

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**SAVUNMA HİZMETİ ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat PEHLİVAN

..... - 2007

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

SAVUNMA HİZMETİ ALANINDA PERFORMANS DENETİMİ:

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Murat PEHLİVAN

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (Kamu Yönetimi)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih: 17.08.2007

Tezin Sözlü Savunma Tarihi: 21.08.2007

Tezin Danışmanı : Y. Doç. Dr. Adil ŞAHİN

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

Jüri Üyesi : Y. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

Agustos - 2007

TRABZON

SUNUŞ

00. Önsöz

İşletme yönetiminden kamu yönetimi alanına aktarılan ve bu sayede yaygın uygulama alanı bulan pek çok kavramdan söz edilebilir. Performans denetimi de bunlardan birisidir. Şemsiye bir kavram olan yeni kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olarak gündeme gelen performans denetimi, kamu yönetiminin faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve buna yönelik sorunların çözümü konusunda önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu kavramın uygulama alanı bulunduğu alanlardan birisi de savunma hizmetleridir. Bu tez, savunma hizmeti alanında “performans denetimi” uygulamasının, kendisinden beklenen yararları sağlayıp sağlayamayacağını tartışmaktadır.

Bu çalışmayla ilgili en önemli zorluk, savunma hizmeti alanında yararlanılabilecek bilimsel çalışmaların bulunmasındaki güçlüktü. Bu güçlük, büyük ölçüde yönetim bilimi literatüründen yararlanılarak olabildiğince aşılmaya çalışılmıştır.

Hem kamu yönetimi alanında kendisine yeni uygulama alanı bulan performans denetiminin savunma hizmeti alanındaki tatbiki konusunun seçilmesinde, hem de bu konunun çalışılmasında yardımlarını esirgemeyen ve böyle bir çalışmanın ortaya çıkmasına önemli ölçüde katkıda bulunmuş olan danışmanım Y. Doç. Dr. Adil ŞAHİN ile Prof. Dr. Osman PEHLİVAN ve Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN’e teşekkürü bir borç bilirim.

Trabzon, 2007

Murat PEHLİVAN

01. İçindekiler	Sayfa Nr.
0. SUNUŞ.....	ii
00. Önsöz	ii
01. İçindekiler.....	iii
02. Özet.....	vii
03. Summary	viii
04. Tablolar Listesi	viii
05. Şekiller Listesi	x

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM	3
10. Tanımı	3
100. Planlama Aşaması	4
101. Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması.....	6
102. Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması	6
11. Denetim Çeşitleri	8
110. İç Denetim	8
1101. Hiyerarşik Denetim	9
1102. İdari Teftiş.....	9
111. Dış Denetim	10
1111. Siyasi Denetim	10
1112. Yargısal Denetim	10
1113. Yargı Benzeri Denetim.....	11
1114. Kamuoyu Denetimi	12
12. Genel Değerlendirme	13

İKİNCİ BÖLÜM

2. PERFORMANS DENETİMİ	15
20. Tanımı	15
21. Performans Yönetiminin Ortaya Çıkış koşulları	15
22. Performans Yönetiminin Sebepleri ve İşlevleri.....	17
23. Performans Yönetiminin Aşamaları.....	20
24. Kamu Sektöründe Performans Yönetiminin Zorluğu	20
25. Performans Yönetimi ve Türkiye.....	22
26. kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	27
27. Türkiye’de Savunma hizmeti Alanında Performans Denetimi.....	30
270. Savunma Hizmetinin Örgütlenmesi	30
271. Savunma Hizmeti Alanında Performans Denetimi	31
28. Genel Değerlendirme	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SAVUNMA HİZMETİ	37
31. Savunma Hizmetinin Gerekçelenendirilmesi.....	37
310. Kamu Malları: İktisadi Kriter	38
311. Millet İradesi: Siyasi Kriter	40
312. Ortak Yaşarlığımız: Sosyolojik Kriter	41
313. Sömürünün Sürdürülmesi: İdoolojik Kriter	42
32. Savunma Hizmetinin genel Özellikleri	42
33. Ordu: Genel Özellikler	44
34. Ordu: Savunma Hizmetinin Türkiye’deki Özellikleri.....	45
340. Ordu: İlk Modernler	45
341. Ordu: Kurucu Kadrolar.....	46
342. Ordu: Peygamber Ocağı	46

343. Ordu: Cumhuriyetin Bekçisi.....	48
344. Ordu: ulus İnşası	49
345. Ordu: Şehirle Tanışma.....	49
346. Ordu: İlk Öğretmen	49
347: Ordu: halk Sağlığı Uzmanı.....	54
348: Ordu: Toplumsal Gelişmenin Destekçisi	54
35. Genel Değerlendirme	55

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. SAVUNMA HİZMETİ VE DENETİM.....	57
40. Denetim İle Performans Denetiminin Farkı	57
41. Performans Yönetiminde İşletme Yönetimi-kamu Yönetimi Ayrımı.....	58
42. Türk Kamu Yönetimi ve Performans Denetimi.....	61
420. Kamu Yönetiminin Sorunları.....	61
421. Örgütsel Çevredeki Sorunlar	63
43. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi	63
430. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi: Genel Olarak.....	64
4301. hedefleri Belirleme Güçlüğü.....	64
4302. Genel Olarak Ölçüm Yapma Güçlüğü	65
4303. Müşteri Memnuniyetini Ölçme Güçlü	68
4304. Zorunlu Askerliğin Maliyetinin Ölçme Güçlüğü.....	70
4305. Savunma Hizmetinin Alternatif/Almaşık Maliyetini Ölçme Güçlüğü.....	71
4306. Savunma Hizmetinin Yan Faydalarını Ölçme Güçlüğü.....	72
4307. Savunma Hizmetlerindeki Gizlilikten Kaynaklanan Ölçme Güçlüğü	73
4308. Değerlendirmeye Esas Alınacak Ölçümlerden Kaynaklanan Ölçme Güçlüğü	73
4309. Askeri Disiplinin Gerektiği Ölçme Güçlüğü	74

43010. Performans Denetiminde Kullanılan Kavramların Savunma Hizmeti Alanına Aktarılmasındaki Güçlük	75
43011. Kıyaslanabilecek Bir Referans Noktası Bulma Güçlüğü	78
43012. Savunma Hizmeti Alanındaki Ahlaki Riski Ölçme Zorluğu	78
43013. Başka Faktörler	78
431. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi: Türkiye Örneği.....	81
44. Genel Değerlendirme	83
SONUÇ	84
YARARLANILAN KAYNAKLAR	89
ÖZGEÇMİŞ.....	98

02. Özet

Kamu yönetimi ile işletme yönetimi birçok ortak özelliğe sahiptir. Bu benzerlik, işletme yönetimi alanındaki her uygulamanın, hiçbir sorun olmadan, kamu yönetiminde uygulama alanı bulacağı anlamına gelmez. Çünkü kamu yönetiminin genel amacı “kamu yararı” iken, işletme yönetiminin temel amacı “kâr” elde etmektir. Sözü edilen durum, işletme yönetiminden kamu yönetimine reform transferinde önemli bir sınırlamadır.

Bu tezde, son yıllarda işletme yönetiminde yaygın bir uygulama alanı bulmuş olan performans denetiminin, kamu yönetiminde savunma hizmeti alanında uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Temel iddia ise şudur: Savunma hizmeti alanında performans denetimi uygulamasına geçmek sorunludur. Bu iddia dört gerekçeye dayandırılmaktadır. İlk olarak, denetim kavramı ile performans denetimi kavramı arasında bir fark olmadığı ileri sürülmektedir. İkinci olarak, kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında izlenen temel amaç bakımından önemli bir farklılık vardır. Bu farklılık, iki yönetim arasında reform transferlerinin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesine mani olacak kadar önemlidir. Üçüncü olarak, Türkiye’de kamu yönetimi alanında varolan başka pek çok sorunla birlikte ele alınmayan reform çabalarının, kendisinden beklenen faydayı sağlamayacağı belirtilmektedir. Son olarak, savunma hizmetinin, hem genel olarak, hem de ülkemizde sahip olduğu bazı özelliklerinin, performans denetimine geçmeyi zorlaştıracığı iddia edilmektedir.

Sonuçta, Avrupa Birliği (AB)’ne uyum çabası çerçevesinde gündeme gelen savunma hizmeti alanında performans denetimine geçilmesi girişiminin, sorunsuz işlemeyeceği ileri sürülmektedir. Hem siyasî iktidarların, hem de uygulayıcıların bunun farkında olmalarının yararlı olacağına işaret edilmektedir.

03. Summary

Public and business management have similarities. But this does not mean that all of the new implementations in business management can be transformed to public management without problem. Because although the general aim of public management is to realize public interest, the general aim of business management is to get profit. This is an important limit to reform transfer from the business management to the public management.

During the last decades, performance control has been gaining importance for business management. In this thesis it is argued that whether the performance control is possible in public administration (especially in the defense service) or not. Our basic argument is as such: Application of performance control in the defense service will have some important problems. This argument is based on four justifications. It is argued that (a) there are not important differences between control and performance control; (b) public and business management have different aims; as have been mentioned before, the aim of the first one is public interest, the aim of the second one is the profit; this difference result in basic adaptation problems during the reform transformation from business management to public management; (c) in order to be success in the public sector reform efforts in Turkey it is necessary to take into account the problems of the Turkish public sector as a whole; (d) both the general characteristics of the defense service and its features in Turkey have an impediment for application of performance control.

In the end it is claimed that as a result of the European Union integration progress appearing of performance control in the defense service will be problem. It is indicated that it will be useful both politicians and public managers in Turkey to be aware of this problem.

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Erbaş ve Erlere Yetenek Kazandırma Kursları Toplam Sonuç Tablosu (08 Şubat 2000-31 Aralık 2005).....	
2	Erbaş ve Erlere Yetenek Kazandırma Kursları Toplam Sonuç Tablosu (1 Ocak 2006-30 Haziran 2006).....	
3	TSK'nın Erbaş ve Erler İçin Açtığı Yetenek Kazandırma Kursları.....	
4	Toplumsal Gelişime Destek Faaliyetleri	
5	TSK'da Eğitim Görmüş Misafir Askeri Personelin Ükelere Göre Dağılımı.....	

O5. Şekiller Listesi

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Denetimde Ulaşılmak İstlenen Hedefler İle Ulaşılan Noktanın Karşılaştırılması.....	7

GİRİŞ

Kamu yönetimi ile işletme yönetimi, büyük ölçüde birbirine benzer özellikler arz etmektedir. Bu iki yönetim arasındaki fark, bir hacim farkından ibarettir. Kamu yönetiminde inceleme konusu yapılan örgütler, işletme yönetiminde inceleme konusu yapılanlara göre, hacim bakımından daha büyük yapılardır. Bu durum, iki ayrı yönetim arasında büyük farkların olduğu anlamına gelmez. Bu yüzden, kamu yönetiminin sorunları ile işletme yönetiminin sorunları, büyük ölçüde birbirine benzer sorunlardır (MIHÇIOĞLU, 1990, s. 1; SARAN, 2004, s. 183).

