

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER ANLAYIŞ VE UYGULAMASI

Dr. Metin KAZANCI

GİRİŞ

Devlet ile yönetilen arasındaki ilişkiler devletin isteğine göre kurulmuş bir sistemin gereklerine göre yürümektedir. Devlet yönetilenle ilişkisinde daima üstün bir konuma sahiptir. Kamu düzeni, kamu yararı gibi kavramlara dayalı uygulamaları ile devlet bu üstünlüğünü korumakta, sürdürmektedir. Böyle bir olgunun gerek siyasal bilim, gerek kamu yönetimi açısından yapılacak değerlendirmesi, yöneten ile yönetilenin amaç ve çıkarlarının birbirinden farklı olduğu ve bu iki ucun birbiri ile özdeşemediği sonucunu verecektir.

Kamu gücünün üstünlüğü, yönetilene her buyruftuyu zorla da olsa benimsetme olanağı vermesine karşın, yönetim-yönetilen ilişkisi yalnızca bu üstünlük tezi ile açıklanamaz. Devletin oluşumu, ister yönetilen bazı haklarını kendinden üstün kıldığı bir güce vermesi biçiminde açıklansın, ister artık ürünün oluşması ile doğan, işbölümüne bağlı olarak gelişen ve kaynak kontrolünü elinde bulunduran kimseler tarafından sürerdurumu (statu quo) korumak için görevlendirilen bir kuvvet olarak kabul edilsin, devletin yönetilenle ilişkisi çok yönlü ve temelinde birçok değişkenin yattığı bir ilişki türüdür. Kurulu dengeyi korumada devletin, halktan gelen değişiklik isteklerini kaynağında kurutup bu konuda üstünlüğünü kullandığı gibi, yine yönetilenden gelen değişiklik önerilerini gözönünde tutup, bu isteklerle kendi rasyonelini bağdaştırıcı önlemleri aldığına da sık sık rastlanmaktadır. Fakat apaçaktır ki ikinci yöntem, yani devletin yönetilenin isteklerini dikkate alarak kendini ve eylemlerini düzenlemesi daha köklü ve bizzat devlet için daha etkili sonuçlar doğuracak bir yöntemdir. Çünkü artık çok iyi bilinmektedir ki, toplumsal destek bulamayan bir sistem, hoşnut olmayanların çoğunluğa geçmeleri halinde, bunların istekleri yönünde yerini başka bir sisteme bırakacaktır.¹ Bir başka deyişle devletin üstün oluşu herşeyi çözmeye yetmemektedir. İşte bu gerçeği çok iyi anlayan yirminci yüzyıl devleti, yönetilene her bakımdan kazanmak çabası içine girmiştir. Zaten sistemin olduğu gibi sürüp gitmesinde veya uzun süre kendini korumasındaki başarısı, devletin bu konudaki çaba ve girişimi ile çok yakından ilgilidir.

¹ Charles DEBBASCH, *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1971, s. 634.

Konumuz açısından, halkla ilişkiler terminolojisinde kullanılan terimlerle², kurulu sistemin kendi içinde ve görünürde uzun süre çatışmasız yaşaması, yönetilen ile yönetimin belirli bir sorun karşısında aynı yönde istek ve etki de bulunmalarına bağlıdır. Bir başka deyişle uyum, ters yönlü etkinin bulunmamasını gerektirir. Yönetilende devlete karşı değişik yönlü etki isteği arttıkça ilişki zorlaşmakta, sistem işlemekte güçlük çekmektedir. Yönetim, bir yandan yönetilenin istediğini kendi istek ve gerekleri ile eş yönlü yapmaya çalışırken, öte yandan kendine karşı ters yönlü isteği azaltacak önlemleri almanın yollarını arayacaktır. Günümüzde yönetimin halkla ilişkiler felsefe ve uygulamasının temelinde bu neden ve endişenin yattığı kolayca ileri sürülebilir.

Hemen belirtmek gerekir ki, eşyönlü etkinin gelişmesi devletin özellikle ekonomik alanda bir çok gereksinmeyi karşılmasını gerektirmektedir. Bir başka deyişle yönetilenle iyi ilişki kurmak, asıl olarak yönetilenin sistem içinde tek tek veya küme küme elde ettiği statüye bağlı olmaktadır. Yönetimle iyi ilişki yönetilenin ekonomik ve kültürel statüsünün bir türevi niteliğindedir. Bu nedenle devletin yönetilenle ilişkisini iyileştirmesi, ona gerekli ekonomik ve toplumsal statüyü sağlaması ile mümkündür. Fakat dar usullüğün kovalayıcısı olan, yani normatif olarak yasaların çizdiği yönde eylem ve işlem yapmak zorunda olan yönetimin bu gereği ihmal ettiği ve halkla ilişkilerini iyileştirme çabalarını daha çok düzeydeki sorunlara kaydırduğu görülmektedir. Bir deyişle yönetimin halkla ilişkiler anlayışını, ilişkilerin biçimsel yanı oluşturmaktadır. Hatta belirtmek gerekir ki bağımlı bürokrasi tipolojisine giren ülkelerde yönetimin bundan başka yapabileceği bir şey yoktur. Yönetim, ilişkilerin içeriği ile değil biçimi ile uğraşmaya zorlanmaktadır.

Uygulamaya paralel olarak kamu yönetimi disiplini de, yönetimin halkla ilişkilerinde, bellibaşlı siyasal ve toplumsal bilimlerin önem verdiği toplumsal içerik anlayışını bir yana bırakarak biçime ağırlık vermekte, dolayısıyla yönetilenin yönetim ile ilişkisinde yalnızca şekle değgin sorunları çözümlenmeye çalışmaktadır. Oysa biçimi ortaya çıkaran, onu oluşturan çoğunlukla içerik olmaktadır. Kamu yönetimi yalnız yönetim olgusu ile değil, yönetileni de bütün yanları ile incelemek veya bir konuda öteki bilimlerin bulgularından yararlanmak, onlardan yardım almak zorundadır.

