

## BÜROKRATİK SİSTEMİN YOZLAŞMASI \*

Refik ÇULPAN\*\*

Bürokrasinin değişik kimi tanımları verilebilir. Ancak burada bürokrasinin birbirine ters düşen iki anlamı üzerinde durulacaktır. Bunlardan birincisi, halk arasında çok kullanılan «kırtasiyecilik», «şekilcilik» ve «savurganlık» ile dolu iyi işlemeyen bir örgüt yapısını belirten olumsuz anlamıdır. İkincisi ise, kamu hizmetlerini yürüten, örgütlenme ve yönetim biçimini belirten yansız (nötr) anlamıdır. Bu yazıda, bürokrasinin anılan iki anlamı arasında bağ kurularak bir çözümleme yapılmaya çalışılacaktır. Ülkemizdeki bürokratik yapının sorunları tanımlanarak kimi önerilerde bulunmak amaçlanmıştır.

Ülkemizde bürokratik mekanizmanın iyi çalışmadığı yolunda türlü yakınmalar dile getirilmektedir. Güncel olanlardan birkaçını sıralarsak; terör ve anarşinin önlenememesi, pahalılığın durdurulamaması, sağlık hizmetlerinin gereği gibi verilememesi, eğitimdeki eksiklik ve kopukluklar, trafik kazalarındaki yüksek oran başlıcalarıdır. Bu yakınmalardan kamu bürokrasisini ilgilendirenlerin nedenlerini tam anlıyabilmek için bürokrasimizin özelliklerini ve içinde bulunduğu koşulları bilmek gerekir.

Burada kullanılan anlamda «kamu bürokrasisi» deyiimi, kamu kurumları (Bakanlıklar ve bağlı kuruluşları ile yerel yönetimler) ile kamu iktisadi teşebbüslerini kapsamaktadır. Gerçekte, kamu hizmeti üretmek için kurulmuş olan bürokratik yapılar ile ekonomik etkinlik gösteren girişimler, birbirlerinden değişik özellikler gösterirler. Ancak burada yapacağımız çözümleme açısından, bu iki tür kuruluş arasında fark gözetmemek, büyük bir sakınca taşımamaktadır. Ayrıca, bugünkü çalışmaları açısından, sivil bürokrasiler ile ekonomik girişimler, birbirlerine benzer duruma gelmişlerdir. Başka bir deyişle, kamu kurumları da kamu işletmeleri de, benzer sorunlarla karşı karşıyadırlar. Bu yüzden, «kamu bürokrasisi» deyiimi, kendine özgü özellikler taşıyan askeri bürokrasi dışında tüm sivil bürokrasileri ve kamu girişimlerini içerecek biçimde geniş anlamda kullanılmaktadır.

Kamu bürokrasisinin, günlük yaşamda önemli bir konumu vardır. Çevremizde güvenlik, sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım gibi birçok temel hiz-

\* Türk Sosyal Bilimler Derneği tarafından düzenlenen I. Ulusal Sosyal Bilimler Semineri'nde (6-8 Haziran 1980 Ankara) sunulan bildiridir.

\*\* Doç. Dr. Refik Çulpan, Hacettepe Üniversitesi Sosyal ve İdarî Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesidir.

metler, bürokratik örgütlerce gerçekleştirilmektedir. Bürokrasinin toplumsal ve ekonomik ilişkilerdeki ağırlığı, her geçen gün daha da artmaktadır.

Bilindiği gibi, bürokrasi, siyasetlerin uygulama aracıdır. Bu nedenle, bürokratik mekanizmanın iyi işlemediğini yer ve zamanlarda en güzel siyasetler bile uygulanma olanağı bulamazlar ya da kötü bir biçimde uygulanarak yozlaştırılırlar. Sağlam ve güvenilir bürokratik yapılar, bir yerde o ülkedeki düzenin koruyucusudur. Öyle ki, siyasal iktidardaki kararsızlıklardan (istikrarsızlıklardan) ve sarsıntılardan doğabilecek boşluğu bürokrasi doldurarak kamu düzeninde süreklilik ve kararlılık sağlayabilir.

Bürokratik örgüt, her örgüt gibi, belli bir siyasal, toplumsal, ekonomik, teknolojik ve kültürel çevrede varlığını sürdürür. Bu çevredeki oluşumlardan bürokratik yapı doğal olarak etkilenir. Örneğin, ülkemizde hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve kentleşme gibi çevresel etmenler, bürokrasiyi büyük ölçüde etkileyerek ona önemli görevler yüklemektedir.

Genelde bürokrasiye böylece değindikten sonra, ondan bugünkü yakınmaların neler olduğuna eğilebiliriz. Kamu bürokrasimizi olumsuz yönde etkileyen başlıca sorunları şöylece sıralayabiliriz:

**1. Bürokrasinin Siyasallaşması:** Bürokrasi, alışlagelmiş biçimde, değişen siyasal iktidarlara hizmet verebilen bir örgütsel yapı olarak kabul edilir.<sup>1</sup> Kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasal görüşün esiri olmadan görevlerini yapmaları beklenir. Bu biçimde siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasal iktidarlara kurtarır. Ayrım gözetmeden her siyasal iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı kamu da güven duyacaktır. Kamu görevlileri de, işlerini bir «kariyer» (yaşamı uğraşı) olarak benimseyebilecek ve iş güvenliği içinde olabileceklerdir.

Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlemesinde yetenek ve becerileri temel alan «yeterlik (liyakat) sistemi»ni bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan «ganimet sistemi»ni uygulamaya koymaktadır.<sup>2</sup> Böylece siyasal iktidar, personel atamalarında, yer değiştirmelerinde ve yükseltmelerinde kendi yandaşlarına olanaklar hazırlamaktadır.<sup>3</sup> Bu tür uygulamalar, olağan partizan tutumların ötesinde, kimi kamu kadrolarının militan kişilerle doldurulmasına dek varabilmektedir.

Siyasal iktidarlara kendi politika ve programlarını uygulamak için kimi bürokratik yerlere (pozisyonlara) kendi elemanlarını getirmeleri doğal karşılanabilir. Hükümetin başarılı olabilmesi için ona böyle bir olanak ve-

<sup>1</sup> Gerald E. Caiden, *Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice* (New York: Holt, Rinehart and Winston), s. 84.