Ne var ki, bu benzerlik, kamu yönetimi ve işletme yönetiminin bütünüyle aynı şekilde iş gördüğü anlamına gelmez. Çünkü, kamu yönetiminin nihai amacı ile özel sektördeki işletmelerin nihai amacı arasında önemli bir fark vardır: Birincisi, kamu yararını birincil amaç olarak görürken; ikincisi, kâr elde etmeyi birincil amaç olarak kabul etmektedir. Sözü edilen durum ise, kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında bazı anlayış farklılıklarının oluşmasına sebep olmaktadır. Örneğin, bir kamu kuruluşu olarak Devlet Demiryolları, yıllardır zarar etmesine (kâr elde etmemesine) rağmen, faaliyetlerine son vermemektedir. Bu, söz konusu kuruluşun faaliyetinin “kamu yararı”na yönelik olduğu düşüncesine dayanmaktadır.

Performans denetimi, yönetimle ilgili pek çok kavramda olduğu gibi, öncelikle işletme yönetimi alanında gündeme gelmiş ve daha sonra kamu yönetimi alanına da aktarılmaya çalışılmış olan bir kavramdır. Bir başka ifadeyle, performans denetimi, özellikle son yıllarda, kamudaki reform çabalarının en önemli parçası haline gelmiştir (GREILING, 2005, s. 551). Bu uyarılma çabası, kamu yönetiminin amacının “kamu yararı”nı gerçekleştirmek olduğu dikkate alındığında, sorunsuz olmayacak gibi gözükmektedir. Nitekim, bu çalışmada, performans yönetiminin tam kamusal mal olarak kabul edilen ve kamu tarafından yerine getirilmesi konusunda neredeyse genel bir uzlaşma sağlanmış olan “savunma” hizmetinde uygulanabilirliği üzerinde durulacaktır.

Bu çerçevede ilkin, denetim kavramının ne olduğu ve kamu yönetimindeki denetim yolları üzerinde durulacaktır. İkinci olarak, denetim kavramından farklı bir terim şeklinde takdim edilen performans denetiminin ne olduğuna, niçin gündeme getirildiğine, kamu sektöründe uygulama imkânlarına ve Türkiye'deki durumuna bakılacaktır. Üçüncü olarak, savunma hizmetinin tanımı, diğer kamu hizmetlerinden farkı ve ayrıca, bu hizmetin ülkemizdeki ayırt edici özellikleri vurgulanacaktır. Son olarak, savunma hizmeti alanında performans denetimi yapmanın zorlukları ve hatta bazı yönlerden imkânsızlığı tartışılacak; performans denetimi kavramının savunma hizmeti alanında kullanışlı olup olmadığına değinilecek; Türkiye örneğinden yola çıkarak, savunma hizmeti ekseninde performans denetimi tartışmalarında göz önünde bulundurulması gereken konulara dikkat çekilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM

Yönetim “bir insan kümesinin gövde gücüyle beyin gücünün belirli bir amacı gerçekleştirecek biçimde eyleme geçirilmesi”, “işbirliğine dayanan, amaca yönelmiş küme davranışı” (MIHÇIOĞLU, 1990, s. 1); kamu yönetimi ise, “politik iktidarın emri altında, devlet ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının organlarını oluşturan örgütlerin yapısını ve çalışmalarını açıklamaya ve tanımlamaya” çalışma çabası olarak ifade edilmektedir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 2). İnceleme konusu yapılan şey farklı gibi gözükse de; kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki ortak yönler, farklı yönlerden daha fazladır: İkisi arasında bir hacim farkının ve bir de takip edilen amacın, birincisinde –çok genel olarak- kamu yararına işler yapmak, ikincisinde ise kâr elde etmek olması, kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki en önemli farklar olarak göze çarpmaktadır.

Bu farklılıklar bir kenara bırakılırsa; hem işletme, hem de kamu yönetiminin unsurlarının, bir başka ifadeyle, hem bir işletme yöneticisinin, hem de bir kamu yöneticisinin yerine getirmesi gereken görevler aynıdır. Bu görevler, İngilizce kısaltmasıyla POSDCORB olarak da bilinen görevlerdir: Plânlama, örgütlenme, danışma hizmetleri/personel işleri, yönetme/yönlendirme, eşgüdüm/koordine etme, haberleşme/rapor etme/denetim ve bütçe ve finansmandır (MIHÇIOĞLU, 1990, s. 4; TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 17).

Bu çalışmada, bu unsurların her birisini geniş bir biçimde açıklamaya gerek yoktur. Ancak, performans denetimine geçmeden önce, oldukça özet bir biçimde denetimden bahsetmek yararlı olacaktır.

10. Tanımı

Türk Dil Kurumu'nun Genel Türkçe Sözlüğü'ne göre denetlemek, “Bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek,

kontrol etmek” (<http://www.tdk.gov.tr>, 25.04.2007) anlamlarına gelmektedir. Yönetim bilimi açısından ise denetim, “kişilerle örgüt birimlerine verilen görevlerin süresi içinde, istenen biçimde yerine getirilip getirilmediğinin gözetilmesi” (MIHÇIOĞLU, 1990, s. 4) şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla denetimde, şu hususlar dikkate alınmaktadır:

a) Bir taraftan tek tek kişilere, diğer taraftan örgütü oluşturan birimlere verilen görevler;

b) Verilen görevlerin süresi içinde yerine getirilmesi,

c) Verilen görevlerin istenen biçimde yerine getirilmesi.

Her ne kadar tanımda ifade edilmemiş olsa da, bir denetimden söz edebilmek için, öncelikle bir hedefin, bu hedefe dayalı olarak ortaya konulmuş bir plânın varolması gerekir. Bu tanıma göre, denetimin şu unsurları içeriyor olduğu söylenebilir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 160):

a) Kabul edilen plânların, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin varlığı,

b) Kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyeti,

c) Kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin ve organın varlığı.

Şimdi bu unsurların ne anlama geldiğini kısaca açıklamaya çalışalım.

100. Plânlama Aşaması

Yukarıda belirtilen noktalardan plânlamada, yöneticinin, ilk olarak bir amacının olması gerekir (ATAMAN, 2001, s. 557). Demokratik bir sistemde bu amaç, bir kamu yöneticisine, daha çok siyasî iktidar tarafından dikte edilir. Bir başka ifadeyle, demokratik

sistemde, yöneticiler, her ne kadar amaçların belirlenmesi konusunda dolaylı yollardan etkili olsalar da, bu konuda son sözü söyleme yetkisine sahip değillerdir. Aslında, siyasetçilerin de son sözü söylemediğini, onların da halkın arzu ve isteklerini dikkate aldıkları ve dolayısıyla, amaçların belirlenmesinde son yetkili merciin halk olduğu söylenebilir. Ama bu, daha çok, teoride bu şekildedir. Pratikte, halkın istemediği ama siyasî kadroların ulaşmak istediği pek çok amaçtan söz etmek mümkündür. Aynı şekilde, başka işlerden dolayı kamu yönetimiyle ilgili amaç tespitine çok fazla zaman ayıramayan siyasetçiler, bu konuda, büyük ölçüde yöneticilerin telkinlerinden etkileniyorlar olabilirler (HEYWOOD, 2006, s. 514-515). Bütün bu ihtimaller bir kenara bırakılırsa; bir denetim faaliyetinde, öncelikle bir plânın, bir plânın olması için de, bir amacın (belki de bir dizi amacın) olması gerekir.

Amaçların belirlenmesinden sonra, bir plânlama faaliyetinde, daha sonra, örgütün hangi noktada bulunduğu, imkânlarının neler olduğu ve gelecekte nerelere, nasıl gelebileceği konusunda bir hazırlık çalışması yapılır (ATAMAN, 2001, s. 557-558). Bir anlamda, örgütün olabildiğince net bir şekilde durumu ortaya konulmaya çalışılır, güçlü ve zayıf yanları tespit edilmeye, yakalayabileceği fırsatlar ve karşılaşılabileceği tehditler belirlenmeye uğraşılır. Yine plânlama yapılırken, amaçlarımıza bizleri ulaştıracak değişik seçenekler arasında bir tercih de yaparız (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 160).

Bir plânlama çabası sonucu ortaya çıkan ürün, yani plân, genellikle, uzun vadeli bir perspektifle hazırlanır ve uzun bir süre –örneğin 20 yıl- sonra örgütün nerede bulunacağını ve bu seviyeye nasıl ulaşılacağını ortaya koyar. Bir plânın hayata aktarılmasının en önemli araçlarından birisi, bu uzun vadeli projenin, daha kısa süreli –örneğin yıllık- programlar halinde gerçekleştirilmeye çalışılmasıdır. Bir de tabii ki, bu programları hayata aktarırken uyulacak ilkelerin, takip edilecek usullerin neler olduğu konusunun açıklığa kavuşturulması gerekir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 161).

Plân, uzun bir dönemi kapsadığı ve uygulamaya aktarılırken yeni sorunlarla karşılaşma ihtimali varolduğundan; plânlama faaliyetini, bir defada yapılan ve biten bir olgu olarak değil, bir süreç olarak ele almak gerekecektir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 160; ATAMAN, 2001, s. 219). Bir anlamda, ulaşılan her aşamada, yeniden plânlama faaliyetine girişilecektir.

Kamu yönetiminin genel olarak amaçları, en temel anlamda anayasalar (ERDOĞAN, 2001, s. 57) ve biraz daha somutlaşmış haliyle –sırasıyla- kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler vasıtasıyla belirlenmiş durumdadır (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 162). Hemen belirtmek gerekir ki, bu hedefler, çoğu kez, yine de soyut hedefler olmaktan öteye geçmez. Bu yüzden, plânlama aşamasında, ilgili örgütün hedeflerinin olabildiğince ölçülebilir bir biçimde belirlenmesi gerekir.