Bu yazıda halkla ilişkilerin gerçek içeriğinin ne olduğu ortaya konulmaya çalışılacak ve Türk Kamu Yönetimindeki uygulamanın ne yönde geliştiği ve gelişeceği saptanacaktır.

Türkiye'de Yönetimin Halkla İlişkiler Geleneği

Halkla ilişkiler, genel bir tanımla, bir örgütün, çevresindeki bireylerin güvenini kazanmak amacıyla, onların istekleri yönünde ne yapması gerektiğini saptamak veya kendi eyleminin gerekliliğini kanıtlamak için giriştiği planlı çabayı ifade etmektedir. Yönetimin halkla ilişkilerinde; yönetim

² Mümtaz SOYSAL, *Halkın Yönetime Etkisi*, TODAİE, Ankara, 1968, s. 24 vd.

bir yanı halk ise bütün küme ve sınıfları ile ikinci yanı oluşturmaktadır. Haberleşme süreci bu iki uç arasında işlemekte olup, etkinliği bu uçların özelliklerine göre değişmektedir. Yönetimin tarih içinde kazandığı konum bir yandan, yönetilenin mensup olduğu sınıf veya toplumsal statüsü öte yandan, bu ilişkinin belirleyici öğeleri arasındadır.

Elli yıllık Cumhuriyet yönetimi, kuşkusuz yeni amaç ve konumu ile İmparatorluk yönetiminden bir çok yönde ayrılmakla birlikte, eski sistemin etkilerini de yapısına taşımaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda geçerli olan yöneten yönetilen ilişkisini kalıntılarını Cumhuriyet yönetiminde de sezmemek mümkün değil. Hatta bazı ilişki türlerini genç yönetimimiz kendi rasyoneline uydurarak, ona başka bir görüntü vererek benimsemek zorunda kaldığı da bir gerçek. Örneğin âzanla başlayan ve legal nitelik taşıyan hediye verme yönetimi günümüzde biçim değiştirerek, fakat aynı zamanda büyük bir toplumsal sorun olarak Cumhuriyet idaresine yansımış bulunuyor. Etkin bir halkla ilişkiler uygulamasının en önemli engellerinden biri olan bu örneği başka örneklerle de beslemek mümkün. Fakat belirtilmesi gereken önemli nokta, Cumhuriyet yönetiminin farklı amaçlara yönelmiş olmasına karşın, hem çevre koşullarını değiştiremediği ve hem de köken bakımından Osmanlı olan birçok kurumun ve eylem biçiminin yönetim içinde kendilerine yer bulduğudur. Geçişin en önemli koşulu çevre-yönetim etkileşiminin doğurduğu rasyonaliteye uymaktır. Bu uygunluğun devam ettiği durumlarda İmparatorluk kurumlarının devamında en ufak bir sakinca görülmemiştir.

Cumhuriyet yönetiminin, içe dönük, kapı kulu anlayışı ile yoğrulmuş altı yüzyıllık İmparatorluk yönetim geleceğinden bir anda kurtulması kuşkusuz beklenemez. Yönetim-halk ikiliğinin bütün özelliklerini oluşturan altı yüzyıllık anlayış ve uygulama, her zaman bu ikiliği kanıtlayıcı, açıklayıcı örnekler vermiştir. Yönetimi eleştiren kuşaktan kuşağa geçmiş anonim deyişler, halk türküleri bu ikiliği bütün çıplaklığı ile ortaya koymaya yeterlidir.³ Kul sisteminin bozulması ile sultanın denetiminden kaçmayı amaçlayan Osmanlı yönetimi; askeri, sivil ve dini kanatlardan oluşan bir oligarşinin egemenliğine girmiştir.⁴ Bu oligarşi içinde kümeler belirli devirlerde kendi ağırlıklarını ötekilerine oranla daha baskın biçimde duyurmaya başlamışlar, 19'ncü yüzyıldan itibaren oligarşi içindeki çatışma, özellikle asker-sivil ikiliğine bürünmüştür. Dini kanaatın sesi, dışında kaldığı oligarşinin içine girmek için çıkmış, bir deyişle dinî kanat oligarşi içinde kendisine yer ve pay verilmesini isteyip durmuştur. Her ne olursa olsun yönetimin bağımlı değişken olarak alacağı biçim, devamlı olarak siyasal sistem içinde yer alabilen bir elitin isteğine göre tayin edilmiş, yönetilen yönetim üzerinde bir türlü denetim kuramamıştır. Bu açıdan bakıldığında durumun tek parti devrinde de aynı olduğu görülür. Fakat yönetim-halk ilişkisi aynı katılığı korumasına karşın hem yönetim hem yönetilen de, dolayısıyla ilişkilerde değişiklik olduğu da bir gerçek. Bu ilişkideki dengenin de genellikle yönetimin ağırlığı ile kurulup sürdürüldüğü söylenebilir. Ancak 1950'lerden itibaren

³ Selçuk YALÇINDAĞ, *Yönetim Halk İlişkileri*, TODAİE (Çoğaltma), s. 3-4.

⁴ Metin HEPER, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1973, s. 88

ren, yönetimin değiştiren durumuna gelen siyasal sistemin yönetilene bağlanması ile yönetimin dışa dönüklüğü sağlanmış, bu durum açıkça halk-yönetim ilişkilerinde bir iyileşmeye yol açmıştır. Bu olgunun temelinde kuşkusuz Prof. Yasa'nın da belirttiği gibi siyasal planda beliren ve toplumsal sistemden yansımış değişiklikleri görmek gerekmektedir.