<sup>2</sup> Yeterlik sistemi ile ganimet sistemi konusunda daha fazla bilgi için Bkz: Caiden, a.g.e. ve ve Herbert A. Simon Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, *Kamu Yönetimi* (Çev: C. Mihçioğlu), A. Ü. S. B. F. Yayınları No. 354.

<sup>3</sup> Bkz: Hükümet değişikliklerini izleyen aylardaki Resmi Gazete'de yayınlanan görevden alma ve atama kararnameleri.

rilmelidir. Ancak, bu yöndeki uygulamaların ölçüsü kaçırılmamalıdır. Yeni iktidarcı, siyasal sayılamayacak pozisyonları da içeren toplu ya da büyük sayılara varan değişiklikler yapılmakta ve bir ganimeti paylaşırma ya da yağma havası yaratılmaktadır.<sup>4</sup> Değişiklikler; müsteşar, genel müdür ve daire başkanlarından uzman personele ve hatta odacılara dek uzanabilmektedir. Daha kötüsü, sözleşmeli personel çalıştıran kimi kuruluşlara, aşırı siyasal görüşlü yandaşlar yerleştirilmektedir. Gittikçe artan siyasallaşma sonunda, kamu kuruluşlarında baskı yapma ve zor kullanma gibi görülmemiş olaylar yaşanmaktadır. Öte yandan, kamu personeli siyasal koşullandırma ve örgütlenme etkisiyle kamplara ayrılmaktadır. Kamu görevlileri, siyasal görüşlerine göre, Mem-Der, Pol-Der, Töb-Der, Ülkü-Bir, Pol-Bir, Milliyetçi Öğretmenler gibi türlü dernek çatılarında toplanmakta ve eylemde bulunmaktadırlar.

Bu durum, kamu bürokrasinin temel işlevlerini yapamamasına yol açan en ciddi sorun olarak gündemdedir.

**2. Hızlı Personel Devri:** Bürokrasinin siyasallaşmasına yol açan «ganimet sistemi» uygulamasının sonucu olarak, kamu personeli kadrolarında değişiklik yapıldığına değinmiş bulunuyoruz. Ancak, yönetici düzeyindeki değişiklikler, özel olarak irdelemeyi gerektirecek düzey ve önemdedir.

Kamu yöneticilerinden büyük bir bölümü, iktidar değişikliğine koşut olarak değiştirilmektedir. Özellikle üst düzey yöneticileri arasında bu uygulamanın çok yaygın olduğu bilinen bir gerçektir.

Yeni gelen hükümetler, üst düzey bürokratları görevlerinden alarak ve çoğu kez «müşavir» olarak atamalar yaparak onlara hiç bir iş vermemektedirler. Çok olumsuz sonuçlar yaratması nedeniyle, özellikle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde bu uygulamadan ciddi yakınmalar vardır.

Ülkemizdeki hükümet bunalımları (koalisyon hükümetleri, duyarlı denge ve azınlık hükümeti) ve sık değişen iktidarlar anımsanacak olursa, kamu personeli değişimi sorununun boyutu, somut bir biçimde görülebilir ve ağırlığı daha iyi anlaşılabilir.

Daha alt düzeydeki kimi kamu personeli (şube müdürü, öğretmen, polis v.b.), «geri kalmış» ya da iktidar yanlısı siyasal görüşün egemen olduğu yörelere atanarak görevden ayrılmaya zorlanmaktadır.

Ayrıca, kamu kuruluşlarında çalışanlara ödenen maaş ve ücretler, piyasada ödenenlerle karşılaştırıldığında, düşük kalmaktadır. Özellikle hızlı enflasyon artışına ayak uyduramayan maaş düzeyleri nedeniyle memurlar «bordro mahkûmları» olarak anılmaktadırlar. Artan yaşam pahalılığı karşısında memur maaşlarının yetersiz kalmaları, memurları huzursuz kılmaktadır.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cahit Tutum, «Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık» *Amme İdaresi Dergisi*, IX (Aralık 1976), s. 28-31.

<sup>5</sup> Alper Topçuoğlu, «Devlete Bağlı Çalışanlar ve Ücretler» *Amme İdaresi Dergisi*, X (Aralık, 1977), s. 28-29.

Bu koşullarda, kamu personeli arasında yetenek ve beceri sahibi olanlardan bir bölümü, kamudan daha iyi ödeme yapabilen özel kesime geçmektedir. Kamu, elindeki yetmişmiş personeli ya özel kesime ya da dış ülkelere kaptırdığından nitelikli insangücü açısından giderek daha güç durumda kalmaktadır. Kamudan ayrılan personelin yerine alınanlar, çoğu kez okullarını yeni bitirmiş ya da deneyimsiz elemanlar olmakta ve onların yetiştirilmesi kamuya ek bir maliyet yüklemektedir. Genellikle kamuda bir süre çalışarak deneyim kazanan elemanlar, özel kesime geçme olanakları aramaktadırlar. Böylece kamu örgütlerindeki personel devri, bir yandan yetenekli ve deneyimli personelin kaybı nedeniyle bir boşluk yaratmakta, öte yandan yeni gelenlere yapılan hizmetiçi yatırımlar nedeniyle maliyetleri yükselmektedir.

Hızlı personel devri, yönetim sürecinde kesintilere ve aksamalara yol açmaktadır.

**3. Yolsuzluk :** Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına «yolsuzluk» demekteyiz. Bu genel deyim, «rüşvet», «zimmete para geçirme», «irtikap», «memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suistimal ve memuriyet vazifelerini yapmama» gibi dürüstlük ve ahlâk kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmıştır.<sup>6</sup> Kimi kamu görevlilerinin rüşvet almadan görevlerini yapmadıkları ya da rüşvet karşılığı görevlerini kötüye kullandıkları yolundaki inanç ve yakınmalar kamuoyunda pek yaygındır. Özellikle, gümrük kontrol memurları ve polislerin bir bölümünün maddi çıkar karşılığında görevlerini kötüye kullandıkları söylentileri o denli çoğalmıştır ki, yetkili üst yöneticileri bile zaman zaman bu olguyu kabul etmek zorunda kalmışlardır.