101. Çalışmanın Gözetimi ve Rapor Edilmesi Aşaması

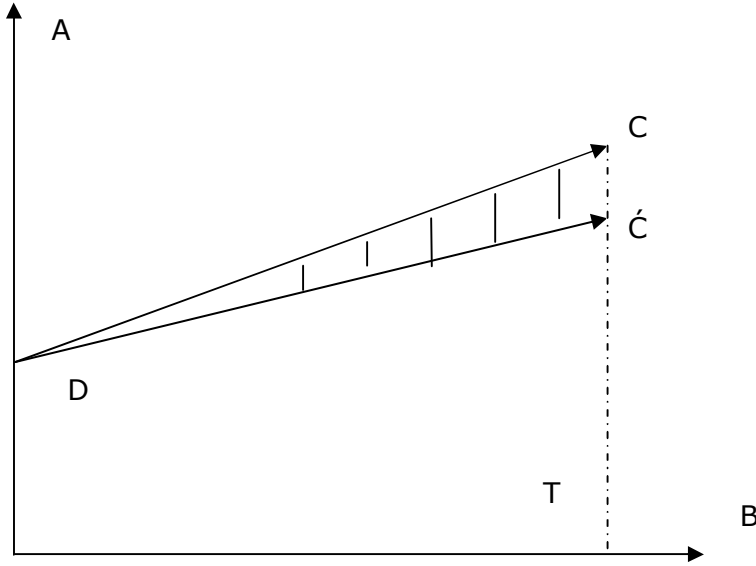
Bir önceki aşamada hedefler tespit edilmiş ve belirli bir dönemde nereye, nasıl ulaşılabileceği ortaya konulmuştu. Bu aşamada, bir önceki aşamada belirtilen hedeflere ne kadar ulaşıldığı ortaya konulmaya çalışılır.

Denetim, üst yönetici tarafından bizzat yerine getirilebileceği gibi, astlara yetki devredilerek de yapılabilir. Hatta, denetim için ayrı bir kimse veya kurul da görevlendirilebilir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 165). Hemen belirtelim ki, burada, Aristo'dan bu yana sorulan sorunun da akılda tutulması gerekir: “Muhafızlardan bizleri kim muhafaza edecek?” (HEYWOOD, 2006, s. 556). Bir başka ifadeyle, denetim yaparak yönetimin hedeflere ulaşmasında daha etkili ve verimli olmasını garanti altına almak için uğraşanların kendi işlerini layıkıyla yerine getirip getirmediğini kim denetleyecek? Diyelim ki, bunu da bir başka kişi veya kurum eliyle yaptık; o zaman, bu kişi veya kurumu kim denetleyecek?

102. Karşılaştırma ve Düzeltme Aşaması

Her plânlamada, ulaşılmak istenen hedefler ile ulaşılan nokta arasında bir açık oluşma ihtimali vardır. Aşağıda A, hedeflerin gerçekleştirilme düzeyini, B ise süreyi göstermektedir. D noktası, halihazırda bulunulan, ölçüm için esas alınan noktayı ifade etmektedir. C, T kadar sürede ulaşılmak istenen noktayı, C' ise söz konusu sürede ulaşılan hedefleri göstermektedir. C ile C' arasındaki taralı alan, hedeflerden sapmayı ifade etmektedir. Denetim işlemi gerçekleştiren birim, bu tespiti yaptıktan sonra, ya bu açığı giderecek faaliyetler içine girer ya bir sonraki dönemde aynı açığın olmaması için uğraşır veyahut da her ikisini birden yapar, yani bir taraftan geçmişteki eksiklikleri gidermeye çalışır, diğer

tarafından da bir sonraki dönemde bir önceki dönemde yapılan hataların yapılmaması için önlemler alır.



Şekil : 1

Denetimde Ulaşılmak İstenen Hedefler İle Ulaşılan Noktanın Karşılaştırılması

Denetim sonucu ortaya çıkan açığı gidermek için başvurulan tedbirleri, birkaç başlık altında toplamak mümkündür (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 167):

a) Örgütün dış çevresinden kaynaklanan şartlar, açığın ortaya çıkmasına sebep olabilir. Bu durumda, değiştirilebilir dış şartların değiştirilmesi yoluna gidilir ama çoğu kere bu çok kolay olmaz. Örneğin, içinde bulunulan iktisadî şartlardaki hızlı ve köklü değişiklikler ve bunun sonucunda yaşanan enflasyonist ortam, bir kamu kuruluşunu da etkiler. Teknolojik gelişmeler, örgütün iş yapma tarzını da ciddi bir biçimde değiştirir. Daktilo kullanılarak yapılabilen işleri, örgütün dışındaki gelişmeler sonucu bilgisayar ve daha sonra internet gibi imkânların ortaya çıkmasıyla, artık başka türlü yapma zorunluluğu ortaya çıkacaktır (POLATOĞLU, 2001, s. 8-9). Bir kamu örgütü, kendisini etkileyen dış çevreyi genellikle değiştiremez ama bazen etkilemeye çalışabilir. Örneğin, kendisini de ilgilendiren konulara siyasîlerin dikkatlerini çekerek, siyasî şartların kendisini etkilemesine mani olmaya çalışabilir.

b) Örgütün fizikî şartlarında birtakım değişiklikler yapma zorunluluğu ortaya çıkabilir. Örneğin, daha önce ayrı ayrı odalarda görülen birbiriyle ilişkili hizmetlerin, aynı odada veyahut da geniş ama tek bir mekânda yürütülmesi gerekebilir. Bu da söz konusu hizmetin sunulduğu fizikî şartların değiştirilmesi demektir.

c) Denetim sonucu ortaya çıkan açık, personelle ilgili eksikliklerden dolayı günde me gelmiş olabilir. Bu durumda, eğer eksiklik personelin o iş için yetersiz olmasından kaynaklanıyorsa başka personel alımı için harekete geçilebilir. Bazen eksiklik, personelin, örneğin hizmet içi eğitimden geçirilmemesinden kaynaklanıyor olabilir. Eğer durum bu şekildeyse hizmet içi eğitim faaliyetlerine başlanabilir. Bazen, personelin motivasyonu ile ilgili sorunlar ortaya çıkabilmekte ve bu da hedeflerin gerçekleşmemesinde etkili olabilmektedir. Bu durumda da personelin motivasyonunu artıcı, başta maaşların yeniden düzenlenmesi olmak üzere, bir dizi değişikliğe gidilmesi gerekebilir.

d) Hedeflerin kendisi de gerçekleştirilebilir hedefler olmaktan uzak olabilir. Bu durumda, hedeflerimizi ve dolayısıyla plânlarımızı gözden geçirmemiz gerekebilir. Plânlarımıza temel teşkil eden hazırlık çalışmasında bazı noktalar göz ardı edilmiş olabilir. Bu durumda, plânın belki gözden geçirilmesi, gerekli görülen yerlerinde değişikliğe gidilmesi gerekebilir.

11. Denetim Çeşitleri

Bir kamu örgütünü denetimden geçirmenin değişik yolları vardır. Bu denetimlerden birisine başvurulması, bir diğerine başvurulmasına engel teşkil etmez.

110. İç Denetim

Bir kamu kurum veya kuruluşunun her türlü faaliyetinin, yine kendi bünyesindeki kişi veya birimler tarafından denetlenmesine iç denetim denir. İç denetim iki şekilde yerine getirilebilir:

1101. Hiyerarşik Denetim

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kimseler, kendi içinde hiyerarşi dediğimiz, kimin kime karşı sorumlu olduğunu ve yine kimin kimden emir alacağını gösteren bir yapıya göre iş görürler (GÜNDAY, 2003, s. 71 vd.). Herhangi bir kamu kurumundaki hiyerarşik üst, astlarının eylem ve işlemlerini kendiliğinden veya başkalarının şikâyeti üzerine denetleyebilir ve bu denetim esnasında söz konusu eylem ve işlemleri, elverişlilik ve hukuka uygunluk bakımından denetime tabi tutabilir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 172-173).. Gerçi, hukuka uygunluk konusunda son sözü idari yargı söyler ama bu durum, hiyerarşik üstün, astlarının eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk bakımından denetlemesine mani olmaz.

Hiyerarşik üst/amir, denetim yaparken hiyerarşide kademe atlamamaya dikkat eder ve yaptığı denetim sonucunda denetlediği eylem veya işlemi kabul edebilir, geciktirebilir veya değiştirebilir, bazen de bu eylem ve işlemlerin yürürlüğünü durdurabilir. Her ne şekilde karar verirse versin, hiyerarşik amir, astının yerine geçerek karar alamaz; belki, astına nasıl karar alabileceği konusunda telkinde bulunabilir, emir verebilir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 173).

1102. İdarî Teftiş

İdarî teftiş, “plânlama, teşkilatlandırma, haberleşme, koordinasyon, hiyerarşik denetim ve sevk ve idare ile ilgili işlem ve eylemler ile kararların, yürütme yetkisine sahip otorite adına müfettişler tarafından denetlenmesidir” (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 174). İdarî teftiş ile hiyerarşik denetim arasındaki temel fark; denetimin, birincisinde bir kurumun hizmeti yerine getiren müfettişler, ikincisinde ise doğrudan doğruya hat türü hizmetleri yerine getirenler tarafından yerine getirilmesidir (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 174; MIHÇIOĞLU, 1990, s. 78). Bu yüzden, birincisinde denetimi yerine getirenler, yani müfettişler, örneğin bir sorun tespit ettiklerinde bu sorunu giderecek yetkiye sahip değildirler; oysa ikincisinde, denetimi yerine getirenler, aynı zamanda yürütme yetkisine sahiptirler. Bundan dolayı, denetimle ortaya çıkan eksiklikleri giderme imkânına sahiptirler.

111. Dış Denetim

Yönetim, sadece yönetimin içindeki kişi veya birimler tarafından yerine getirilmez. Yönetim dışı yollarla da yönetimi denetlemek mümkündür. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1111. Siyasî Denetim

Yönetim, siyasî organlar tarafından alınan kararları uygulamaya geçiren bir organdır (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 174; POLATOĞLU, 2001, s. 49). Şu hâlde kararları alanlar, bu kararların öngörüldüğü biçimde hayata aktarılıp aktarılmadığını denetleme hakkına sahip olmalıdır. Nitekim, demokratik ülkelerde meclislerin yönetimi denetleyebileceği bir dizi yoldan söz etmek mümkündür. Bu yolların en önemlileri, bir sonraki yılın Bütçe Kanunu görüşmeleri ile bir önceki yılın Kesin Hesap Kanunu görüşmeleridir. Bu görüşmeler, bir anlamda, ilgili yönetimin kendisine verilen görevleri ne ölçüde yerine getirdiğini denetlemenin bir aracı olarak da işlev görebilmektedir. Bunun dışında, kamu yönetiminin en önemli parçası olan Bakanlıkların en tepesindeki yöneticilerin, bir taraftan siyasî, diğer taraftan da yönetici kimlikleriyle Meclise karşı sorumlu oldukları bilinmektedir. Bakanların, örneğin, kendilerine yöneltilen soruları cevaplandırırken, aynı zamanda yöneticisi oldukları bakanlığın bir anlamda siyasî açıdan denetimine de aracılık ettikleri söylenebilir (HEYWOOD, 2006, s. 456-457; ERDOĞAN, 2001, s. 78-79). Bir de, ülkemizde olduğu gibi, yargı benzeri işlevi de olan Sayıştay'ın her yıl Meclis adına yaptığı ve yine Meclise sunduğu ve esas itibarıyla devletin gelirinin, giderlerinin ve mallarının nasıl yönetildiğini gösteren rapor, yönetimi denetlemenin bir başka yoludur.