«Halkın yönetime katılması, kendisini önemli bir güç olarak kabul etmesi Cumhuriyet ile başlamıştır. Fakat özellikle 1945'den sonra çok partili bir siyasal yöneliş halk yığınlarının çeşitli baskı grupları halinde siyasal partileri desteklemeleri, siyasal partilerin halka yanaşmaları; onun siyasal davranışlarına, devletle ilişkilerine, yönetime karşı istek ve dileklerine büyük bir değişiklik ve canlılık getirmiştir».⁵

Bunula birlikte global ilişkilerdeki düzenlemenin asıl olarak 27 Mayıs Devrimi ile başladığını göstermekteyiz. Kendisine yüklenen görevleri ve onların gereklerini yerine getirmekte güçlük çeken yönetimin halk gözünde saygınlığının düştüğü bu dönemde,⁶ yönetimin kurulu dengeyi taviz vermekle korunmaya çalıştığı da bir gerçektir. Verilen tazivle gerçekleştirilen arasındaki farkın büyüklüğü, herhalde bir araştırmada saptandığı gibi, 1960-71 döneminde yönetilenin nazarında «yönetimin devamlı olumsuz imaj kazanması» olgusunun en önemli nedenleri arasındadır.⁷ Gerçekten 1960 devriminden 1971 martına kadar geçen süreyi yönetim açısından bir taviz devri olarak nitelenebilir. Çünkü yönetilen artık bu dönemde tek tek değil örgütlü olarak veya bağlı olduğu örgütün gücünü arkasına alarak yönetimin önüne gelmektedir. Grev ve örgütlenme gibi 1961 Anayasasının doğru hakların kullanımı, yönetim ile örgütlenebilen yönetilen arasındaki dengeyi eski ile kıyaslanmayacak ölçüde değiştirmiştir. Ancak ne var ki bu görelî iyileşme ve ilişkide dengenin sağlanması, global ilişki söz konusu olduğu zaman geçerlidir. Eskiye oranla daha çok isteme hakkına sahip olan yönetilenin bu hakların gerçekleşmesi veya doğurduğu sorunun çözümü için başvurduğu yönetimin günlük davranışı (özellikle gişe ve büro davranışı) yine doyurucu değildir. Yönetimin ilk basamağından en üst basamağına kadar, piramitin her yerinde yönetilene karşı davranış, eskiden olduğu gibi bazen korkutucu, bazen bezdiricidir.

Tarafların Nitelik ve Tutumu

Kamu görevlisi, yönetilenin sorununun değerlendirilmesini ve çözümlenmesini herşeyden önce, kendisini bağlayan ve en ufak ayrıntıya kadar inen yazılı kurallara uyararak yapmaktadır. Çünkü yönetim içinde en geçerli unsurlar olan örgütsel eylem ve disiplin, bu yazılı kurallarla sağlanmaktadır. Yönetilenin sorununa, sorunun özelliğinden çok, yönetimin olanak ve gerekleri gözönünde tutularak çözüm aranması zorunluluğu memuru adeta içe

⁵ İbrahim YASA, *Türkiyenin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları*. TODAİE, Ankara, 1970, s. 83.

⁶ Türker ALKAN, «1960-12 Mart 1971 Dönemi Türk Basınında Kamu Yönetimi İmajlarının Değişimi», *ODTÜ. Gelişme Dergisi*, 1972-4, (İlkbahar), s. 579 vd.

⁷ A. K.

döndürmekte, onu örgütün gereklerinden başka her değişkeni ihmal etmeye zorlamaktadır. Yönetim içinde üst'ün yönetilenin sorunun istenildiği gibi çözümlenmesine ters düşecek buyrultusu, ast yönünden söz konusu olan sorunu bir tarafa itmeye yeterlidir. Ayrıca yazılı kuralların sağlanmaya çalıştığı objektiflik de farklı çözüm yollarını denemeyi zorlaştırmaktadır. Bu deneme ancak kural dışına çıkılarak gerçekleştirilebilmektedir. Hele yazılı kuralların katı yorumu amaç sapmasını doğurmakta, yönetimin varlık nedeni unutulmuş sui-generis ve içrek (ésoterique) bir yönetim dünyası yaratılmaktadır.

Yöneticinin her bakımdan saygınlık gördüğü, toplumsal ve malî statüsünün yüksek olduğu bir toplumda statü farkından doğan alışkanlıkları gidermek çok zordur. Yönetici, «herşeye gücü yeter» anlayışı içinde, görevi ile bağıntılı olarak saygı gören, hatta kendisinden korkulan kimsedir. Özellikle alt gelir gruplarında yöneticiye karşı davranış tipolojisi tümüyle korku ve saygı öğeleri ile açıklanabilir. Hernekadar 50.'nci yılın yöneticisi eski malî statüsünü —özelikle 1950 öncesi— bir çok sosyal tabakalara orazala yitirmiş ise de elinde tuttuğu ve sembolize ettiği devlet gücü, günümüzde en azından masa başında kendisine gereken saygınlığın gösterilmesine yetmektedir. Bu saptamanın özellikle alt gelir kümeleri için mutlak bir geçerliğe sahip olduğu bilindiğine göre, buradan bireyin yönetim karşısındaki başarısı, onun kültürel ve ekonomik statüsünün bir türevidir, sonucunu çıkarmak yanıltıcı olmayacaktır. Bunun başka bir anlamı, yönetimin işlev bakımından yönetilenler karşısında farklılaşmıştır. Yakın bir geçmişte yapılan ve yayınlanmamış bir araştırmadan elde edilen sonuçlara göre: Yönetime sorunlarının çözümü için başvuran yüksek dereceli memur, siyaset adamı, büyük girişimcilerden oluşan 49 denekten yalnızca 3 tanesi yönetsel sorununu çözememiş, bir başka deyişle 49 kişiden 3 tanesi yönetimden kendi amaç ve çıkarları ile bağdaşmayan karar çıkmasını önleyememişlerdir. Kuşkusuz bu konuda sorunun ne olduğu önem kazanmakta, akla hemen «yönetsel sorunların hepsinin olumlu sonuçlanacak türden mi?» olduğu sorusu gelmektedir. Fakat hemen eklemek gerekir ki 214 kişilik alt gelir kümelerinden oluşan deneklerin yönetsel sorunlarından yalnızca 76 sı bu kümelerin arzu ettikleri biçimde çözümlenmiştir.