Yasal olarak mal ve eşyalarını rüşvet ödmeden gümrükten geçirmek isteyenlere zorluklar çıkarıldığı türlü örnekleriyle dile getirilmektedir. Öte yandan, yasal olarak ülkeye girmesi ve ülkeden çıkması yasaklanmış ya da gümrük vergisi gerektiren mal ve eşyaların rüşvet ödenerek girdirilmesi ve çıkartılma yolunun belli durumlarda mümkün olduğu bilinmektedir. Bazan da, ödenmesi gereken gümrük vergisi tutarı, kimi «özel» düzenlemelerle düşük tutulabilmektedir.

Ülkemizde toplu kaçakçılığın (uyuşturucu maddelerin yurt dışına ve silah, sigara ve yabancı içkilerin yurt içine) yoğun olduğu bilinen bir gerçektir. Bu denli büyük ölçekli olaylara kimi görevlilerin ne ölçüde karıştıkları ise bilinmemektedir.

Kimi kişilerin rüşvet ödeyerek şoför ehliyetnamesi aldıkları, yine çok duyulan söylentilerdendir.

<sup>6</sup> Buradaki «yolsuzluk» sözcüğü, İngilizcedeki, yönetimde yasa dışı her türlü eylemi belirten «corruption» anlamında kullanılmıştır. Konuyla ilgili olarak Bkz. Turgay Ergun, «Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine» *Amme İdaresi Dergisi*, (Mart, 1978), Gencay Şaylan, «Toplumsal Değişme, Yönetim Bozulma ve Yolsuzluk» *Amme İdaresi Dergisi*, (Aralık, 1975), İlhan Tekeli ve Gencay Şaylan, «Rüşvet Kuramı» a.k., (Eylül, 1974).

Vergi kaçaklığına göz yumularak ya da vergi takdirlerinde kayırmacılık yapılarak kimi kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullandıkları da bilinmektedir.

Kamu kuruluşlarıyla ilgili alım, satım ve ihalelerde çıkar karşılığı yanlı seçimler yapılabilir.

Bazan kamu kuruluşlarındaki işlerini herhangi bir yere takılmadan ya da hızlandırarak görmek isteyenler, rüşvet vermek durumundadırlar. Özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olan bu uygulamaya «bürokratik çarkın yağlanması» adı verilmektedir.<sup>7</sup> Kamu görevlisine kendinden beklenen görevi yapması, daha hızlı yapması ya da yapmaması için armağan, komisyon ya da başka bir adla çıkar sağlanması çok kullanılan bir yöntemdir.

Çok daha kötüsü, kimi memuriyet pozisyonlarına atanabilmek ya da orada kalabilmek için belli rüşvetler ödendiği savları vardır. Rüşvet alma potansiyeli yüksek olan kimi pozisyonlar için milyonluk fiyatlar biçildiği yolundaki söylentiler, duyarlıkla araştırılması gereken konulardır.

Yakın geçmişte belli bir Bakanlık'ta, yatırımcı ve sanayicilerden kimi projelerini «teşvik tedbirlerinden» yararlandırmak ya da mallarına istedikleri fiyatları vermek için «komisyon» istendiği, kamuya yansıyan haberler arasında idi.

Bürokratik mekanizmada görülen bu tür yolsuzluklar, personel maaşlarının çok yetersiz kalması, iş ahlâkındaki zayıflama, bürokrasinin siyasallaşması gibi nedenlere bağlanabilir.

**4. Kırtasiyecilik ve Şekil Düşkünlüğü:** Kamu yönetiminde işlerin geç yürümesi ve zaman zaman da tıkanması, söz konusu iş ile ilgili kuralların çokluğu ve karışıklığından kaynaklanmaktadır. Çoğu kez, tek işlem için birden fazla kurumun uğraşması ve birçok belgenin düzenlenmesi gerek-mekte ve bu da, karışıklık ve gecikmelere yol açmaktadır. Aynı konuda birden çok kamu kurumunun yetkili kılınması, hem zaman kaybına hem de eşgüdümsüzlüğe neden olmaktadır. Kamu kuruluşlarına türlü işleri için başvuranlar; ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok tekrarlanan ve gereksiz aşamalar ile usandırılmakta ve bezdirilmektedir.

Yetkili yöneticilerin türlü söz vermelerine karşın dışsatım ile ilgili «bürokratik engeller» ortadan kaldırılamamaktadır. Bir dışsatım işleminde bulunması gereken imza sayısı, eleştiri konusu olmaktadır.

Yurttaşlar, vergi ödemekten şoför ehliyetnamesi almaya dek kamu bürokrasisi ile olan türlü işlerinde gerekli kolaylığı bulamamanın sıkıntısını çekmektedirler. Bir başvuruda bir belgenin eksikliği o başvuruyu geçersiz kılabilir. İstenen belgelerin sayıları oldukça fazla olabilmekte ve tamamlanmaları uzun zaman alabilmektedir.

Kişilere güvensizlik temel alındığından, birçok kamu işlemleri, son derece kuşkulu bir tutumla, katı kurallara ve ağır biçim koşullarına bağlan-

<sup>7</sup> Stephen J. Kobrin, «Morality, Politic Power and Illegal Payments» *The Columbia Journal of World Business*, IX, 4 (1976) s. 105-110.

mıştır. Böylece, kamu yönetimi, merkeziyetçiliğe ağırlık vermekle, yetki devrinden yana olmamakla ve ayrıntılara girmekle işlerin akışını yavaşlatmakta ve maliyetini yükseltmektedir. Buna karşılık, amaçlanan güvenli ve sağlıklı durumun yaratıldığı da söylenemez. Bu anlamda, «biçime» daha çok ve «öze» daha az önem verilir duruma gelinmiştir.

Sözü edilen bürokratik güçlükler, kamu örgütü ile yurttaş arasında aracı ve komisyoncuların yer almasına yol açmıştır. Aracılar ve işbirlikçi kamu görevlilerinin, bu güçlüklerin devam etmesinde ortak çıkarları olduğu da ileri sürülebilir.

**5. Örgütlenme Bozuklukları:** Kamu kuruluşlarının hemen hemen hepsinde örgütlenme açısından kimi yanlışlıklar görülebilmektedir. Örgüt yapıları; ya bugünkü işlevlerine uygun değildir ya da sağlıksız büyüme sonucu yozlaşmaya başlamıştır.