1112. Yargısal Denetim

Hukuk devleti olmak demek, aynı zamanda, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması demektir. Yönetimin yaptığı eylem ve işlemlerin yargı kararıyla hukuka uygun bulunması, yasama ve yürütme organından bağımsız olan ve tarafsızlığı sağlanmış bulunan hakimlerin, tamamen vicdanlarına göre verdikleri kararlarla yönetimi aklamaları anlamına gelecektir (GÜNDAY, 2003, s. 38 vd.). Bu yönden bakıldığında yargı denetimi, yönetim açısından çok daha önemli hale gelmektedir. Çünkü, yönetimin

kendi bünyesinde yaptığı denetim, yine kendi çalıştırdığı elemanlarca yapıldığından; yönetimle hem organik hem de duygusal anlamda ilişkisi kesilmiş bir merciin yapacağı denetim kadar inandırıcı olmayabilir.

Yönetimin yargısal denetiminin anlamlı olabilmesi için, başta, yukarıda sözü edilen yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanmış olması; hâkimlerin, sadece ve sadece vicdanlarının sesini dinleyerek karar verecek şekilde yetiştirilmelerini mümkün kılan bir öğretimden geçirilmeleri; yargı organlarının devlet organlarının da, yargısal denetimin önemini biliyor ve buna uygun davranıyor olmaları gibi şartların varolması gerekir (ERDOĞAN, 2001, s. 99 vd.).

1113. Yargı Benzeri Denetim

Bizde de, Avrupa Birliği (AB)'ne uyum çerçevesinde gündeme gelen ombudsman (kamu denetçiliği) yargısal denetim içerisinde değerlendirilmeyen ama yargısal denetime benzeyen bir denetim çeşididir. Daha çok, “yönetimin yargısal denetiminin gelişmediği, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde gelişmiştir. Ombudsman, yetkisini parlamentodan almakla beraber, moral olarak büyük bir otoriteye sahiptir” (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 180).

Ombudsman, “yargıçlar, yüksek memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini denetler. Görevini ihmal edenleri ve kanunsuz işlem yapanları izler. Sadece bakanlar ve yüksek mahkeme yargıçları bu yetkinin kapsamı dışındadır” (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 181).

Ombudsman, bütün bunları yapabilmek için bir büroya, bir anlamda bir örgüte ihtiyaç duyar. Bu örgütün de yardımıyla, bazen bir şikâyet üzerine, bazen de kendiliğinden harekete geçerek soruşturma başlatır. Çoğu kere, şikâyetlerin soruşturulmaya değer olmadığı eleştiriler olduğu anlaşılır. Ciddi bulunan şikâyetler üzerine ise, ombudsman, genellikle, iki türlü karar verir. Eğer soruşturulan ve kusurlu bulunan kişi, ceza gerektiren bir iş veya işlem yapmamışsa, bunu nasıl düzelteceğini belirten bir karar verir ve bu durumu ilgili görevliye bildirir. Hemen belirtmek gerekir ki, ombudsman, ilgili memurun yerine geçerek karar alma yetkisine sahip değildir. Eğer kusurlu bulunan memur, aynı zamanda

bir cezayı gerektiren bir iş veya işlem yapmışsa, ombudsman, söz konusu memur hakkında ilgili yargı organına suç duyurusunda bulunur (TORTOP-İSPİR-AYKAÇ, 1993, s. 181-182).¹

1114. Kamuoyu Denetimi

Demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesi şeklinde tanımlanır. Oysa bugün, halk ancak, temsilcileri vasıtasıyla kendisini yönetmektedir (ERDOĞAN, 2001, s. 193 vd.). Temsilciler, her zaman, temsil ettikleri halkın çıkarlarını gözetmeyebilir, gözetse bile bazen işi ağırdan alabilir. Özellikle temel hak ve hürriyetlerin büyük ölçüde güvence altına alındığı ülkelerde halk, toplumu ilgilendiren konularda çeşitli katılım kanalları vasıtasıyla kendisini ifade etmeye ve bu yolla, öncelikle karar alıcılar ve dolaylı olarak yönetim üzerinde bir baskı kurmaya çalışırlar. Bunu bilen siyasetçiler (karar alıcılar) ve yönetim, eylem ve işlemlerinde daha dikkatli olmak durumunda kalacaklardır (ERDOĞAN, 2001, s. 264 vd.). Çünkü halkın, değişik yollarla karar alıcılara ilettikleri taleplerinin karşılanması, bir sonraki seçimde söz konusu karar alıcıların tekrar seçilmeleri için şarttır. Karar alıcıların halkın taleplerini doğrudan doğruya karşılamaları ise mümkün değildir. Bunu ancak, yönetim vasıtasıyla yapabilirler. Şu halde, bu üçü arasında sıkı bir ilişki vardır. Yönetimin başarısı, karar alıcıların başarısıdır; karar alıcıların başarılı olması, halkın taleplerinin karşılanmasına ve bu sayede tekrar seçilmelerine bağlıdır.

Kamuoyu baskısı, sadece kâğıt üzerinde bazı temel hak ve hürriyetlerin güvenceye alınmasıyla hissedilmez (ERDOĞAN, 2001, s. 258 vd.). Vatandaşların, söz konusu hak ve hürriyetleri kullanmaya istekli de olmaları gerekir. Bu açıdan öğretim, önemli bir işlev görebilmektedir. Ancak, söz konusu temel hak ve hürriyetlerin zorlukla kazanılmış olması gibi başka faktörlerin de kamuoyu baskısına başvurmada etkili olduğunu belirtmek gerekir.

¹ AB'ne uyum çerçevesinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. İptali istemiyle Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine götürülen Kanun'un geçici 1. maddesi hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmiştir. Bkz. <http://www.memurlar.net/haber/56421/>, 23.05.2007. Ombudsmanlık hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. TORTOP, 2003, s. 477 vd.

12. Genel Değerlendirme

Yöneticinin yerine getirmesi gereken görevleri arasında “denetim” de sayılır. Denetim, başlangıçta öngörülen noktaya ne kadar yaklaşıp yaklaşmadığının, eğer bir sorun varsa, bu sorunun nasıl giderileceğinin üzerine gidilmesi çabasıdır. Denetim, değişik şekillerde karşımıza çıkabilir. Kamu yönetiminin denetimi; başta idari yargı olmak üzere, genel olarak mahkemelerce yapılabileceği gibi, kamu yönetimine yön veren politikaları belirleyen siyasî partilerin seçimlerde halkın jüriliğine başvurmasıyla dolaylı yoldan da yapılabilir. Yine kamu yönetimi, halktan gelecek baskıları da dikkate alarak hizmet sunduğunda; kamuoyunun denetimine tabi oluyor demektir. Kamu yönetimini oluşturan örgütler, ayrıca, kendi bünyelerinde de bir iç denetim mekanizması oluştururlar.

Denetimden farklı bir faaliyet olup olmadığını anlamak için, bir sonraki bölümde, performans denetimi üzerinde durulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. PERFORMANS DENETİMİ

Bir önceki bölümde yöneticinin görevlerinden birisi olan denetim üzerinde duruldu. Bu bölümde, son yıllarda denetim yerine önerilen performans denetimi üzerinde durulacaktır.

20. Tanımı

Genel anlamda performans, belirli bir amaca yönelik olarak yapılan plânlar doğrultusunda ulaşılan noktayı, başka bir deyişle elde edilenleri nitelik ve nicelik olarak belirleyen bir kavramdır. Önceden belirlenmiş hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ölçülmesidir. Ölçüm sonucu elde edilen bulgu, mutlak veya nispi bir değerlendirme olabilir. Örneğin, bir maraton yarışmasındaki atletin bireysel derecesi de, başkalarıyla ilişkisini gösteren toplam sıralamadaki derecesi de değerlendirme konusu olabilir (SONGUR, 1995, s. 1).

En yalın haliyle bir işin, bir hizmetin yerine getirilmesi anlamına gelen performans, kamu yönetimi söz konusu olduğunda, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlendiği mal ve hizmetleri sunması, yerine getirmesi şeklinde tanımlanmaktadır (ÇEVİK, 2004, s. 5). Şu halde kamu yönetimi açısından performans yönetimi, “kamu örgütlerinin başarılı bir şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyet” (ÇEVİK, 2004, s. 252); bir başka ifadeyle siyasî iktidar tarafından belirlenen hedefleri gerçekleştirmeye çalışan merkezî idare teşkilâtı ile yerel yönetim kuruluşlarının kendilerine verilen işleri yerine getirmeleri üzerinde çaba sarf etmektedir.

21. Performans Yönetiminin Ortaya Çıkış Koşulları

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, refah devleti anlayışının yaygın bir şekilde kabul görmesine ve bu yüzden kamu sektörünün hızla genişlemesine sahne olmuştur. Ne var

ki, kamu sektöründeki genişleme eğilimi, bir noktadan sonra eleştiri konusu yapılmaya başlanmış; 1970'lerde yaşanan iki petrol krizi de bu eleştirilerin artmasında ayrıca etkili olmuştur. 1979'da İngiltere'de ve 1980'de ABD'de devletin küçültülmesini savunan partilerin iktidara gelmesi, devletin büyümesini esas alan eğilimin önce bu ülkelerde, daha sonra da bu ülkelerin etkisiyle diğer ülkelerde değişmesine sebep olmuştur. 1980 ve sonrası dönemin en önemli tartışma konularından birisi, devletin küçültülmesi olmuş; bu çerçevede, daha önce kamu sektörü tarafından sunulan mal ve hizmetlerin mümkünse özelleştirilerek özel sektöre devredilmesi, bu mümkün olmuyorsa kamu sektörünün işleyişinin, olabildiğince özel sektörün işleyişine benzetilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu dönem, "yeni kamu yönetimi" olarak da ifade edilen bir anlayışın geliştiği bir dönem olmuştur (BİLGİÇ, 2003, s. 28-32; ELCOCK, 2006, s. 103; GREILING, 2005, s. 553; DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 167).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun bir uzantısı olarak gündeme gelen performans yönetimi, aslında, daha temel bir tartışmanın sonrasında gündeme gelmiştir. Bu tartışma, devletin işlev sahasının yeniden belirlenmesi tartışmasıdır. Devletin sunacağı mal ve hizmetler yeniden belirlenmeli, bir başka ifadeyle, işlev sahası gözden geçirilmelidir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu tartışmalarda genellikle, devletin işlev sahasının daha sınırlı tutulması tercih edilir. Bir önceki döneme göre daha sınırlı sayıda mal ve hizmeti sunmak durumunda olacak devletin, işleyiş biçimini de değiştirmek gerekir. Bir başka ifadeyle, kamu yönetimi artık, klâsik bürokratik yapı içerisinde değil de, olabildiğince özel sektöre benzer bir anlayışla hizmet sunmalıdır. Bunu savunurken başvurulan en önemli gerekçe, özel sektör ile kamu sektörünün işleyişindeki benzerliklerin, farklılıklardan daha fazla olduğuna vurgu yapılmasıdır (SARAN, 2004, s. 182-183). Kamu sektörünün de aynen özel sektördeki gibi aynı girdilerle daha fazla çıktı (hizmet) elde etmek için uğraşmasının, amaçlarını gerçekleştirme düzeyini bilmesi ve onlara göre tedbirler almasının, bütün bunları yaparken iki farklı seçenekten maliyeti en düşük olanını seçmesinin, kısacası verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik gibi kavramları esas almasının gerekli olduğunun ileri sürülmesidir (HALİSTEKİNKUŞ, 2003, s. 170-171; GREILING, 2005, s. 553; DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 166; LANE, 1997, s. 1 vd.). Yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyenler, bu değerlere yaptığı vurguyla, bir başka ifadeyle, özel sektör işletmelerinde hâkim olan bir anlayışın yaygınlaşmasıyla, bir anlamda, ülke çıkarlarına ve insanlığa, ulusal ve evrensel demokrasi yoluyla insanların özgürleşmesine daha fazla hizmet edileceğine