Bu tutarsızlık karşısında bütün suçu yönetime yüklemek kuşkusuz doğru değil. Herşeyden önce hak isteme ve hakkın nasıl savunulacağı konusunda yönetimle ilişki kurmakta zorluk çeken ve kültürleri yönetimi olduğundan başka türlü yansıtan kümelerin olumsuz yönetsel kararlarla sık sık karşılaşmaları olağandır. Çünkü yönetim sorunun çözümü, için adeta yönetilenin çabasını beklemektedir. İşlemesi kendiliğinden (spontané) değildir. Böylece yönetilenin peşinden koşmadığı takdirde yönetimden çabuk ve olumlu karar çıkarılması oldukça zor olmakta, dolayısıyla bu olanakları iyi kullanabilen kimseler, sorunlarının olumlu çözümü için ortam hazırlayabilmektedirler.

Birinci grup yönetilen terimi ile karşıladığımız alt gelir gruplarından oluşan kimsenin, yönetimin sık sık olumsuz kararlarına muhatap olmaları da bu şekilde açıklanabilir. Bir araştırmada görüldüğü gibi, bu küme, işç

düzeyinde ilgili memurla ilişkilerini düzenlemeye muktedir. olamadığı gibi, sorunlarının çözümününün çabuklaştırılması ve yeniden gözden geçirilmesiyle ilgili olarak daha üst düzeydeki ilgililerle arzu edilir, doyurucu ilişki kuramamaktadır.⁸ Hele ilgili yönetsel birim bu gurup için alışılmamış bir yönetim birimini ifade ediyorsa, başvurma işlemi başından itibaren aksamaktadır.⁹

Türkiye günümüzde 0-6 yaşları dışında 14 milyon kişinin okuma yazma bilmediği bir ülke niteliğindedir.¹⁰ Bir deyişle 14 milyon yuttaş, yönetimden daha basit ve yerine getirilmesi kolay görevler beklemektedir. Özellikle klâsik görev türleri (adalet iç düzen ve güvenlik, vergi toplama gibi) bu kapsama girmektedir. Demek ki Kamu Yönetimi yurttaşların yarısı ile ilişkisini özellikle klâsik görevlerini yerine getirdiği zaman kurabilmektedir. Klâsik görevlerin niteliğinde var olan sınırlayıcılık ve kayıtlayıcılık özelliklerine bir de memur-halk ilişkisinin olumsuz yanları eklenince, ortaya halkla ilişkiler açısından oldukça acıklı bir tablo çıkmaktadır.

Halkla İlişkiler Ne Olmalıdır?

Konuyu işleyen kitap ve yazılarda görüldüğü gibi halkla ilişkiler, herşeyden önce çevre koşullarının oluşturduğu ve geliştirdiği bir anlayışa bağlı kalmaktadır. Çünkü belirli bir ortamda yönetim ile yönetilen ilişkisi bir yandan yönetimin çevreden esinlenerek ve onun etkisi altında kalarak kazandığı özelliklere, öte yandan yönetilenin çevre koşullarına bağlı olarak elde ettiği statüye göre oluşmaktadır.¹¹

Örnek olarak yönetimin dinamik unsuru olan memurun davranışı alınır sa görülür ki, bu davranış, memurun yönetim içine girmeden önce edindiği alışkanlıklarla, örgüt gereklerine uygun olarak geliştirdiği ve örgütün kendisinden beklediklerinin bir karışımıdır.¹² Demek ki kamu görevlisinin belirli bir an ve ortamdaki davranışını belirleyen iki etken vardır. Bunlardan birincisi, geçmiş ile ilgili olup, özellikle görevlinin örgüt dışında öğrendikleri; ikincisi ise örgütle arasındaki psikolojik sözleşmeye uygun olarak kendisinden beklediğini sandığı, ümit ettiği örgütsel davranış ve sorun çözme biçimidir. Hemen eklemek gerekir ki, çevre etkisi yalnızca geçmişle ilgili olmayıp; kamu görevlisinin örgüt içindeki davranışı, örgütün aracılığı ile yine çevre etmenleri tarafından belirlenmektedir. Çünkü örgüt ile çevrenin girdi-çıkı ilişkisi, çevreye uyum zorunluluğu, kamu görevlisinin ister istemez çevre etkisi altında kalması sonucunu doğurmaktadır.

⁸Metin KAZANCI, «Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri», *Amme İdaresi Dergisi*, 1972 C. 5. S. 2, s. 19 vd.

⁹Alt gelir gurupları için alışılmamış yönetim birimleri kolluk, adalet ve ender olarak da PTT ve İşçi Kurumlarını ifade etmektedir. Bu gurubun alışılmamış birimlerle ilişkisine (Banka, Pasaport ve gümrük birimleri vb.) özellikle yurt dışına gitmek söz konusu olduğu zaman rastlanmaktadır.

¹⁰Türkiye İstatistik Yılı, DİE, 1971, s. 42.

¹¹Claude GOYARD, «Le Milieu Social», *Traité De Science Administrative*, Mouton, Paris 1966, s. 157 vd.

L'Administration Publique Rec. de Textes, Armand Colin, Paris, 1971 ss. 66-68.

¹²Mümtaz SOYSAL, a.g.e., s. 10.

Belirtilen noktaları halkla ilişkiler açısından değerlendirirsek; Başlangıçtaki eğitim düzeyi, çevre kalıntısı alışkanlıklar, yönetimin ilgili kimseden bekledikleri ve o kimsenin yönetilenle iyi ilişki kurması sonucu elde edeceği örgütsel yarar, mikro planda halkla ilişkileri yönetim açısından belirleyen öğeler olacaktır.