«Merkezî yönetim, işlevlerin çoğunu zamanla kendi bünyesinde toplamaktan ötürü genişlemiş ve etkinliği azalmıştır.»<sup>8</sup> Türkiye'nin merkeziyetçi bir düzenle yönetilmesi çok güç bir duruma gelmiştir. Bakanlıklar, genel müdürlükler ve öteki örgütsel birimlerin; sayıları kabarık, işlevleri belirsiz ve düzenli bir işbölümünden yoksun oldukları görülmektedir. Kamu bürokrasisinde birçok bölümler (genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube başkanlığı, yerel birimler), herhangi bir bilimsel ölçüte göre değil, ama gelişigüzel (kimî kişiye pozisyon yaratmak için) kurulmuşlardır. Böyle olunca ikileşmeler (duplikasyonlar) ortaya çıkabilmektedir. Aynı işlevi yapan birden çok birimler görülebildiği gibi, belli bir işlevin üstlenil-meyerek açıkta bırakıldığı da izlenebilmektedir.

Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Türü pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşmasına (tecavüzüne) gidebilmektedirler. Öte yandan, sorumlulukların belirlenmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya bir engel olmaktadır.

Merkezî yönetimin taşra birimlerinden il düzeyinde, görev ve yetki karışıklığına ve dağınıklığına tanık olmaktadır. Valiliğin ve il genel meclisinin görev alanları açıkça belirlenmemiştir. İl Koordinasyon Kurullarının çalışmalarını, beklenen eşgüdümü sağlayamamıştır.

Kırsal kesimden göçlerle kent nüfusu artarken, kent belediyeleri, yerli ve etkili hizmetler üretmekte, hem örgütsel yapıları hem de parasal güçleri açılarından yetersiz kalmışlardır.

Kamunun ekonomik alanda girişimleri için değişik örgütlenme biçimlerine gidilmiş olmakla birlikte etkili bir model geliştirilememiştir. KİT-

<sup>8</sup> IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 299.

lerin bugünkü durumu, kendilerinin etkinliklerini azaltıcı ve denetimlerini zorlaştırıcı niteliktedir. «Kamu kaynağından yararlanılarak oluşturulan kuruluşların hukuki statülerinde bir yeknesaklık ve denge kurulması, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili bir değerlendirmede ilk vurgulanması gereken sorun olmaktadır.»<sup>9</sup>

**6. Güdüleme Yetersizliği:** Kişinin, yaptığı işi benimseyerek ve daha iyi yapması için güdülenmesi (motive edilmesi) gerekmektedir. Güdüleme, insanın amaçlarını elde etme ve gereksinimlerini giderme yolunda davranışta bulunmasını sağlayan bir süreçtir. Kişiyi güdüleyen etmenler, türlü tartışmalara konu olmuştur.<sup>10</sup> Ancak burada kaba çizgileriyle değinecek olursak, kişiyi çalışmaya ya da daha iyi çalışmaya yönelten başlıca güdüleyicileri şöylece sıralayabiliriz: (a) Ekonomik etmenler, (b) Toplumsal etmenler ve (c) Kişisel etmenler. Bu etmenlerin her biri açısından kamu görevlilerinin durumunu incelediğimizde, kamu personeline güdüleme eksikliği daha iyi anlaşılacaktır.

Ekonomik etmenler; kamu personeline ödenen maaş, ücret ve öteki ödentileri belirtir. Kamu çalışanlarına bugün ödenen maaşların, artan yaşam pahalılığı karşısında çok yetersiz kaldığına daha önce de değinilmişti. Özellikle «memur» statüsünde olan kamu personeline her yıl bütçe yasasıyla öngörülen «memur maaş katsayı»nın sağladığı maaş artışları, enflasyon artışlarının çok gerisinde kalmaktadır. Bazan daha kötü durumlar bile söz konusudur. Örneğin, Ankara Belediyesi, çalışanların Kasım 1979 ayı maaşlarını parasal olanaksızlık nedeniyle ancak 27 Aralık 1979 günü ödeyebilmiştir. Öteki ödemelerin (aile, eğitim, yakacak yardımları gibi) de yetersiz olduğu açıktır.

«İşçi» statüsündeki kamu çalışanları, toplu sözleşme hakkına sahip olmakla, memurlara göre daha yüksek ücretler alabilmektedirler. Ancak enflasyon oranındaki hızlı tırmanış, bu ücret artışlarını bile eritmektedir. Böylece, ücret ve fiyat artışları arasında bir kısır döngü doğmuş bulunmaktadır.

Personel yönetiminin temel ilkesi olması gereken «eşit işe eşit ücret» anlayışı, kamu kesiminde görülen memur-işçi ayrımı ile zedelenmiştir. İşçi statüsünde sözleşmeli personel çalıştırma olanağına sahip kamu kuruluşlarında, işçi sayılanlar ile memur olanlar arasında uçurumlar açılmıştır. Aynı birimde çalışan iki işgörenden işçi sayılan, memur olandan daha çok aylık alabilmektedir. Bir müsteşar ya da genel müdürün, sözleşmeli olan bir sekreterden ya da şoförden daha az aylık ve harcırah alması gibi çarpıklıklar yaşanmaktadır.

Ayrıca, kamu personel sisteminde «daha iyi çalışanı daha çok ödüllendirme» uygulamasına olanak tanınmamıştır. Hizmeti iyi gören ile kötü gören arasında bir ayrılık gözetilememektedir.

<sup>9</sup> a.k., s. 5.

<sup>10</sup> Victor H. Vroom ve Edward Deci (eds.) *Management and Motivation* (Penguin Modern Management Readings. 1970).

Toplumsal etmenlerden; işgörenin, çalışma grubu ve örgütü ile karşılıklı ilişkileri ve etkileşimleri anlaşılmalıdır. İşgörene çalışma arkadaşları ve kuruluş tarafından gösterilen saygınlık çok anlamlıdır ve onu işine ve kuruluşuna bağlar.