inanırlar (DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 4). Kısacası performans denetimi, örgütlerin, içinde yer aldıkları toplumdaki çok daha kapsamlı gelişmelerin bir parçası olarak, “kamu yönetimi örgütlerinin de nihayet içinde buldukları toplumsal-siyasî sistemin bir parçası olmaları dolayısıyla kaynakları kullanan, süreçleri geliştiren, verimliliklerini artıran, kaliteli hizmet üreten ve dolayısıyla örgütsel hedeflerine ulaşmak suretiyle siyasî denetim mekanizmaları karşısında hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirebilen bir yapıya kavuşma arayışı” (SARAN, 2004, s. 187) olarak görülebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, performans yönetiminin yanı sıra, son dönemde sıkça gündeme gelen ve artık kullanmakta yadırgamadığımız başka kavramları (örneğin, hesap verebilirlik, toplam kalite yönetimi) içinde barındıran şemsiye bir kavram olarak ele alınmalıdır (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 164).

Yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran faktörler arasında liberal fikriyatın 20. yüzyıldaki temsilcilerinin yazıp çizdiklerinin ve refah devletine yönelik eleştirilerinin, bu tartışmaların ortaya çıktığı ülkelerde eğitim seviyesi yükselmiş olan vatandaşların sahip oldukları katılma kanallarını kullanarak siyasî iktidarı bir sorgulama içine girmiş olmalarının da etkili olduğunu belirtmek gerekir (BİLGİÇ, 2004, s. 30-32). Bu sorgulamada vatandaşların, özellikle, verdikleri vergilerin nereye harcandığını daha fazla önemser duruma geldikleri görülmektedir (SARAN, 2004, s. 189). Vergi ödeyenlerin kamu hizmetlerinin sunum biçimini sorgulamaya başladıkları ülkelerde, kamunun kendisinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirmemesi, çok sayıda kurum veya kuruluşun kapanmasına sebep olabilmektedir. Henüz bu bilincin yerleşmediği ülkelerde ise tersi bir durum geçerlidir (MIHÇIOĞLU, 2003, s. 387).

Performans denetimi ile ilgili tartışmalara kamu tercihi okulunun da önemli etkilerinin olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü bu okul, sadece özel sektörde değil, kamu sektöründe de insanları yönlendiren asıl motivasyonun kişisel çıkar olduğunu; dolayısıyla, kamu sektöründe faaliyet gösteren siyasetçilerin ve bürokratların eylemlerinin de ancak, buradan hareketle değerlendirildiğinde anlamlı olacağını ileri sürmüştür (CONNOLLY-MUNRO, 1999, s. 121-135; BARTON, 2004, s. 297). Buna göre; örneğin, kamu yararını gözetiyorum derken, siyasetçi, aslında bir sonraki seçimi garanti altına alacak uygulamalar içerisine girmekte; bürokrat da içinde yer aldığı kurumun bütçesini artırmaya çalışabilmektedir.

Özel sektörde, doğrudan doğruya kâr elde etme şeklinde karşımıza çıkan şeyler, kamu sektöründe, örneğin, daha fazla bütçe, makam arabası, sosyal tesisler, protokolde öncelik gibi başka kılıklara bürünmektedir (ELCOCK, 2006, s. 106; DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 165).

22. Performans Yönetiminin Sebepleri ve İşlevleri

Performans yönetimine geçilmesini gerektiren şartlar, aynı zamanda, performans yönetimine başvurulmasının sebepleri olarak görülebilir. Bütün bu genel açıklamalardan sonra, şu faktörlerin kamu yönetiminde performans denetimine geçişte etkili olduğu söylenebilir:

a) Klâsik yönetim anlayışında, denetimin yerine getirilmesiyle performansın gerçekleştirildiğine ilişkin bir şüphe vardı. Bu endişenin kaynağı, denetimin daha çok, görevin genel olarak hukuka ve özel olarak da verilen yazılı ve sözlü emirlere uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğine bakılması (ÇEVİK, 2004, s. 253) şeklinde işlev görmesiydi. Bu sayede ölçülen çıktının, her zaman, söz konusu yönetimin performansını artırıcı yönde olmayabileceği kabul edilmektedir.

b) Geleneksel yönetim anlayışında denetlenilen kişilerin performansları arasındaki farklılıkları ölçmek zor olduğu gibi, ölçüldüğünde ödüllendirmek veyahut da cezalandırmak hiç de kolay değildi. Her şeyden önce ortadaki performansın kime atfedileceğine ilişkin ciddi sorunlar vardı. Diyelim ki, performansın kime atfedileceği belirlenebiliyor; o zaman da bu performansı ödüllendirmeye veya cezalandırmaya yönelik yollar ya hiç yoktu ya da oldukça katıydı (ÇEVİK, 2004, s. 253).

Performans yönetiminin iki ayrı düzeyde olmak üzere iki farklı işlevinden söz etmek gerekir. Birincisi, siyasî iktidarların seçmenlere hesap verirlerken ellerinde yönettikleri kurumların performansları hakkında bilgilerinin olması, hem siyasetçilerin elini güçlendirmekte hem de seçmenlerin siyasetçileri denetlemesini kolaylaştırmaktadır (SARAN, 2004, s. 184; GREILING, 2005, s. 551). Bir de performans yönetimi, bu tarz yönetimin uygulandığı kurumun iç yapısındaki aksaklıkları görme, bu aksaklıkları giderme, kimin çalıştığını, kimin çalışmadığını görme, personeli ödüllendirme ve cezalandırma yoluna

giderken daha objektif verilerden hareket etme imkânı sağlar. Ödüllerin ve cezaların bu şekilde dağıtılması, bir taraftan, işleri yapanları motive eder ve örgütün bir bütün olarak performansının artmasına katkı yapar; diğer taraftan, işlerini yapmayanları da ne yaparlarsa işlerine devam edebilecekleri veya ödül alabilecekleri konusunda uyarılmış olur (SARAN, 2004, s. 185). Kısaca, performans denetimi ile elde edilecek veriler, her düzeyde kararların alınmasında kolaylık sağladığı gibi, aynı zamanda hem karar alanların hem uygulayıcıların hesap verilebilmelerini mümkün kılar (BARTON, 2004, s. 287).

Literatür, aşağıdaki akıl yürütme biçiminin performans denetimine geçmede önemli olduğunu ortaya koymaktadır (GREILING, 2005, s. 552):

- a) Ölçülen şeyler, yapılanları gösterir.
- b) Eğer sonuçları ölçemiyorsanız, başarısızlıklardan başarıya doğru nasıl gidileceğini söyleyemezsiniz.
- c) Eğer başarıyı göremiyorsanız, ödüllendiremezsiniz.
- d) Eğer başarıyı ödüllendiremiyorsanız, muhtemelen, başarısızlığı ödüllendiriyorsunuz.
- e) Eğer başarısızlığı teşhis edemiyorsanız, düzeltemez ve doğrusuyla yer değiştirmesini sağlayamazsınız.
- f) Eğer sonuçları gösterebilerseniz, kamusal desteği kazanabilirsiniz.
- g) Eğer sonucu ölçemiyorsanız, anlayamazsınız.
- h) Eğer onu anlayamazsanız, denetleyemezsiniz.
- i) Eğer onu denetleyemiyorsanız, iyileştiremezsiniz.
- j) Eğer ölçmeyi tasarladığınız şeyi biliyorsanız, ölçeceksiniz/ölçtüreceksiniz.

k) Eğer sonuçları ölçemiyorsanız, başarısızlıktan yola çıkarak başarıya nasıl ulaşabileceğinizi konuşamazsınız.

l) Eğer başarıyı teşhis etmeyecekseniz, onu srdremeyebilirsiniz.

m) Eğer başarı/başarısızlığı gremeszeniz, ondan (bir şeyler) ğrenemezsiniz.

n) Eğer başarısızlığı teşhis edemezseniz, eski yanlışları tekrar edecek ve kaynakları boşa harcamış olacaksınız.

o) Eğer sonuçları tüketilen kaynaklarla ilişkilendiremezseniz, gerçek maliyetlerin ne olduğunu bil(e)mezsiniz.

p) Eğer gerçek maliyeti bilmiyorsanız, onu öz kaynaklardan mı, yoksa borçlanarak mı karşılamamız gerektiğini söyleyemezsiniz.

r) Eğer toplam/bütün maliyeti syleyemiyorsanız, sözleşme yaptığımızda elde edeceğiniz en yüksek krı/kazancı elde edemezsiniz.

s) Eğer sonuçları gsteremiyorsanız, önemli taraflarla (*stakeholders*) iletişim kurma kabiliyetinizin altını oyuyor olabilir ve kamusal desteği kazanamazsınız; nk kr/kazanç elde etmiyorsunuz.

Bütün bunların olabilmesi için, hem performans denetimine geçilen örgütte performans yönelimli bir örgüt kültürünün yaratılmış ve hem de genel olarak içinde faaliyette bulunan örgütsel çevrenin buna hazır olması gereğine işaret edilmektedir (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 179; ÇEVİK, 2004, s. 263-265). Örneğin, lkemizde, kamu sektöründeki verimlilikteki düşüklüğün en önemli sebeplerinden birinin, otoriter bir yönetim geleneğinin bulunduğu bir ülkede vatandaşların kamusal sorunlar konusunda ilgisiz bir tavır sergilemeleri olduğu belirtilmiştir (MIHçIOğLU, 2003, s. 388).