Yönetilenle ilgili yana gelince; daha önce de değinildiği gibi yönetilenin ekonomik ve kültürel statüsü ilişkinin niteliğini etkileyebilecek ağırlıktadır. Bunun yanında yönetilenin çözülmesini amaçladığı yönetsel sorunu ve bu sorunun niteliği de ilişkide önemli bir rol oynamaktadır. Bir başka deyişle, yönetilenin girişkenliği, üst basamaklara başvurabilme gücü ve yönetimle ilişkisinin sıklığı, yönetimin bu konuda sağladığı kolaylıklar ve aldığı tedbirler halkla ilişkilerin iyiye gitmesi için asgari koşullardır.

Bu öğelerin bir arada bulunması sonucu ideal bir ilişki tipolojisi ortaya çıkabilir. Ancak, bu ilişki mikro plandadır. Yönetimle günlük veya gişe düzeyindeki ilişkide bu etkenler belirleyici rol oynarlar. Oysa halkla ilişkiler temelde siyasal içerikli olup, ilişki yönetimden önce siyasal erki ilgilendirmektedir. Daha doğrusu ülkede ideal bir halkla ilişkiler ortamı yaratmak, yönetimden önce siyasal sistemi ilgilendiren bir sorundur. Bugün bir çok Batılı ülkede görüldüğü gibi, yurdumuzda da yönetim-yönetilen ilişkisini iyileştirmek denilince akla önce günlük ilişkilerin iyileştirilmesi ve bu amacın gerçekleştirilmesi için ilişkiyi kolaylaştırıcı nitelikte aracı örgütler kurulması gelmektedir. Böylece yönetimin halk karşısında tek değiştiren olduğu kabul edilmekte, siyasal erkin belirleyici özelliği bir yana itilmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, aralarında bir katılma anlaşması olmasına karşın, özellikle bizim sistemimizde siyasal sistem bir erk niteliğinde olup, yönetimi çizdiği yönde ilerlemeye en azından normatif olarak mecbur etmektedir. Fakat bu gerçek yadsınmakta ve halkla ilişkileri iyileştirme çabalarında yönetimin gücü ön plana alınmaktadır.

Türk Kamu Yönetiminde özellikle merkezi düzeyde; kamusal ilişkiler, enformasyon ve tanıtma, danışma, idari danışma, yayın bürosu ve basın müşavirliği vb. adı altında kurulmuş bulunan halkla ilişkiler birimleri, altında açıklamaya çalıştığımız günlük ilişkileri iyileştirmekten başka amaç taşımazlar. Hernekadar bu birimler bağlı oldukları kuruluşlara, ilişkide buldukları yönetilen gruplarının istek ve dileklerini iletme gibi bir görevi yüklenmiş iseler de, üzerinde uğraştıkları sorunun çözümüyle, yalnızca günlük ilişkilerde bir iyileştirme sağlayabileceklerdir. Kuşkusuz bu amacı küçümsemek mümkün değil. Her yönetilenin, yönetimden iyi muamele görmesi, kendisine güler yüz gösterilmesini istemesi kadar doğal bir isteği olmaz. Fakat kendisinin iyi karşılanmasının ötesinde, aynı yönetilen, sorununun en iyi biçimde çözümlenmesini yönetimden istemek hakkına da sahiptir. Bir bakıma ikinci istek çok daha önemli olup, «iyi karşılanma» yalnızca tamamlayıcı bir özellik taşımaktadır. Örneğin çalınmış bir eşyanın bulunması için polise başvuran bir kimsenin asıl isteği, kendisinin karakol-

¹³ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Önerileri, TODAİE, Ankara, 1972, s. 73.

da ağırlanması, güleryüz gösterilmesi değil, çaldırıldığı eşyanın bulunmasıdır. Demek ki bizde halkla ilişkiler birimlerinin veya yönetsel birimlerin, yönetilenle iyi ilişki kurabilmeye yatkın olmaları, bu alanda başarı sağlamaları, problemin ancak ayrıntıda kalan yanının çözümü anlamına gelmektedir. Yöneti mile ilişki kurmakta zorluk çeken bir kimsenin bile asıl tasası kendisini yönetimin ilk basamağında bekleyen zorluk değil, sorunun tümüyle çözülmesi amacıyla yönetimin, geniş ussallık anlayışı içinde hareket edip edemeyeceğidir.

Saniyoruz ki halkla ilişkiler, yönetim açısından, toplumsal içerikli, katılımı sağlayıcı (özellikle yersel yönetim birimlerinde), sorun çözmede geniş ussallığın takipçisi olmayı gerektiren aşamalardan oluşan sürekli bir uğraş ve anlayış biçimidir. Yoksa yalnız ilk basamakta, yönetileni iyi karşılamayı, onu incelikle dinlemeyi ve formalite basitleştirmeyi amaçlamış bir program, halkla ilişkiler sürecinin bütününe ifade etmekten çok, tüm sorunun yalnızca ayrıntıda kalabileceği yanındır.

Bu konuda ilginç bir uygulama önerisini Plan'da bulmak mümkün. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının 1973 uygulaması ile İcra Planının 477 sayılı önleminde «Halkla münasebetleri, uygulamanın etkinliğini artıracak ve halka en iyi şekilde hizmet sağlayacak biçimde düzenlemek amacı ile, halkın idare ile temasa geldiği konuların başlıcaları (doğum, ölüm, evlenme, nüfus, miras, tapu, ehliyet vb.)nın bir envanteri yapılarak, basitleştirme çalışmaları yapılacaktır.» önerisi yer almaktadır.¹⁵ Görüldüğü gibi halkla ilişkiler yalnızca gişe seviyesinde düşünülmemekte, yönetimin yönetilenle ilişkisi, formalitelerin bastırılması ile istenilen düzeye getirilebilir varsayımından hareket edilmektedir. Fakat eklemek gerekir ki, siyasal erkten çok yönetimi etkilemek olanağına sahip teknokratik kökenli planın yönetim üzerinde durması, halkla ilişkiler konusunda siyasal erke hitap etmesi, sistemimizin rasyonelitesinin bir gereğidir.