Günümüzdeki bürokratik ortamda, üstler tarafından adam kayırma ve çalışma arkadaşlarınca yıpratılma gibi uygulamalar, işgörenin morali üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Çalışma gruplarında «birlik havası» ve «takım ruhu» gibi özelliklere rastlamak güç olmuştur.

Kamu personeli, daha önce sözü edilen «ganimet sistemi» nedeniyle son derece huzursuz ve rahatsızdır. Kendisinin ya da çalışma arkadaşlarının siyasal etkilerle en azından pozisyon değiştirmeleri, onda iş güvensizliği yaratmakta ve işinden soğumasına neden olmaktadır. Siyasal kayırmalar sonucu personel atamaları ve yükseltmeleri, onda nesnel personel değerlendirmelerinin geçerli olmadığı inancını doğurmaktadır. Kendisinin ilerleme şansının olmadığı ya da çok az okuduğunu gören personel çalışma coşkusunu yitirmektedir.

Kamu görevlerinin eski saygınlığı giderek azalmakta ve kamu pozisyonları çekici olmaktan çıkmaktadır. Hatta öyle ki, dışarda iş tutamayanların kamuda görev aldıkları yolunda savlar bile ileri sürülebilmektedir.

Kamu görevlisinin; iş güvenliği, emekliliği ve yönetim kararlarına katılması açılarından doyum sağlayamadığı söylenebilir.

Kişisel etmenler, personelin kendi yeteneklerinin bilincine varmasını ve onları kullanabilmesini belirtir. Kendi yaptığı işten doyum sağlamayan ve kendisine saygısını yitiren personelden başarılı olması beklenemez.

Kamu kesimi kadrolarının şişirilmiş olması, birçok kişinin hiç bir şey yapmadan maaş almaları durumlarını doğurmuştur. Yöneticileri özendirme bir yana, bir kısım üst düzey yöneticileri, daha önce de değinildiği gibi, «müşavir» sıfatıyla işlevsiz kılınmaktadırlar. Öte yandan, partizan atamalarla kimi kişilere yine «müşavir» adı altında çalışmadan maaşlar ödenebilmektedir. Çalışmayana prim veren böylesi garip bir düzene ender rastlanabilir.

Görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, personeli kendi işine karşı yabancılaştırmaktadır. Belirsizlik, kişide huzursuzluk yaratmaktadır.

Gerek ekonomik gerekse öteki etmenlerin yarattığı olumsuz ortam, kamu personelinin, olanak buldukça, kamuyu terketmesine neden olmaktadır. Kamu bürokrasisinde görülen yüksek personel devri, personel hoşnutsuzluğunun somut kanıtıdır. Tümüyle kamu bürokrasimizde bugün için güdüleyici bir yönetim anlayış ve düzeninin bulunmadığını söylemek, yanlış olmasa gerektir.

Bürokrasimizin sorunlarını daha iyi anlayabilmek için bir çözümleme yapmak gerekmektedir. Bunu sistem anlayışına dayanarak yapmak, durumu en iyi açıklayabilecektir.

Bürokratik sistem; siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel bir çevre içinde varlığını sürdürür. Bu çevre, bürokrasiyi birçok önlere etkiler. Bürokratik sistem ile çevresi arasında sürekli bir ilişki ve etkileşim söz konusudur. Birindeki değişiklik ötekini de etkiler. Bu varsayımdan yola çıkarak kimi önermelerde bulunulabilir.

Bürokratik sistemin çevresindeki sorunlar ve bozukluklar, bürokrasiye yansımaktadır. Başka bir deyişle, bürokrasi, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel ortamdaki olumsuzluklar ve iyi işlememe durumlarına karşı duyarlı olmaktadır.

Bürokrasiyi bir sistem olarak nitelemenin sonucu olarak, onun bugünkü sorunlarının ortaya çıkışını başlıca iki kümede irdeleyebiliriz: Birincisi, çevresel etmenlerden kaynaklananlar, ikincisi, sistemin kendi yapısından kaynaklananlar.

Bürokratik sistemi etkileyen başlıca çevre özellikleri de aşağıdaki biçimde açıklanabilir.

**Siyasal çevre ve etkileri:** Bürokrasinin çevresinde gelişen siyasal olaylara baktığımızda görüntü şöylece özetlenebilir:

Siyasal kararsızlık egemendir: Son dokuz yılda (1971-1979) oniki hükümet değişikliği olmuştur. Bu değişiklikler, «ara rejim», «koalisyon», «duyarlı denge» ve «azınlık» hükümetleri gibi türlü hükümet biçimlerini içermektedir.

Siyasal iktidarlar, kamu personeline ilişkin olarak «yeterlik sistemi» ilkeleri yerine «siyasal yağma» ve «ganimet sistemini» yeğ tutmuşlardır. Bunun sonucu olarak, iktidara gelen siyasal parti ya da partiler, elinden geldiğince bürokratik kadroları kendi yandaşları ile doldurmak yoluna gitmişlerdir. Bu yarış, artan bir hızla devam etmekte ve bürokrasi siyasal-laştırılmaktadır.

Bir yandan, kimi kamu pozisyonlarına militan güçler yerleştirilmiş, öte yandan, kimi kamu görevlileri meslek kuruluş ve dernekleri çatısında örgütlenilerek siyasal kutuplaşma hızlandırılmıştır.

**Ekonomik çevre ve etkileri:** Ekonominin en belirgin özelliği, giderek artan bir enflasyon oranına sahip olmasıdır. Ülkemizin dışsatımı ile dış-alımı arasındaki açık, giderek büyüyerek, «ödemeler dengesini» altüst etmiştir. Böylece doğan döviz darboğazında, başta petrol olmak üzere birçok temel girdiler sağlanamaz ya da güçlüklerle sağlanabilir duruma gelmiştir. Hükümetler, dış borçları erteleme ve yenilerini sağlama peşinde koşagelmektedirler. Bir yandan da birbirini izleyen devalüasyonlar yapılagelmektedir. Üretim düzeyindeki düşüklük ve dışalım için yeterli döviz bulunamaması, «sunu-istem» dengesini bozmuştur. Piyasada mal kıtlığı sürerken birçok mal için de «karaborsa» ve «çifte fiyat» uygulamaları geçerli olmuştur.