23. Performans Yönetiminin Aşamaları

Performans yönetiminin genellikle üç aşamadan oluştuğu kabul edilmektedir. Öncelikle, hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. Hedeflerin belirlenmesi yetmemekte, bu hedeflerin aynı zamanda ölçülebilir hale getirilmesi önem arz etmektedir. Çünkü performans yönetiminin özü ve en önemli sorunsalı, performans ölçümüdür (ÇEVİK, 2004, s. 258-259; SARAN, 2004, s. 191; ATEŞ-ÇETİN, 2004, s. 258). Hemen belirtmek gerekir ki, performans denetiminde “değerlendirmeye esas alınan ölçümün anlaşılabilir, anlatılabilir, elle tutulabilir ve objektif olması gerekmektedir” (SONGUR, 1995, s. 1). Bir başka ifadeyle, performans denetiminde kullanılan ölçütlerin, amaçlarımıza uygun olmasına, güvenilirliklerine, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir olmalarına özellikle dikkat edilmelidir (BARTON, 2004, s. 288).

Son olarak ölçülebilecek hale getirilen hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilemediğini belirlemek gerekir (ÇEVİK, 2004, s. 259; SARAN, 2004, s. 191). Her ne kadar performans yönetimi sürecini anlatan kaynakların bir kısmı bu konuyu üç aşamalı olarak ele alıyorsa da bir de düzeltme ve geliştirme aşamasından söz etmek gerekir (HALİSTEKİNKUŞ, 2003, s. 191). Çünkü hedeflere ne kadar ulaşıldığını tespit etmek tek başına amaç değildir, asıl amaç, amaçlardan ne ölçüde sapıldığını tespit etmektir. Bu tespit yapıldıktan sonra, eğer mümkünse ulaşılmak istenen amaç ile ulaşılan nokta arasındaki mesafenin kapatılmasının yolları da aranmalıdır. Bu da performans yönetiminin bir parçası olarak görülmelidir.

24. Kamu Sektöründe Performans Yönetiminin Zorluğu

Buraya kadar verilen bilgilerden, performans yönetimi düşüncesinin bireycilikle yakından ilişkili olduğu anlaşılmış olmalıdır. Aynen özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründeki mal ve hizmetlerin sunumunda bireyin tatmin seviyesini en üst noktaya çıkarmak, performans yönetiminin güttüğü gayelerden en önemlisidir. Nitekim bu düşünce, yeni kamu yönetimi yaklaşımında “müşteri memnuniyeti” şeklinde karşımıza çıkmaktadır (ÇEVİK, 2004, s. 256; DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 5).

Özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerin müşteriye memnun edip etmediğini anlamak, söz konusu mal veya hizmeti talep edenlerin taleplerinin ölçülmesiyle mümkündür. Bir başka ifadeyle, özel sektörde ilgili taraflar genellikle üretici ve tüketiciyken; özellikle temsilî demokraside kamu sektöründe ilgililerin sayısı artmaktadır (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 169). Özel sektörde, eğer bir mal veya hizmete talep yok ve dolaşısıyla zarar edilmeye başlanmışsa, o alanda artık üretim yapmak anlamlı olmayacaktır. Oysa arz ile talep arasında kurulan bu tarz ilişki, kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerde kurulamaz. Her şeyden önce, kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin piyasadaki gibi bir fiyatı olmaz. Her ne kadar bazı kamu mal ve hizmetlerinin karşılığında bir bedel alınıyorsa da bu bedel, genellikle, söz konusu mal ve hizmetin ya maliyetini karşılayacak seviyededir ya da maliyetlerin altındadır (AKDOĞAN, 1993, s. 34-35). Bunun da ötesinde, kamu mal ve hizmetlerinin maliyetlerinin şemsiye bir kavram olarak vergilerle karşılandığını ve yine ilke olarak ödediğimiz vergiler ile bize sunulan mal ve hizmetler arasında birbir ilişki kurulamayacağını akılda tutmak gerekir (AKDOĞAN, 1993, s. 116-117). Şu halde, almış olduğumuz kamusal bir mal veya hizmetin, bizi tatmin edip etmediğini anlamak, söz konusu mal veya hizmetin fiyatlandırılmasına veya bu mal veya hizmete yönelik talebe bakarak anlaşılabilir. Öyle kamusal mal ve hizmetler vardır ki, ancak nadiren ihtiyaç duyarız; bu durum, bu mal veya hizmetin sunulmasından vazgeçmeyi gerektirmez. Örneğin, TCDD demiryolu hizmetini bir kamu hizmeti şeklinde sunmaktadır. Bu kurumun uzun bir süredir zarar ettiği bilinmektedir. Bu hizmet, bir özel şirket tarafından sunuluyor olsaydı, bu hizmetin sunumundan çok daha uzun bir süre önce vazgeçilirdi (MIHÇIOĞLU, 2003, s. 387). Ne var ki, kamu malını veya kamu hizmetini sunarken, sadece o mal veya hizmete yönelik talebe bakılmaz. Bunun yanı sıra, örneğin, sosyal adaletin gerçekleştirilmesine, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi düşüncesine de önem verilir.

Aynı şekilde temsili demokraside karar alıcıların ortak bir amacı da bulunmayabilir (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 169). Çünkü her siyasî parti, aynı alanda farklı amaçların elde edilmesi için uğraş verebilmektedir. Örneğin, bir siyasî parti sağlık alanında özelleştirmeden, bir diğeri de kamusal müdahaleden yana bir politika izleyebilir.

Nihayet şu konuya da işaret etmek gerekir: Kamu sektöründeki yöneticiler, özel sektördeki yöneticilerin aksine, yanlışlarından bir şeyler öğrenerek eski alışkanlıklarını bırakma yönünde bir tutum içinde olmayabilirler (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE,

1998, s. 169). Bir başka ifadeyle, kamu yöneticileri, örneğin, performans denetimi sonucu teşhis ettiği başarısızlıklarından vazgeçip, başarmak için uğraşmak konusunda, özel sektör gibi bir motivasyona sahip değildir.

25. Performans Yönetimi ve Türkiye

Performans yönetimi, daha önce de belirtildiği gibi, öncelikle Batılı ülkelerde ortaya çıkmış ve daha sonra diğer ülkelerin de gündemine girmiş olan bir kavramdır. Aslında, devletin küçültülmesine yönelik tartışmalar, Özal hükümetleri ile birlikte Türkiye'ye erken sayılabilecek bir dönemde girmişti. Üstelik, yine aynı dönemde devletin küçültülmesini amaçlayan özelleştirme faaliyetlerine de girişilmişti. Aynı dönemde, kamu yönetiminin işleyişine ilişkin reform çalışmalarının da yapıldığını belirtmek gerekir.¹

Performans yönetimi ile ilgili en önemli gelişme, 1990'lı yıllarda Sayıştay bünyesinde performans denetimi ile ilgili bir birimin kurulmuş olmasıdır. Daha sonraki yıllarda, özellikle Sayıştay çalışanları tarafından başta İngiltere, Kanada olmak üzere performans yönetimini benimsemiş ülkelere çok sayıda tercüme yapılmış (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana1.asp?konuid=60>, 07.05.2007), konunun hem teorik yönüne hem de uygulamada karşılaşılan sorunlarına işaret eden pek çok çalışmanın Türkçe'ye kazandırılmasına yardımcı olunmuştur.

Performans yönetimi ile ilgili bir diğer önemli gelişme, 2004 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu Kanun ile performans dayalı bütçe uygulamasına geçilmiştir (ATEŞ-ÇETİN, 2004, s. 279).

Aslında, bu gelişmelerden önce de performansın değerlendirmesi anlamına gelecek uygulamalardan söz etmek mümkündür. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, performans denetimi bağlamında Türkiye'de kamu sektöründe daha çok personelin değerlendirilmesine yönelik düzenlemelerin ve uygulamaların bulunduğuna işaret edilmektedir (ÇEVİK, 2004, s. 262). Şimdi bunların neler olduğuna kısaca değinelim.

¹ Kamu yönetimindeki reform çalışmaları hakkında geniş bilgi edinmek için bkz. COŞKUN (2004).

Devlet Memurları Kanunu'na göre bir memurun yükselmesinde sicil notları oldukça önemli bir yere sahiptir. Söz konusu Kanun'un "Yükselinebilecek derecenin üstünde bir dereceye yükselme" başlığını taşıyan 37. maddesinde, "Bu kanun hükümlerine göre öğrenim durumları, hizmet sınıfları ve görev unvanları itibariyle azami yükselebilecekleri derecelerin dördüncü kademesinden aylık almaya hak kazanan ve son altı yıllık sicil notu ortalaması doksan ve daha yukarı olanlardan son sicil notu olumlu bulunanların kazanılmış hak aylıkları kadro şartı aranmaksızın bir üst dereceye yükseltilir." hükmüne yer verilmiştir. Bu Kanun'un "Kademelerde ilerleme şartları" başlığını taşıyan 64. maddesinde, "Devlet memurunun kademe ilerlemesi için aşağıdaki şartların bulunması lazımdır" denilir. Bu şartlar: "a) Bulunduğu kademe en az bir yıl çalışmış olması; b) o yıl içinde olumlu sicil almış bulunması; c) bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması"dır.

64ncü maddeye 1984 yılında eklenen bir başka fıkrayla, "Devlet memurlarından 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır." hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü gibi, sicil notu sadece kademe ilerlemesine katkıda bulunmamakta, aynı zamanda, istikrarlı bir şekilde yüksek sicil notu alan devlet memurlarının bir kademe ilerletileceği belirtilmektedir.

Yine, aynı maddeye 1994 yılında eklenen son fıkrayla, "Ancak, 72. madde² gereğince belirli bir süre görev yapmak üzere mecburi olarak sürekli görevle atanan Devlet Memurlarından kalkınmada 1 inci derecede öncelikli yörelerde bulunanlara (Erzurum ve Artvin İl'leri dahil) bu yörelerde fiilen çalışmak suretiyle başarılı geçirilen her iki yılın karşılığında aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere ayrıca bir kademe ilerlemesi daha verilir. Yıllık izinde geçirilen süreler fiilen çalışılmış sayılır. İki yıldan az süreler dikkate alınmaz." denilmektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nun "Derece yükselmesinin usul ve şartları" başlığını taşıyan 68. maddesine göre, derece yükselmesi yapılabilmesi için, "a) üst dereceden boş bir kadronun bulunması; b) derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3 üncü kademesinde 1 yıl bulunmuş; c) kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş; d)

² Burada gönderme yapılan 72. madde, "Yer değiştirme suretiyle atanma" başlığını taşımaktadır.

sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğunun saptanmış” olması gerekmektedir.

Sicil notları, değişik açılardan memurun değerlendirilmesini içermektedir. Bu değerlendirme, bir anlamda, bir yıllık performansı açısından memurun değerlendirilmesi olarak görülebilir (ÇEVİK, 2004, s. 261-262).