Siyasal sistemi, yönetimle halk arasından çıkarmak mümkün olmadığına göre, bu konuda ortaya çıkan en ussal eylem, önce siyasal sistem ile halk ilişkisini düzenlemek ve onun aracılığı ile yönetime yön vermek olacaktır. Bir deyişle siyasal erki popülarize etmek ilk amaç olabilir. Böyle bir girişim aynı zamanda günlük yöneten yönetilen ilişkisini iyileştirmede de etkili olabilir. Çünkü yönetimle iyi ilişki kurmak ve ona sorun çözdürmekte siyasal erk etkin rol oynadığına göre, siyasal erkin yaygınlaştığı, tüm yönetilenler üzerinde dağıldığı ortamda yönetimin kayırcılığından söz etmek oldukça zor olacaktır.

O halde halkla ilişkileri, yönetimin varolan işleyişini sevimli hale getirmek için yapılan çalışmalardan çok; yönetimin alması gereken biçim konusundaki çabalar olarak nitelemek doğru olur. Bu gerek karşısında da asıl olan yönetime yön verecek olan siyasal erke ilişkinin düzenlenmesi, onun aracılığı ile yönetimi düzenlemektir. Yoksa yönetsel eylemin doğruluğunu ve var olan sistemi benimsetmeye çalışma, bir çeşit propaganda yönteminden başka bir şey değildir.

¹⁵ 1973 İcra Planı, DPT, s. 104.

Türkiye'de Halkla İlişkiler Uygulaması

Açıklanmaya çalışıldığı gibi, Kamu Yönetiminin halkla ilişkileri, yönetimin oluşma biçimi üzerinde bir takım iyileşmeler sağlamayı amaçlamıştır. Yönetilen yönetimi olduğu gibi ve peşinen kabul etmek zorundadır. İsteği, ancak yönetimin ayrıntıda kalan konuları ile ilgili olduğu takdirde dik-kate alınacaktır. Bir başka deyişle yönetim ancak bu konularda yeniden düzenlenmeyi kabullenecektir. Yönetimin kendi oluş nedeni ve global sorunlar üzerinde yönetilenle dialog kurması olanaksızdır. Çünkü bu tür sorunların çözümü yönetimin gücünü aşmaktadır. Bir türev olması nedeni ile yönetimin bu alanlarda bir şey yapması olanaksız görünmektedir. Yönetilen, ancak siyasal erk ile ilişki kurarak yönetime isteklerini benimsetme olanağına sahiptir.

Siyasal Sistem-Yönetilen İlişkisi

Ülkemizde siyasal sistemin yönetilenle kurumlaşmamış ilişkisi özel bir önem taşımaktadır. Özellikle seçim öncesi rastlanılan bu ilişki türü, yönetim konusunda öneri çıkarılabilecek bir ilişki olmadığından konu dışı kalmaktadır. Hatta eklemek gerekir ki bu ilişki türü kurumlaşmamış olduğu kadar, bir kurala da bağlı değildir. Bağlayıcılığı kişisel, sonuçları ise informeldir. Seçim öncesi aday-halk ilişkisini bu yaklaşımla değerlendirmek gerekmektedir. Fakat siyasal erk olduğu andan itibaren yönetilenle ilişkisi başka bir görünüm kazanmaktadır. Ancak bundan sonra bir yandan siyasal erk —yönetilen ilişkisinden yönetimle ilgili sonuçlar çıkarmak mümkün olacak, öte yandan Anayasa'nın 6 ve 112'nci maddelerinde belirtildiği gibi, yönlendirme söz konusu olacaktır.

Türk sisteminde bilindiği gibi siyasal sistem bir erk olmasına karşın, Yönetim bir türev niteliğindedir, yani siyasal sistemin gösterdiği yönde eylem ve işlem yapmak zorundadır. Bunu nedenledir ki siyasal sistem yönetimi oranla bağımsız, konumu itibarıyla de geniş ussallığın takip ve uygulayıcısıdır. Yapı ve işleyiş bakımından yasamanın yönetime üstünlüğü, hukuk sistemimizde tartışılma zbir olgudur. Bu olağan uygulama yanında Anayasa, siyasal sistemin idareye sorun çözmede bir çeşit özel buyrultu vermesini mümkün kılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, dilekçe hakkının bir sonucu olarak yönetimle yönetilen arasında aracılık etme fonksiyonuna sahiptir. Anayasanın 62'nci maddesinde belirtildiği gibi «Vatandaşlar kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.» Bu hükme uygun olarak çıkarılmış bulunan 140 sayılı yasa, asıl olarak yargı yerlerinde görülmekte olan sorunlar dışında yönetim-yönetilen ilişkisinde çözülmesi gereken sorunların çözüm biçimleri hakkında öneride bulunmak, çözümü çabuklaştırmak gibi konularda parlamentoya yetki vermektedir. İsteklerin toplandığı Dilekçe Karma Komisyonu sorunu görüşmekte ve kesinleşen kararını bakanlık veya bakanlıklara bildirmektedir. Ancak Komisyonun yetkisi daha ileri geçmemekte alınan karar asla yönetime bir buyrultu olmamaktadır.¹⁵ Ancak belirtmek

¹⁵ Servet ARMAĞAN, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İÜHF Yayını, 1972, s. 125.

gerekir ki, Dilekçe Karma Komisyonunun aldığı kararın aksine işlem ve eylem yürüten bakanlıkların 140 sayılı yasanın 12'nci maddesine uygun olarak soru ve gensoruya muhatap olmaları tehlikesi vardır. Nitekim yasanın 12'nci maddesinde «bakanlar yaptıkları işlemi aynı maddenin son fıkrası uyarınca kendilerine yapılan bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde Karma Komisyon Başkanlığında yazıyla bildiriler Karma Komisyon Genel Kurulu, bunlardan gerekli gördüklerinin yasama meclislerinde görüşülmesini isteyebilir» hükmü yer almış bulunmaktadır. Böylece Dilekçe Komisyonu sorunu yasama organına getirmekte ve onu, yürütmeyi denetleme yetkisini kullanmaya tahrik etmektedir. Sonuç olarak yönetim ile yönetilen arasındaki sorunun çözümünde yasama, kendine göre geliştirilmiş olduğu adalet anlayışı içinde müdahale etmektedir.

