetelerde geçerse, başarıları o nisbette artmaktadır! Oysa ki bir idareci reklamı başarıdan tefrik edemediği zaman, fazla neşriyat yapmanın sadece tenkit hücumu-

(11) L. V. Howard. The Agricultural referendum, Pub. Adm. Review, 1942. Sh. 9-26.

(12) TRUMAN, David. The governmental process. Sh. 441.

na uğramak için müsait bir hedef teşkil ettiğini acı tecrübeler yolu ile öğrenmeğe mahkûmdur. Böyle bir idareci ergeç fazla p.opagandanın müfrit olduğu kadar zararlı olabileceğini ve halkla münasebetin bazan fazla gürültü yapacağı yerde susmasını bilmekten ibaret olduğunu bellemelidir. İşte bütün bu sebepler dolayısıyla halkla münasebet ve reklam arasında kesin bir sınır çizilmelidir. İdarenin güttüğü siyaset ve programı yapmak maksadile kurulmak istenilen halkla münasebet tarzından apayrı bir hüviyet taşımaktadır.

Umumiyetle denilebilir ki bir devlet müessesesinin başında bulunan idareci isabetle seçilmiş ve iyi maaş alan bir halkla münasebet kadrosuna sahip ise ve kendi memurları ile müessesesinin müşterileri yardımı ile faaliyette bulunuyorsa, kütle istihbarat vasıtalarına başvurmasına pek ihtiyaç kalmaz. Eğer mevzubahis müessese bütün memlekette tanınması gerek bir hizmet sağlıyor veya belli bir eşya veya mahsul satıyorsa, bu takdirde ilân verme gayretleri yerinde sayılır. (13)

Buna karşılık müessese okul, zabıta teşkilâtı, bayındırlık işleri, ziraat ve buna benzer âlelade âmme hizmetleri temsil ediyorsa, bu takdirde ilgili müesseseyi bulunduğu cemiyette en iyi tanıtacak usul kendi memurları, müşterileri ve menfaat grupları yardımı ile göndereceği mesajdır.

Kütle istihbaratından faydalanıldığı takdirde hangi vasıtaya rüçhaniyet hakkı tanınacağı önceden kararlaştırılmalıdır. Çünkü herhangi bir devlet teşekkülünün yapacağı reklâm faaliyeti özel teşebbüse nazaran daha şiddetle tenkit edilir. Nitekim âmme müesseselerine reklâm yapmak maksadile özel teşebbüsten farksız şekilde iclî imkânlar verildiği takdirde kırtasiyeciliğin alıp yürümesi, siyasî partilerin bu programlardan faydalanmak istemeleri, dahilî ameliyelerin icrasından doğan mesuliyetler üzerine dikkatin teksif edileceği yerde, reklam sahasında kıymetli vaktin ziyan edilmesi gibi mahzurlar başgöstermekte gecikmeyecektir. Bu sebeple halkla münasebet programını sıkı bir murakebe sistemine bağlamalıyız.

Başarılı bir halkla münasebet programı açıkça görülüp, takdir edilebilecek şekilde ortaya çıkarılmalıdır. Bu çeşit programlar muhakkak ki kukla kadrolarla, birtakım toptan ödeneklerin arasında saklı duran yayın ve propaganda gayretlerinden daha semereli olmaktadır. Gerçi özel teşebbüs sahasında usta bir propaganda uzmanının mahareti işleri gizlice ve perde arkasında sevk ve idare etme kabiliyetine bağlıdır. Ancak bu ölçüyü âmme idaresi sahasında tatbik edemeyiz. Bu sebeple iyi bir halkla münasebet programının ana hatlarını çizmeden önce, idarecilerin neler yapmamaları gerektiğini belirtmekte fayda vardır.

(13) DIMOCK + DIMOCK, Public administration, New York 1953, Sh. 419.

Eğer propağandadan maksat halkın zihnini muayyen bir davranış veya noktai nazarlarına imal etmek mânasına geliyorsa, aslâ namuslu olmayan vasıtalara başvurmmalıyız. Zira unutmayalım ki halk devletten her zaman ticaret âleminden daha üstün ahlâkî standard ve ölçüler beklemektedir. Bundan başka basın, radyo, televizyon, v.s. gibi kütle istihbarat vasıtalarının istimalinde hiç bir âmme müessesesi kendi kendine bir yayın merkezi kurmağa veya herkese temin edilen hizmet kanallarını taklid etmek suretile tekerrür yoluna sapmamalıdır (14)

Şimdi de halkla münasebet programının müsbet cephesini inceleyelim: Halkla münasebet programının maksadı herhangi bir müessese ve bu müessesenin gayesinin idamesidir. Herhangi bir program ondan faydalanacak olan iş sahibi ile müşterilere izah edilmelidir. Onun gibi müessesenin gelişmesi de iş sahibi ile müşterilerin davranış ve dileklerini hesaba katmasına bağlıdır. Şu halde görülüyor ki ortaya çıkan problem irtibat ve haberleşme ile sıkı sıkıya ilgilidir. Eğer haberleşme ve irtibata geniş çapta yer verilecekse, iki şartı tahakkuku elzemdir. Bir müessèsede çalışan ve en mütevazi ücreti alan memur ve müstahdem dahil herkes, sağlanan âmme hizmeti ile müşterileri grubu arasında teessüs eden iki yönlü seyriseferde mutavassıt bir rol benimsemelidir.