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 16. maddesine göre, “Sicil amirleri, sicil raporunun memurların mesleki, yöneticilik ve yurt dışı görevlerdeki ehliyetlerinin belirlenmesini sağlayan soruların her birini, ihtiva ettikleri unsurları esas olmak suretiyle 100 tam not üzerinden değerlendirir ve sorulara verdikleri notların toplamını soru sayısına bölerek memurların sicil notunu tespit ederler. Her bir sicil amirince bu şekilde belirlenen sicil notlarının toplamının sicil amiri sayısına bölünmesi sureti ile de memurların sicil notu ortalaması bulunur”.

Aynı maddenin son fıkrasında, “Hizmet özelliklerinin gerektirmesi ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşünün alınması kaydıyla, kurumlar Devlet Memurları Sicil Raporunun Sicil Amirlerinin Memurun Mesleki Ehliyeti Hakkında Notlar bölümüne soru ilave edebilirler. İlave edilen sorular da 100 not üzerinden değerlendirilir”.

Yine aynı Yönetmeliğin “Memurların genel durum ve davranışlarının değerlendirilmesi” başlığını taşıyan 17. maddesine göre, “Sicil amirleri sicil raporunu doldurdukları her memuru; a) dış görünüşü (kılık, kıyafet), b) zekâ derecesi ve kavrayış kabiliyeti, c) azim ve sebatkârlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik ve beşeri münasebetlerdeki başarısı, d) alkol, kumar, vb. alışkanlıkları memuriyetle bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi halleri, e) güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı ölçüde düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları, bakımından genel bir değerlendirmeye tabi tutarlar. Sicil döneminde edinilen bilgi ve müşahedelerden yararlanılarak yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre memurların olumlu ve olumsuz yönleri, kusur ve noksanları hakkındaki düşünceler sicil raporunun şahsiyet değerlendirilmesine ait bölümlerine ayrı, ayrı açık ve gereğine göre kısa veya teferruatlı olarak yazılır”.

Ayrıca, 17. maddenin son fıkrasında, “sicil amirlerinin memurların genel durum ve davranışları hakkındaki düşünceleri not takdirlerinde dikkate alınır” hükmüne yer verilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Takdirname” başlığını taşıyan 122. maddesine göre, “Görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebilir”. Ne var ki, uygulamada bunun pek işletilmediği görülmektedir.

Yine aynı Kanununun “Ödül” başlığını taşıyan 123. maddesine göre, “Bağlı oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları görülen Devlet memurlarına, bağlı veya ilgili bakanın uygun görmesi üzerine bir malî yıl içinde bir aylık tutarını, Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil memurlarla Gümrük Müsteşarlığında gümrük işlerinde görevli memurlara iki aylıkları tutarını aşmamak üzere ödül verilebilir. Bunlardan uygun görülenlere ilgili bakanın teklifi ve Başbakanın tasvibi ile bir aylık tutarında daha ödeme yapılabilir”. Ne var ki, idare, ödül verileceklerin sayısı konusunda sınırsız takdir hakkına sahip değildir. Aynı maddenin son fıkrasına göre, “bir malî yıl içinde ödüllendirilebileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki serbest kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığına tahsis edilmiş serbest kadrolar ile Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolar için binde yirmisinden fazla olamaz”. Nitekim, Ankara, İstanbul ve İzmir emniyet müdürlükleri; yakın bir tarihte, Papa’nın ülkemizi ziyareti ve eski Başbakanlardan Bülent Ecevit’in cenazesinde görev yapan 11 bin polis memuruna ikişer çıplak maaş para ödülü verilmesini talep etmiş; Emniyet Genel Müdürlüğü taltif komisyonu bu isteği, amacına uygun olmadığı gerekçesiyle geri çevirmiştir. Komisyon ayrıca, polislerin, her iki olayda asli görevlerini yaptıklarına, bu yüzden maaş ödülüne gerek olmadığına; ancak, takdirname ile ödüllendirilebileceklerine karar vermiştir (<http://www.memurlar.net/haber/60508/>, 02.05.2007).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlığını taşıyan 36. maddesinin son fıkrasına göre, “Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10’unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık

ve yıllık izinleri dahil) orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam (30.000) olarak uygulanır”.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlığını taşıyan 49. maddesinin son fıkrasına göre, “Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir”.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Personel istihdamı” başlığını taşıyan 22. maddesinin son fıkrasına göre, “Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir”.

Buraya kadar belirtilenlerden de görüleceği üzere; yerel yönetimlerle ilgili son değişiklikler bir kenara bırakılırsa, Türk kamu yönetiminde personel değerlendirmede kullanılan ölçütler ve bunun maaşlara veyahut da yükselmeye yansımaları, oldukça sınırlı görünmektedir. Bu durum, “çalışanları kişisel yetenek ve becerilerine göre ve örgütün başarısına olan katkıları ölçüsünde ücretlendirmek bir yana, aksine başarının herhangi bir şekilde takdir edilmesinin yollarını kapatan ve bu suretle ödeme esnekliği tanımayan bir yapı görünümünü vermektedir” (SARAN, 2004, s. 193). Devlet Memurları Kanunu'nda öngörölmüş olan sınırlı sayıdaki düzenlemenin ise çok başvurulan bir yol olmaması, başvurulsa bile düzenlemeye konu olan personelin sayısının oldukça az olması, kamu personel rejiminin performansı artırıcı unsurlar içerdiği yorumunu yapmamızı engellemektedir. İlk başta, performans denetimine benzer bir sistemi kamu personel rejimine dahil etmeyi hedefleyen sözleşmeli personel uygulaması, daha sonra, bu şekilde işe alınanların kalıcı bir personel çalıştırma statüsünde sürekli çalışmaya imkân sağlayan ve herkesin aynı ücreti aldığı bir sisteme dönüşmüştür. Üstelik bu haliyle, memurlar ile sözleşmeli personel arasında işten

elde edilen gelirler bakımından bir uçurumun da olduğu bir durum ortaya çıkarmıştır (SARAN, 2004, s. 193-194). Bu da aynı çatı altında çalışan kamu personeli arasında kıskançlıkların yaşanmasına sebep olmaktadır.

Performans denetimi, halihazırdaki personel rejimin kökünden değiştirdiği için eleştirenler de vardır: Performans denetimi yapabilmek için öncelikle her bir personelin iş tanımlarının yapılması; her örgütte kaç kişinin çalışabileceğini gösteren norm kadroların oluşturulması; her bir kadroyu işgal edecek olan çalışandan ne beklendiğinin önceden belirlenmesi ve çalışanlara sicil notu verilirken bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının tespit edilmesi gerekir. Bu tarz bir uygulama, kamu yönetiminde sözleşmeliliğin ön plâna çıkmasına, dolayısıyla, fabrika usulü iş-zaman etütlerinin yapıldığı bir çalışma düzenine geçilmesine sebep olacaktır. Böyle bir değişiklik, halen yürürlükte olan sistemin aksayan yanlarının giderilmesine yönelik bir çaba olarak değil, aksine, tüm kamu personel sistemini kökten değiştiren bir değişiklik olarak görülmelidir (GÜLER, 2005, s. 296).

26. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

“Amaç” başlığını taşıyan 1. maddesinde, bu Kanunun amacının “kalkınma plânları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olduğu belirtilmiştir.

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır (m. 2/1). Hemen belirtmek gerekir ki, “Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir” (m. 2/2).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece belirli maddelerine tabidir.

Kanunun “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesinde, performans yönetimi ve denetimi açısından önemli olan “mali kontrol” ve “stratejik plân” tanımına da yer vermektedir. Buna göre, mali kontrol, “kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri”; stratejik plân da, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı” ifade etmektedir.

Kanunun “Mali saydamlık” başlığını taşıyan 7. maddesinde, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir” denildikten sonra; bu amaçla şunların yapılması zorunlu görülmektedir:

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma plânları, yıllık programlar, stratejik plânlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması.

Yine, Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlığını taşıyan 8. maddesinde, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” hükmüne yer verilmektedir.

Kanunun “Stratejik plânlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinin 1. fıkrasında, “Kamu idareleri; kalkınma plânları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plân hazırlarlar.” denilmektedir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre; “Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik plânlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar”. Ayrıca, “Kamu idareleri bütçelerini, stratejik plânlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plânlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir ” (m. 9/4). Maddenin son fıkrasında, “Maliye Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” hükmüne yer verilmektedir.

Bu düzenlemelerden sonra bakanların ve üst düzey yöneticilerin hesap verme sorumluluğuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, “Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşların stratejik plânları ile bütçelerinin kalkınma plânlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanına, mahalli idareler için İçişleri Bakanına aittir (m. 10/1). Hemen belirtelim ki, “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı sorumludurlar” (m. 10/2). Halktan gelen tepkileri de dikkate alan kanun koyucu, “Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans plânları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir.” şeklindeki

düzenlemeyle, halkın tepkisini azaltmanın, başka türlü ifade edersek halkın taleplerine duyarlı bir yönetim gerçekleştirmenin arayışı içindedir.

Performans yönetimi açısından üst yöneticilere önemli görevler yüklenmektedir. “Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır” (m. 11/1).

Üst yöneticilerin sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir (m. 11/2):

a) İdarelerinin stratejik plânlarının ve bütçelerinin kalkınma plânına, yıllık programlara, kurumun stratejik plân ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması,

b) Sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanması,

c) Kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi.

Üst yöneticiler, “bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar” (m. 11/2).

27. Türkiye’de Savunma Hizmeti Alanında Performans Denetimi

Bu başlık altında öncelikle, Türkiye’de savunma hizmetinin Türk yönetim sistemindeki konumunu belirlemek gerekecektir.

270. Savunma Hizmetinin Örgütlenmesi

Türkiye’de savunma hizmeti, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) tarafından yerine getirilmektedir. TSK, Genelkurmay Başkanlığına bağlı Kara, Hava ve Deniz kuvvetlerinden oluşmaktadır. Barış zamanında polisle birlikte İçişleri Bakanlığına bağlı iç güvenlik kuv-

vetlerinin bir parçası olarak görev yapan Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı, savaş zamanında, TSK komutası altına girmektedir. Bu esnada, Jandarma Genel Komutanlığı Kara, Sahil Güvenlik Komutanlığı da Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'nın emrinde görev yapmaktadır (http://www.tsk.mil.tr/genel_konular/tarihce.htm, 14.05.2007).³

Anayasa'ya göre Genelkurmay Başkanı; görevlerini yerine getirirken, Milli Savunma Bakanlığı (MSB) ile yakın işbirliği içinde çalışmasına karşın, Başbakana karşı sorumludur. Ne var ki, Genelkurmay Başkanının kime bağlı olduğu anayasada yer almamaktadır (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 52).

Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi, Cumhurbaşkanının onayıyla atanır. Savaş durumunda, Cumhurbaşkanının yerine Başkomutanlık görevini yerine getirir. TSK'ne komuta etmek ve savaşa hazırlamak için gerekli olan personel, istihbarat, hareket, teşkilat, eğitim-öğretim ve lojistik hizmet ilkelerini ve programları saptamak ve operasyonlara hazır hale getirmek (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 52), Genelkurmay Başkanının görevleri arasındadır.