Bunun sonucunda fiyatlar alabildiğine yükselirken, sabit gelirli olan kamu görevlileri çok güç durumda kalmışlardır. Böylece, «bordro mah-

kümları», yaşam pahalılığının en çok sıkıntısını çeken kesim olmuştur. Daha önce de değinildiği gibi, toplu sözleşme hakkı olan kamu personelinin aldıkları ücret artışları, hızlı enflasyon nedeniyle kısa bir süre sonra yetersiz kalabilmiştir.

**Toplumsal çevre ve etkileri:** Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı (1979 yılında % 2,4) sonucu, çalışmak isteyenlerin sayısı gittikçe yükselmektedir. Yeterince iş olanakları yaratılmadığından işsizlik oranı % 20 gibi çok yüksek bir düzeye ulaşmıştır. İşsiz yurttaşlar, işsizliğin bu denli yoğun olduğu bir ortamda, bir işe girebilmek için her türlü yola başvurmak zorunda kalabilmektedir. Özellikle parlamenterleri ve öteki partilileri aracı yapmak, çok kullanılan bir yöntem olagelmıştır.

Vergi düzenimiz, sabit gelirliileri ağır vergi yükü altında bırakırken, vergi kaçaklarına karşı önlem getirmemiş ve kimi büyük kazanç sahiplerini vergi dışı tutmuştur. Vergilemedeki bu adaletsizlik, sabit gelirliiler için büyük bir hoşnutsuzluk kaynağı olmakta devam etmektedir.

Eğitimimizdeki düzensizlikler (ülke gereksinmelerine çözüm getirmeyen eskimiş bir orta öğretim biçiminde ısrar edilmesi, üniversite kaplarına yüzbinlerce gencin yığılması, eğitimdeki kesintiler nedeniyle yeterli bilgilerle donatılamayan mezunlar verilmesi, v.b.), kamu bürokrasisine nitelikli insan gücü sağlanmamasına neden olmuştur.

Kırsal kesimden kentlere büyük göçler, kent yaşamında değişiklik yaratırken, gecekondular, kentiçi ulaşım ve iş bulma sorunlarına yoğunluk kazandırmıştır. Öte yandan, «marjinal sektör»<sup>11</sup> diye anılan çalışma grupları ortaya çıkmıştır. Böyle bir ortamda, özellikle kent belediyelerinden beklenen hizmetler, büyük boyutlara ulaşmıştır.

**Kültürel çevre ve etkileri:** Siyasal mekanizma, partizanlık ve kayırmacılık ile beslenir olmuştur. «Ganimet zaferi kazananındır» görüşü benimsenmiştir. Toplum kesimlerinde benimsenen bu görüş doğrultusunda iktidara gelen partiye tabandan baskılar yapılmaktadır.

Türk yöneticilerinin daha çok «otoriter yönetim stilini» benimsedikleri izlenmektedir. Demokratik ve katılımlı yönetim biçimlerine olanak verilmediğinden yönetenler ile yönetilenler arasında diyalog kopukluğu ve çatışmalara rastlanabilmektedir.

Haksız kazancın ve «kara para»nın (kaçakçılık, karaborsa ve yolsuzluk ile sağlanan milyonluk kazançlar) yoğun olduğu bir ortamda, özellikle küçük tutarlarda rüşvet almak, bağışlanabilir bir davranış olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bürokrasi ile ilgili işler için «bahşiş» ya da «hediye» vermek ve almak, olağan bir olay biçiminde nitelenir olmuştur. Kaynağına bakılmaksızın varlığın saygınlık gördüğü bir kültür değeri gelişmektedir.

İdeolojik yakınlık ve birlik, öteki değerlerin üzerine çıkabilmiştir. Böylece, kişinin kendi siyasal görüşündekilere, gelenek ve ahlak dışı bile olsa,

<sup>11</sup> Mübcecel B. Kıray, *Örgütileşemeyen Kent*, (Sosyal Bilimler Derneği Yayınları: A-I, 1972), s. 79.

kimi kayırmalarda bulunması, ülkü birliğinin yüklendiği bir ödev olarak kabul edilmiştir.

Bürokratik sistemin kendi yapısından doğan sorunlar da şöylece özetlenebilir: Bürokratik yapıya özgü sorunları, yönetimin temel işlevleri olan «planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetim» açılarından irdelemek yararlı olacaktır.

**Planlama**, en çok aksayan bir işlev görünümündedir. Bürokratik kuruluşlarımızda uzun dönemli planlar ya yoktur ya da sağlıklı yapılmışlardır. Ancak, zorunluluk nedeniyle bütçeler ve yıllık programlar yapılmaktadır. Bunlar da, genellikle güvenilir bilgi ve verilerden çok, rastgele ve daha önceki deneyimlere dayanılarak geliştirilmektedir. Bu uygulamalarda, «çok isteyip azıyla yetinme» ve «pazarlık» yöntemleri geçerli olmaktadır. Bu koşullarda hazırlanan yıllık bütçe ve programların güvenilirlikleri oldukça tartışmalıdır.

**Örgütlenme** bozuklukları, bürokrasimizde çok belirgin gözükmemektedir. Bugünkü yapıların bir bölümü eskimiş ve günün koşullarına yanıt veremez duruma gelmiştir. Büyük bir bölümü de, yeniden örgütlenme gereksinimi içindedirler.

Çevredeki değişikliklere ve günün gereklerine uyumlu (adaptive) örgüt yapıları geliştirmek yönünde bürokrasilerde bir çabaya rastlanmamaktadır. Bürokratik davranış, varolanı (statükoyu) koruma ve yeniliklere direnme yönündedir. Bürokratik düzende bir «örgütsel gecikme» (organizational gap)<sup>12</sup> söz konusudur.

Ülkemizdeki oluşum açısından örgütlerdeki değişim daha çok fiziksel (büyüme) özelliklerde görülmekte, nitelik öğelerinde (örgüt ve yönetim biçimi) değişim oldukça yavaş bir gelişim göstermektedir. Yapılan bir araştırma,<sup>13</sup> örgütün çevresine uyum yeteneğinin örgütsel etkililik için temel bir koşul olduğu sonucuna varmaktadır.

**Yöneltme**, yöneticilerin işgörenlerle olan ilişkilerinde önem kazanan bir konudur. Bu tür ilişkilerde de birçok aksaklıkların bulunduğu göze çarpmaktadır.