Bu tavassut ameliyesinde üst kademe idarecileri liderliği ele alıp, maiyetlerindeki memurların bu yolda hareket etmeleri için teşvik etmelidir; Halkla münasebetin kurulması, personel ve teşkilâtla birlikte üst idarecilere düşen en önemli mesuliyet konusudur. Bu mevzu bir yardımcıya güvenle havale edilip üzerinde fazla duraklamak icap etmeyen bir şey değildir. Halkla münasebet hiç şüphesiz ki geniş programların tatbiki sırasında müşavir bir kadroya ihtiyaç göstermektedir. Ancak, bir veya iki kişi bu işin başarılmasına kâfi geleceği gibi, bu uzmanlardan karar vermeğe yetkili birer idareci sıfatile değil, müşavir olarak faydalanmalıdır.

Bu tahlilin de gösterdiği veçhile halkla münasebetin teessüsü için gerekli faaliyetin nevi, üst kademe idarecinin takdirine bırakılmaktadır. Bununla beraber her mesul idareciye bir takım hesap verme mükellefiyetleri terettüp etmektedir. Bu mükellefiyetlerin başında her âmme müessesinin teşrii uzva tevdi etmesi gereken yıllık faaliyet raporu gelmektedir. Bundan başka çeşitli sebep ve vesilelerle haftalık, aylık bültenler yayınlanmaktadır. Halka karşı hesap vermek niyetile yapılan bu faaliyetleri resmî ve gayrî resmî olarak iki kısma ayırabiliriz:

a — Resmî yayınların başında bütün idareyi ilgilendiren yeni kanunlar, nizamname ve tüzükler gelmektedir. Memurlara mahsus el kitapları, âmme

müesseselerinin işleyişi üzerinde tetkik yapan mütehassısların teknik yayınları da bu meyanda yer almaktadır. Bundan başka devamlı iraat hakkında resmî bilgi veren haftalık ve aylık istatistikler de zikre değer.

Devlet müesseselerine ait olan bu yayınlar hitap etmekte oldukları gruplara göre değişmektedir. Birinci kategori âmme idarecilerine mahsustur. Bunlar ilgili müessesenin memurları, kanun vaızları ve baş idarecinin tenvir edilmesi için kaleme alınmaktadır.

İkinci kategori yayınlar teknik gruplar, ilgili müessesenin mütehassıs memurları, idareciler ve buna benzer müesseselerde araştırma yapanlara rehberlik vazifesi görmektedir.

Üçüncü kategori yayınlar âlaka izhar eden halk zümrelerine hitap etmektedir. Bunlar arasında bilhassa mustakbel devlet memurları, öğretmenler, sosyal olaylarla iştigal eden vatandaşlar zikre değer.

Dördüncü kategori yayınlar ise âmme müesseselerinin faaliyetleri ile aslında ilgilenmeyen ve bu çeşit broşür veya bültenleri tesadüfen gözden geçiren vatandaşlara mahsustur.

b — Gayri resmî yayınlar: Halkla münasebeti tesis için girişilen bu resmî yayınların yanısında, diğer kütle istihbarat vasıtaları yer almaktadır. Bunlar basın (gazete makaleleri), radyo konuşmaları, kültürel ve aktüalite filmleri, sabit veya seyyar sergiler olduğu gibi memurlarla yapılan hasbihaller ve belli vesilelerde verilen nutuklar şeklinde toplanabilir (15)

Bütün bu raporları hazırlamak birçok idarecilerin başta gelen vazifeleri arasında sayılır. Ancak şurasını unutmamalıdır ki, en mükemmel surette hazırlanmış olan bir rapor dahi ancak mahdut bir okuyucu kütlesi tarafından okunur. Bununla beraber sözü geçen rapor ne kadar mükemmel olursa, o nisbette profesyonel gazetecilerin dikkatini çeker. Şu halde âmme idarecileri gazetecilerle dostane temaslara kurulmasına haber bültenlerini onlar tarafından aranacak kadar mükemmel bir şekilde kaleme alınmasına itina etmelidirler.

Herhangi bir devlet müessesesinin büyük masraflar pahasına geniş bir yazar kadrosu ihdas edeceğine, meslekî basın mensupları ile anlaşması halk efkârı üzerinde de daha müsbet bir tesir bırakmaktadır.