Ülkemizde dilekçe hakkının sosyal içeriğinin çokyönlülük gösterdiği tahmin edilebilir. Yönetilenin yargı yerlerinde görülmekte olan davalar dahil (bu başvurular reddedilmektedir) Komisyona aktardığı istek ve şikayetleri kamu oyunun devlet konusunda ne düşündüğünün açık delilleri olabilir. Öteki ülkelerde olduğu gibi bizde de T.B.M.M.'ne gelen dilekçeler kamu oyunun aynasıdır.¹⁶ Hemen belirtelim ki, dilekçelerin içerikleri ile ilgili ayrıntılı bilgi vermek mümkün olmamasına karşın, hakkın kullanımı ve gelişimine değgin bir kaç rakam sıralanabilir.

Herşeyden önce T.B.M.M. Dilekçe Karma Komisyonunun, dilekçelere cevap yetiştirme ve karara bağlama konusunda etkin olduğu ileri sürülemez. Komisyon 1961 yılından 1970 yılına kadar 38000 dilekçeden 21000 ni karara bağlayabilmiştir. Aynı rakamlar 1927 ile 1959 yılları arasında 89000 ve 74120 dir. 6 mart 1962 den 4 ağustos 1970 tarihine kadar olan 14 rapor döneminde ortalama 2017 dilekçi Komisyona başvurmuştur. Komisyon ortalama olarak her rapor döneminde 1508 dilekçeyi karara bağlamıştır. Bununla birlikte Şubat-Ekim 1963 rapor döneminde 3609, Kasım 1964-Ekim 1965 döneminde 3763 dilekçe karara bağlanarak ortalamanın üstüne çıktığını görmekteyiz. Ençok başvurma yine aynı dönemlere rastlamaktadır. 1967 ve 1969 dönemleri dışındaki bütün rapor dönemlerinde, Komisyona gelen dilekçeden daha az sayıda dilekçe sonuçlandırılmıştır.¹⁷

Meclislere baş vurma konusunda öteki bir nokta, elde edilen sonuçtan genellikle yalnızca dilekçenin yararlandığıdır. Toplu başvurulara da rastlanmaktadır. Fakat asıl olan o tür sorunun yönetilen-yönetim ilişkisinde bir daha ortaya çıkmaması olduğuna göre, bu konuda kuşkusuz alınacak önlemler bulunmaktadır. Aynı sorunun tekrarını önlemek için Dilekçe Komisyonu veya TBMM'nce hiçbir önlem geliştirilmemiştir. Çözüm ve tekrarı önlemek yalnızca bakanın veya ilgili yöneticinin anlayışına bağlı kalmaktadır. Dilekçeler dikkate alınarak çıkarılmış hiçbir genel yasaya rastlanmaması da ilginç bir durumdur.

¹⁶ A. k., s. 146.

¹⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bknz: A. k. ,ss. 152-167.

Yönetim-Yönetilen İlişkisi

Yürütmeye bağlı olan yönetsel birimlerin halkla ilişkilerinde sorunlar çok yönlüdür. Her yönetsel birimin satıcı, hizmet götürücü, sınırlayıcı olma nitelikleri halkla ilişkilerde ayrı noktalara önem verilmesini gerektirmektedir. Fakat her üç birimde de halkla ilişkiler üç ayrı aşamayı kapsamaktadır: Bunlardan ilki bilgi vermek, ikincisi işlem ve eylem karşısında tepkiyi ölçüp yönetime istek ve şikayet aktarmak, üçüncüsü ise bu konuda iyileşmeleri sağlamak amacıyla düzenlemeler yapmaktır. Bir deyişle, yönetimin halkla ilişkileri kamu oyu yoklamasızdan başlayıp idari reforma kadar uzanabilen işlemleri ifade etmektedir.

Böylesine karmaşıklık gösteren uygulamalar dizisini, kuşkusuz ilk başta bir yandan girişim, öte yandan bu tür girişimleri eşgüdümlemeye geçileştirmek mümkün olacaktır. Yani Kamu Yönetiminde halkla ilişkiler plan, uygulama ve uygulama sırasında eşgüdümü gerektirmektedir. Ne var ki ülkemizdeki uygulama, birlikt anlayışı dışında ve en ufak eşgüdüme gereksinmesi duyulmaksızın yürütülmektedir. Sayıları zaten çok az olan halkla ilişkiler uygulaması yapan birimler, en açık noktaları bile ihmal ederek bu konudaki etkinliklerini kendiliğinden azaltmaktadırlar.

Bu konuda Türk Kamu Yönetiminde yapılan gözlemlerin sonuçlarından bir kaçını şöyle özetlemek mümkündür :

Yönetimsel birimlerde halkla ilişkiler programı ve uygulaması, başyöneticinin inisiyatifine bağlıdır. Sağlık Bakanlığı uygulamasında görüldüğü gibi bakanın değişmesi ile halkla ilişkiler birimi de değişmekte, girişilen çabalar durdurulmakta veya bir yenisi başlatılmaktadır.

Bazı bakanlıklarda bu hizmet duyuru şeklinde yürütülmektedir. Dışişleri ve Milli Savunma Bakanlıklarında olduğu gibi ilgili birim yalnızca gerektiğinde haber vermeyi, halkı aydınlatmayı amaçlamakta; yönetilenin tepkisi değerlendirilmemektedir. Böylesi uygulamalar ise tek yönde işleyen bir haberleşme tipi yaratmaktadır.