İyi bir emir-komuta düzeni kurabilmenin gerektirdiği başlıca koşulların eksik olduğu gözlenebilir. Yöneticiler, astlarına ve onların sorunlarına eğilmek ve yardımcı olmaktan çok, belli yetkelerini (otoritelerini) kullanmakla yetinmektedirler. Onlar, işgörenin örgüte bağlılığını sağlayacak girişimlerde bulunmakta ihmal göstermektedirler.

Ödüllendirme ve cezalandırma düzeninin iyi çalışmamasında bürokrasi içindeki keyfi davranış ve uygulamaların da katkısı büyüktür. Sözgelimi, yeterli olmadıkları halde, üst yöneticisine yakınlık kurarak yükselebilen kişilere rastlanabilmektedir.

<sup>12</sup> Kemal Tosun, «Yeniden Örgütlenme Sorunu» *Organizasyon* (İ. Ü. İ. F. Yönetim ve Organizasyon Enstitüsü Dergisi), Yıl: 2, Sayı: 5, s. 9.

<sup>13</sup> Refik Çulpan, «Örgütsel Etkinliğin Sistem Modeli ile Belirlenmesi: KİT'lerle İlgili Ampirik Araştırma» Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, 1980.

Hizmetiçi eğitim programları, çok yetersiz kalmaktadır. Bu programlar, yararlarına inanılmadan kimi zaman yapmış olmak için ya da belirli personele işten kurtulma olanağı yaratmak için düzenlenmektedirler.

**Eşgüdümleme** eksiklikleri, gerek aynı kuruluş içinde gerekse kuruluşlar arasında çok yaygın ve belirgindir. Özellikle, birden çok kuruluşu ilgilendiren işlerde gerekli eşgüdüm sağlanamamakta ve gecikmeler olmaktadır. Uzun süren gecikmeler (birçok kamu projelerinin kaçınılmaz kaderi olmaktadır), proje maliyetlerini oldukça yükselmektedir.

Kamu bürokrasilerinde çoğu kez türlü birim ve kişiler arasındaki çekişme ve çatışmalar, iletişim (haberleşme) bozukluk ve kopuklukları, işgören ile iş arasındaki uyumsuzluklar, eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadırlar.

Bir üretim sürecinde yer alan etkinlik ve aşamalar, birbirini tamamlayacak biçimde düzenleştirememektedir. İyi bir iş akımı düzeni kurulamamaktadır. Türlü birim ve kişilerin katkıları gereken bir çalışma sürecinde, onlardan birindeki gecikme, o işin etkililiği ve verimliliğini azaltmaktadır.

**Denetim** işlevi de, hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışlar, çoğu kez sorumlu tutulamamaktadır. Böylece bu tür davranışlar tekrarlanabilmektedir.

Yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, sapmalar üzerinde durulmamaktadır.

Yukardaki açıklamalarla bürokrasimizin karşılaştığı sorunların kökenine inilerek bir çözümleme yapılmaya çalışılmıştır. Buradaki çözümlemenin sonucuna göre, bürokratik sorunların bir bölümü çevresel etmenlerden doğmakta ve bir bölümü de bürokrasinin kendi yapısından kaynaklanmaktadır. Ancak yukardaki anlatımdan da anlaşılacağı gibi, gerek sorunların gerekse nedenlerinin birbirinden bağımsız olmadıkları ayrıca bir açıklamaya gerek bırakmayacak kadar açıktır.

Bürokrasinin denetimi dışındaki çevresel etmenlerin neden olduğu olumsuzluklar, daha üst düzende düzeltilmedikçe bürokrasinin onlardan kurtulması olanaksızdır. Başka bir deyişle, bürokrasi, yukarda sayılan çevresel etmenlere karşı büyük ölçüde edilgendir.

Bürokrasi, daha çok kendi yapısından beslenen sorunlara ilişkin olarak, daha etkin bir davranışta bulunabilir.

Genelde yapılabilecek öneriler, şöylece özetlenebilir :

Bir kez daha vurgulamak gerekir ki, bürokrasinin siyasallaşması, günümüzde en önemli sorun olarak görülmektedir. Buna karşı ne yapılabilir?

Siyasallaşma olayının, ülke çapında uzun süredir sürdürülen siyasal kutuplaşma ve gerginlik politikalarının bir ürünü olduğuna daha önce değinilmişti. Bu nedenle, siyasal iktidara aday partiler arasında diyalog kurulması, bir ön koşul olarak nitelenebilir. Siyasal ortamda bugünkü anlayış ve tutum değişmedikçe, bürokratik sistem ölçeğinde alınacak önlemler ve kurulacak en iyi modeller, durumu düzelteyemeyecektir. Siyasal yumuşama ve uzlaşma sağlanarak «ganimet sistemi»nden vazgeçtikten sonra, yapılabilecekler şunlar olabilir :

Siyasal kadrolar ile bürokratik pozisyonlar arasında bir ayırım yapılabilir.

Siyasal pozisyonlara (müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, kimi genel müdürlükler) atamalar, tartışmasız siyasal iktidarın yetkisinde sayılabilir. İktidar değişikliği ile bu pozisyonlardakiler, o görevlerden ayrılacaklarının bilinci içinde olmalıdırlar. Yeni hükümet de, kendi görüş ve programını uygulamak için kendi elemanlarını bu siyasal pozisyonlara getirebilmelidir.

Bürokratik kadrolar ise, siyasal iktidar değişikliklerine karşı dokunulmaz kılınmalıdır. Siyasal pozisyonların dışında kalan tüm kadrolar, bürokraside kararlılığı sağlamak için daha etkili yargı güvencesi altına alınabilir.

Bürokratik pozisyonlarda siyasal kayırmacılığa karşı en etkili önlem, her kamu görevine o işi en yapabilecek adayın atanmasını sağlayan «yeterlik ilkesinin» benimsenmesi ve egemen kılınmasıdır. Yeterlik ilkesi; yeteneklilik, yansızlık ve fırsat eşitliği temellerine dayanır.<sup>14</sup>

Yeteneklilik, yetenek ve beceri sahibi olan adayın yarışma sınavı ile seçilerek atanmasını belirtir.