Şuhalde denilebilir ki basın, radyo, film, v.s. gibi kütle istihbarat vasıtalarının en uygun istimali, özel teşebbüsün faaliyetini taklit veya tekrar etmek suretile değil, aksine özel teşebbüse emniyet ve istek dahilinde kullanacakları malzemeyi hazırlamaktır. İdareciye düşen mühim bir mesuliyet, halk efkârını yuğuranlarla dostane ve anlayış dolu bir münasebeti devam ettirmektir. (16)

(15). MOSHER, KINGSLEY, STAHL, «Public Administration», Sh. 219.

(16) DIMOCK + DIMOCK, Public Administration, New York 1953, Sh. 425.

## Netice:

Bu kısa tahlilin açıkça gösterdiği üzere âmme müesseseleriyle meslekî personel dairelerinin bugüne kadar ihmal etmiş oldukları önemli bir saha, faaliyetleri hakkında ilgilerle memurlara haber yetiştirmektir. Demokratik bir rejimde devlet memurlarının en esaslı ve ihmal götürmez vazifelerinden biri, yapılan işler hakkında seçmenleri aydınlatmaktır. Gerekli haberleri alamayan bir halk efkârı lâkayd ve anlayışsız vatandaşlar topluluğu demektir. Oysa ki kayıtsızlık ve uyuşukluk mazide olduğu gibi halde de demokratik müesseselerin baş düşmanlarıdır. Devlet hizmetinin verimli bir şekilde yürülmesi ve iş gücünü kullanma tarzının rasyonel olup olmadığını kontrol edebilmek için, heyşeyden önce iyi haber alan ve teknik kabiliyeti inkişaf etmiş vatandaşlar topluluğuna ihtiyaç vardır. Demek oluyor ki, idare cihazının her sahasında halkla münasebet hayatî bir görevdir. Buna kenarda köşede idame ettirilen gelişi güzel bir faaliyet gözü ile bakmak son derece hatalıdır. (17)

Bu mülâhazalardan çıkarılacak netice halkla temas bakımından son derece önemli bir prensip kazandırmaktadır.

Halkla münasebet, üst idarecilerin isabetle tatbik edilen siyaset ve usullerle, müessesenin idamesini sağlama ve itibarını arttırma gayesile tahakkukuna çalıştıkları şumullü bir plândır.

Bu şumullü plânı tesirli bir hale koymak için bazı şartların tahakkuku lüzumludur:

1 — İradenin felsefesi şeklinde tavsif edilebilecek tek ve müstekar bir programın mevcudiyeti.

2 — Teşkilâta vazifeli bulunan herkes bu programın plânlâştırılmasında iştirak etmiş ve bu programın isabetine kani olmuş bulunmalıdır.

3 — Bu program üst kademe idareciler tarafından hazırlanarak muhtelif kademelere doğru yayılmalıdır. Programın hazırlanmasında uzmanlardan sadece istişare ve tavsiye yolu ile faydalanmalıdır.

4 — Halkla münasebetin ideal programı herşeyden evvel müessesenin memurları tarafından tatbikata konulacaktır. Öyle ki «Halkla münasebet» ve «idarenin güttüğü siyaset» müterafik mefhumlar haline gelecektir.

Halkla münasebet müessesesi bilhassa birleşik Amerikada son yirmi yılda gerek sarfildilen para tutarı, gerekse çalıştırılan uzman ve memurların sayısı ile yapılan iş hacmi bakımından son derece genişletilmiştir. Ancak birçok âmme meseleleri bu sahalarda özel teşebbüsle işbirliği yapacakları yerde, kendi va-

(17) WHITE, D. Leonard, Public Administration, New York 1926, Sh. 224.

sıtalalarını kullanmak, hususî teşkilât kurma gayretine kapılmışlardır. Bu temayülün müfrit şekli demokrasinin istikbali için tehlikelidir. Devlet mümkün merteye kendi radyo istasyonları, kendi gazetelerinin kanalları, bizzat finanse etmiş olduğu film şeritlerle faaliyetlerinin tellâllığını yapmamalıdır. Âmme müesseseleri bu gayretkeşlikten sandıkları ve bu vazifeyi meslekî teşekküller eliyle yaptıkları nisbette halk efkârında daha anlayışlı ve sempatik bir tepki ile karşılaşacaklardır.

İcra kuvvetinin gittikçe artan kuvveti ve merkeziyetçilik cereyanının alıp yürüdüğü bir devirde, âmme idarecileri eğitim ile propaganda, savunma ile haksız hücumlar arasındaki farkları herkesten önce idrak etmelidirler. Kısaca, anlayış ve tatbik tarzına göre «public relations = Halkla mûnasebet» istibdadı yahut aydınlanmış bir demokrasiye doğru giden yol olabilir.

---