Bazı kuruluşlarda halkla ilişkiler görevi gazete taramak şeklinde anlaşılmaktadır. Üç merkezi idare biriminde uygulama, özel kalemin anlayışına terk edilmiş olup yapılan tek şey, gazetelerde kurum ile ilgili sansasyonel haber aramak ve tezkip için kupür kesmektir.

Bununla birlikte Köy İşleri Bakanlığı gibi, oldukça etkin sayılabilecek bir halkla ilişkiler programı yürüten kuruluşlarımız da vardır.

Ortada olan gerçek, çok az kuruluşun halkla ilişkiler görevini yürüttüğü ve herbirisinin ayrı anlayış içinde, birbirlerinden değerlendirmelerinden yararlanmaksızın hizmet gördükleridir. Bu gerçekten hareket eden İdari Reform Danışma Kurulu, raporunda Devlet Enformasyon Örgütü adı altında Basın Yayın Genel Müdürlüğünü de içine alan yeni bir örgüt önermektedir.¹⁸ Bu kuruluş hem etkin bir halkla ilişkiler programı uygulayacak, hem

¹⁸ İdari Reform Danışma Kurulu a.g.r., s. 73.

bu görevin yaygınlaşmasına çalışılıp ilgili birimlerin gereksinmelerini karşılayacak ve hem de eşgüdüm sağlayacaktır. Propaganda faaliyetlerini birlikte yürütmeye itilmesi tehlikesi mevcut olmakla birlikte, böyle bir örgütüm yönetimi halkla ilişkilerinde en azından yaygınlaşmayı sağlaması gibi bir faydası sakıncasına üstün tutulmuştur.

İdari Danışma Merkezi Örneği

Fransız örneğinin etkisi altında kalınarak TODAİE bünyesi içinde kurulmuş bulunan İdari Danışma Merkezi bütün olumsuz yönlerine karşın, Türk Kamu Yönetiminin halkla ilişkiler konusunda biçimsel olarak ortaya koyduğu en belirgin örnektir. Bu küçük birim, içinde barındırdığı çeşitli bakanlıkların temsilcileri ile önce yönetim ile yönetilen arasında kolay bir haberleşme sağlamayı, daha sonra yapacağı değerlendirme sonucu, tartışmalı konularda yönetime tavsiyelerde bulunmayı amaçlamıştı. Halkla ilişkilerin ilk aşaması olan bilgi vermeyi olanakları ölçüsünde (telefon aracılığı ile) yerine getirmiş olmasına karşın kendisine yüklenen; yönetimi halkın istek ve şikayetlerinden haberdar etme ve bu konuda tavsiyelerde bulunma söz konusu olduğunda bir varlık gösterememiştir. Bir kere Merkezin, ilgili yönetim birimleri ile direkt ilişki kurması olanaksızdır. Merkezde yönetilenin istek ve şikayetlerinin ne olduğu konusunda bir dokümantasyon da geliştirilmemiştir. Bu konuda inisiyatif akademik bir kuruluş olan TODAİE ye bırakılmış, dolayısıyla Merkez-İdare ilişkisi ya dolaylı olmuş ya da ihmal edilmiştir.

Merkezin konumu ile Türk Kamu yönetiminde var olan yönetilenden gelen isteklere kulak asmama alışkanlığı arasında büyük ilişki olduğu bir gerçektir. TODAİE içinde bulunması başlangıçta olumlu sonuçlar veren İdari Danışma Merkezi etkinliğini giderek yitirmiş ve sonunda kapanmaktan kurtulamamıştır. Bununla birlikte İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda yeni kurulacak Devlet Enformasyon Örgütü içinde İdari Danışma Merkezi'nin yeniden canlandırılması öngörülmektedir. Bu şekilde yalnız Ankara içinde günde ortalama 100 soruyu cevaplandıran Merkezin yeni konumu, ülke çapında örgütlenmesi ile büyük bir boşluğu dolduracağı ileri sürülebilir.

SONUÇ

Yönetim-yönetilen ikiliğinin temelinde toplumsal sorunlar yatmaktadır. Bu ikiliği ortadan kaldırmak olanaksız olmakla birlikte zıtlaşmayı ve ters yönlü istekleri hafifletici önlemler yine toplumsal planda yapılacak değişikliklerle mümkün olmaktadır. Yönetimin halkla ilişkileri denilince akla hemen biçimsel olarak alınacak önlemler ve ilişkiyi kolaylaştırmaya yönelik aracı kurumlar gelmektedir. Merkezi yönetimin 40 kadar biriminde kurulmuş bulunan ve çeşitli adlar altında anılan halkla ilişkiler birimlerini bu açıdan değerlendirmek gerekmektedir.

Fakat hemen eklemek gerekir ki halkla ilişkiler anlayış ve uygulamasını yüzeydeki sorunlara kaydırmak hem yüzyıllar boyunca yöneten-yönetilen

ikiliğini tüm özellikleri ile korumaya çalışmış bir alışkanlığın etkisi olduğu kadar günümüzün de rasyonalitesine uygun düşen bir davranışın sonucudur. Türk Kamu Yönetiminde halkla ilişkiler anlayış ve uygulaması yönetim-halk arasında sürtüşmeyi ve bu konuda ortaya sorun çıkmasını önlemek değil, toplumsal sorunların sonuçlarına yönetileni katlandırmak, razı etmek amacına yöneliktir.

Halkla ilişkileri yalnızca gişe veya büro düzeyinde düşünmek zorunda olan Kamu Yönetiminin bu alanda da bir çok gereği yerine getiremediği bir gerçektir. Birbirinden habersiz ve ayrı uygulamanın peşinde olan birimler arasında etkin bir eşgüdüm, halk dilek ve şikayetlerinin yönetime yansıtılması gibi sorunlar çözümlenememiş durumda İdari Danışma Merkezi aracılığı ile başlangıçta gerçekleştirilmiş birkaç formalite basitleştirilmesi dışında da istek ve dileklerin yerine getirildiği görülmemiştir.