Yansızlık, kamu görevlisinin her gelen siyasal iktidarın programını yan tutmadan ve siyasal görüşünün tutsağı olmadan uygulayabilmesidir.

Fırsat eşitliği ise, kamu görevine girişin herkese açık olmasını belirtir.

Bu anlamda benimsenecek yeterlik ilkesi, kamu personelinin sık sık ve keyfi değiştirilmesine engel olabilecektir. Onlara iş güvencesi verebilecektir. Siyasal iktidar değişiklikleri nedeniyle personel, huzursuzluk ya da işsiz kalma korkusu duymayacaktır. Böylece, kamu görevlileri, işlerine daha çok bağlanabileceklerdir.

Kamu personeli aynı zamanda enflasyona karşı da korunmalıdır. Artan fiyatlara koşut olarak kamu maaş ve ücretlerinde artış sağlayabilen bir düzenleme getirilmelidir. Ayrıca, vergi yükünün daha eşit ve dengeli dağıtılmasına olanak verecek yeni bir vergi düzenlemesine (reformuna) şiddetle gereksinme vardır. Ancak, böylece «bordro mahkûmları» olarak anılan sabit gelirlielerin, maddi ve psikolojik tatmininde önemli bir atılım yapılmış olacaktır.

Bundan başka, kamunun, özellikle sağlanması güç olan personele piyasa ile karşılaştırılabilir düzeyde ödemeler yaparak yetenekli insangücünü çekmesi gerekmektedir.

<sup>14</sup> Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz. Simon, Smithburg ve Thompson, a.g.e.,

Kamu ödemelerinde olabilecek düşüklük, sağlanacak öteki yararlarla (iş güvencesi, yan ödemeler, ucuz konut v.b.) dengelenmelidir.

Hizmetiçi eğitim programları ile personelin yetişmesi ve gelişmesi olanakları, bugünkünden daha çok ve etkili bir biçimde yaratılmalıdır. Böylece, yeni bir çalışma istek ve coşkusu oluşturularak «üretim seferberliği» başlatılmalıdır. Bu yeni ortamda, kamu personeli, işini daha çok benimseyecek ve onu ilk fırsatta terk etme eğiliminde olmayacaktır.

Kamu personeli maaş ve ücretlerinde yapılacak yeni ayarlamalardan sonra, yolsuzluk olaylarına karşı etkili önlemler alınması gerekmektedir. Daha etkili ve hızlı bir disiplin mekanizması harekete geçirilmelidir. Rüşvet alan kamu görevlisi ve rüşvet veren kişiler cezasız kalmamalıdır. Özellikle rüşvete duyarlı pozisyonlardaki memurların servet ve yaşam biçimleri sıkı denetlenmelidir.

Örgütlenmiş suçlarla (silah, uyuşturucu madde ve sigara kaçakçılığı) mücadelede daha etkili davranmalıdır. Çünkü büyük çapta eylemler ve yolsuzluklar bu tür işlerde söz konusudur.

Kamu işlemlerinden bir çoğunda yalınlık sağlanarak, iş akışına hız kazandırılabilir. Zaman kaybı ve gecikmeler önlenerek, etkili ve verimli bir kamu yönetimi kurulabilir. İşlemlerde biçimden çok, öze ve içeriğe ağırlık verilmelidir. Örneğin, türlü başvurularda istenen belgelerin sayısı azaltılacağı gibi, bir kısmının sonradan tamamlanmasına izin verilebilir. Günümüzde artık anlamsız kalan ya da öteki kurallarla çelişkili olan «mevzuat hükümleri» ayıklanarak daha yalın yasal düzenlemelere ve uygulamalara geçilmelidir.

Kamu bürokrasinin yeniden örgütlenmesi ve öteki «organizasyon ve metod» işleriyle uğraşacak merkezi bir birim kurularak (Başbakanlığa bağlı ayrı organ ya da Devlet Personel Dairesi yeni bir anlayışla bu biçimde donatılabilir), bürokrasiye etkililik ve verimlilik kazandırılması yolundaki çalışmalar başlatılmalı ve eşgüdüm içinde yürütülmelidir. Yeni organ başlıca şu konulara eğilmelidir :

- Tüm kamu kesimini yeniden örgütleme çalışması,
- Kamu personel yönetiminde «yeterlik ilkesi»nin uygulamasına ilişkin ayrıntıları hazırlamak,
- Organizasyon ve metod çalışmalarını eşgüdümleme ve yürütmek : İş tanımları, görev, yetki ve sorumlulukların yeniden belirlenmesi,
- Personeli özendirici bir ödül sisteminin kurulması .

Sonuç olarak şöyle bir yargıya varılabilir : Türkiye'de bürokratik mekanizmanın iyi işlememesine neden olan sorunların çözümü, bir yandan bürokrasinin çevresinde (siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda) kimi önlemler alınmasını gerektirmektedir. Bir yandan da, bürokratik sistemin kendisine dönük önlemleri gerektirmektedir. İyileştirme etkinlikleri, bürokrasinin içinde ve dışında birlikte alınır ve uygulanabilirse, ancak anlamlı ve etkili olabilirler.

Bugünkü kamu yönetimi düzenimizin örgütsel yapısı olan bürokrasimiz, yasal çerçeve olarak ganimet sistemine açık olmamasına karşın, söz konusu sistemin en yoğun uygulamalarına sahne olabilmektedir. Bu yüzden, varolan uygulamayı değiştirecek düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur. Bürokratik yapı kendi içinde yeniden gözden geçirilirken ona dışardan siyasal karışmalar yapılmamasını (sistemin kabul ettiği boyut ve ölçüdeki karışma, ayrık tutularak) sağlayacak bir ortam yaratılmalıdır.

Özet olarak, bürokratik sistem; siyasallaşmadan kurtarılır, personel devrindeki yüksek oran düşürülebilir, yolsuzlukluların önüne geçilebilir, kırtasiyecilik ve formalite düşkünlüğü giderilebilir, yeniden örgütlenme çabalarıyla görev, yetki ve sorumluluklar belirlenebilir ve kamu personeli daha iyi bir ödüllendirme sistemi ile güdülenebilirse, sağlıklı ve etkili bir kamu yönetimine kavuşulabilir.