Genelkurmay Başkanları, 1960 yılına kadar MSB'na karşı sorumluydular ama bu tarihten sonra Başbakana karşı sorumlu oldukları bir statüye kavuştular.

271. Savunma Hizmeti Alanında Performans Denetimi

Performans denetiminin gereği üzerinde duranlar, siyasî roller ile askerî roller ve sorumlulukların birbirinden kesin bir biçimde ayrılması, ordunun, siyasetten uzak tutulması ve ayrıca performans denetime tâbi tutulması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bunun gerekçesi ise şöyle sıralanır (HEYWOOD, 2006, s. 544):

³ Başka ülkedeki ordu-siyaset ilişkilerinin nasıl belirlenmiş olduğuna ilişkin daha fazla bilgi edinmek için bkz. HEYWOOD, 2006, s. 544-547.

a) Ordu, genellikle, ya bir meclise ya da doğrudan doğruya halka hesap veren siyasî liderlere tâbi olarak görevlerini yerine getirir.

b) Ordu, her ne kadar savunma hizmeti alanında sorumluluk üsteleniyor ve hatta bu hizmetin şekillenmesinde büyük ölçüde bir bilgi tekeline sahip olsa da bu alanda politika oluşturma yetkisi, son tahlilde, siyaset kurumunun sorumluluğu altındadır.

c) Ordu, kendisini siyasetten uzak tutmak ve bu işi siyasetçilere bırakmak için personeline ayrı bir kültür vermekte, bir anlamda, askerî personelin siyasî tarafsızlığı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bütün bu özellikleriyle birlikte ordunun, zaten, performans denetimine yatkın bir kurum olduğu ileri sürülmektedir.

1999 yılında AB ile aday ülke olarak müzakerelerin başladığı yıldan sonra bir dizi anayasal değişikliğe gidilmiştir. Bunlardan birisi, TSK'ne hem MSB kanalıyla tahsis edilen harcamaların, hem de bütçe dışında savunmaya ayrılan kaynakların TBMM adına Sayıştay tarafından denetimini öngören ve 2005'in Ocak ayından itibaren yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Nitekim bu Kanuna dayalı olarak Şubat 2004'te kabul edilen bir yönetmelikle Sayıştay, TBMM'nin talep etmesi halinde, askeri harcama ve bütçe dışı savunma harcamalarını denetleyebilir duruma gelmiştir (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 54).

Bu alanda yapılan bir diğer değişiklik de, 7 Mayıs 2004 tarihinde Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasında yapılan değişikliktir. 22 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren değişiklik ile, TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesinin önü açılmıştır (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 54).

Savunma harcamalarının denetiminin niçin önemli olduğunu görmek için, sözü edilen bu harcamaların bütçe içindeki yerine bakmak gerekecektir. 2006 yılı bütçesindeki rakamlara bakıldığında MSB'nin toplam bütçeden aldığı pay %6,8 olduğu görülmektedir. Ayrıca, MSB bütçesi dışında da savunmaya ayrılan kaynaklar bulunmaktadır. Bunlar, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı, Jandarma

Genel Komutanlığı bütçesi, Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçesi, geri ödemeleri Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılan yabancı devlet ve firma kredileri, MSB'nın özel kanunlara dayanan gelirleridir. Bu kaynaklar da dikkate alındığında savunma hizmetine ayrılan kaynakların toplamı 17,4 milyar YTL olmakta ve oran olarak toplam bütçenin %10'una ulaşmaktadır (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 61-62).

MSB, yeni kamu yönetiminden etkilenecek stratejik plânlama çerçevesinde kendisine misyon, vizyon ve hedefler belirlemiştir (<http://www.msb.gov.tr/anasayfa/phpscr/anasayfa.php>, 05.05.2007). Performans yönetiminde önemli bir yere sahip olan insan gücü ile ilgili “kuruluş kanunu ile kendisine tevdi edilmiş olan görevlerini işini seven ve eğitilmiş insan gücü ile yerine getirmek”, vatandaş memnuniyeti ile ilgili “yaşı ve durumu uygun olan vatandaşlarımızın askere alma muvazafılık işlemleri ile birlikte seferberlik faaliyetlerini yürütmek, hizmetin verilmesinde yasal gereklilikler ile vatandaş beklentisi dengesinin kurulmasını sağlamak”, olabildiğince piyasa mekanizmasına uygun bir şekilde iş yapma ile ilgili “Millî Savunma Sanayisini geliştirilmesi konusunda diğer ülkelerle işbirliği imkânlarını araştırmak ve rekabet edilebilir duruma gelmesini sağlamak”, verimlilik, ekonomiklik gibi kriterleri ile ilgili “Devletimizin millî menfaatleri ve askerî konsept ışığında, barışta ve savaşta, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin her biriminin ihtiyacına en uygun, en kaliteli ve güvenilir silâh sistemleri ve lojistik malzemeyi yurt dışı ve yurt içinden zamanında tedarik etmek”, denetimin kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi ile ilgili “Hazine zararını önlemek için teftişle görevli personelin eğitim ihtiyaçlarını da dikkate alarak adli ve hesap teftişlerini icra etmek”; MSB'nin misyonları arasında yer almaktadır.

Yukarıda bir kısmına değinilen misyonları çerçevesinde MSB'nın vizyonu arasında, “Personelini en üst düzeyde motive edici önlemleri almak, personelin hizmet içi ve emeklilik koşullarında mutluluğunu ve güvenliğini sağlamak, günün gelişmiş yönetim tekniklerini yaygın katılım ve sorumluluk anlayışı ile uygulayarak bilgi üreten, paylaşmayı bilen, sürekli olarak mükemmeli arayan, dünyanın önde gelen ülkelerinin savunma bakanlıkları arasında performansı en üst düzey olan örnek bir kurum, kendi içinde ve taşra teşkilatı ile uyumlu bir karargâh yapısı oluşturmak” ve “Genelkurmay Başkanlığı'nın belirlediği

ilke ve önceliklere uygun insan ve her türlü lojistik kaynak gereksinimlerini zamana, mik-tara ve niteliğe uygun olarak optimum maliyet düzeyinde karşılamak” yer almaktadır.

MSB’nın değerleri arasında ise “Kaliteden herkes sorumludur, anlayışını geliştirmek; her konuda kaliteye öncelik vermek ve özen göstermek; çalışma ve yaratıcılığı teşvik etmek ve ödüllendirmek; yaygın katılım ve sorumluluk anlayışını geliştirmek; personele kendisini geliştirme ve gerçekleştirme ortamı yaratmak; çalışanların mutluluğu ve moti-vasyonuna önem vermek; sürekli gelişime açık mükemmellik arayışı içinde olmak; şeffaf olmak; verilerle konuşmak ve karar vermek” gibi değerler yer almaktadır.

Ayrıca, MSB Müsteşarlığına bağlı bir Maliye Dairesi kurulmuştur. Bu Dairenin misyonu, “Türk Silâhlı Kuvvetlerine kaynak tahsisi ve tahsisli kaynakların kullanımında, bilimsel karar yöntemlerini kullanabilen, analitik çözüm üretebilen, bilgisayar kullanabi-len, en az bir yabancı dil bilen, akademik öğrenim yapmış yetişmiş nitelikli personelin is-tihdamı ile ‘bütçeleme, muhasebe, malî yönetim ve malî müşavirlik’ sınıfı görevlerinin tamamını tüm hizmet verilen ve alınan birimlerle çağın gerektirdiği otomasyon ortamında bilgisayar mevcut/geliştirilecek ‘malî yönetim sistemi programı’ ile bürokrasiden arınmış bir şekilde hızlı, güvenilir, doğru bilgi akışının sağlanması ile yapmak” şeklinde ifade edilmiştir. Bu suretle, “2000 yılından itibaren gittikçe evrak ve yazışmalardan mümkün ol-duğu ölçüde uzaklaşarak, bütçeleme faaliyetlerinin, malî bilgilendirme işlemlerinin, ihtilaf-ların çözümünün, ödeme emri işlemlerinin, malî rapor sistemine dayanan denetimin bilgi-sayar ortamında yapılmasını sağlamak” amaçlanmaktadır. Daire kendisine, bu misyona uygun bir dizi vizyon da belirlemiştir.

TSK, performans denetimi açısından önemli sayılabilecek iki adım atarak, bünye-sinde bazı değişikliklere gitmiştir. İlk olarak, 23 Haziran 2003 tarihinde aldığı bir kararla erbaş ve erlerin askerlik süresini 18 aydan 15 aya, yedek subayların askerlik süresini de 16 aydan 12 aya indirmiştir. İkinci olarak, Mayıs 2004’te elindeki 4 tugayı lağvetmiştir. Bu, asker mevcudunda 150 bin kişilik bir azalmaya sebep olmuştur. Her iki karar da bir taraf-tan asker sayısının azaltılması ve TSK’nın daha esnek (dolayısıyla performansı daha yük-sek) bir yapıya kavuşması yönünde atılmış küçük ama sembolik olarak önemli adımlar olarak değerlendirilmiştir (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 58).

TSK, ayrıca, kendi bünyesinde personel sistemini çağın gereklerine göre istihdam etmenin yollarını da arayan ve performans denetimiyle yakından ilgili sayılabilecek “TSK Personel Yönetimi Sistemi-2010 (PYS-2010) Projesi”ni hayata geçirmeye çalışmaktadır. Bu projenin amacı, “Personel Yönetim Sistemi’nin aksayan, uygulanamayan ve eleştirilen birçok yönünün günümüz ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden düzenlenerek TSK personel politikasını çağın gereklerine uygun olarak şekillendirmek” şeklinde ifade edilmekte; yeni personel sistemi, birbiriyle ilişkili 6 aşamalı bir sistem olarak ele alınmakta; ilk olarak, insan gücü ve ihtiyacının tespitinin yapılması; ikinci olarak, bu tespitler doğrultusunda personel temini; üçüncü olarak, temin edilen personelin yetiştirilmesi; dördüncü olarak, yetiştirilen personelin TSK bünyesinde istihdamı; beşinci olarak, ücret sistemi ve sosyal politikaların gözden geçirilmesi ve son olarak, personelin nasıl emekli olacağı düzenlenmeye çalışılmaktadır (http://www.tsk.mil.tr/personel/pys_2010.htm, 20.05.2007).

TSK bünyesinde başlatılan ve “ihtiyaçların tespitinden itibaren tasarımı, üretimi, tedariki, depolanması, dağıtımı, işletme bakım-onarım ve kullanımından kaldırılmasına kadar her safhada yapılan faaliyetlerin birbirleriyle ilişkili olarak belirlenen esaslar doğrultusunda en az düzeyde kağıt kullanımı ile bilgisayar ortamında yapılmasını sağlayan savunma sistemi yönteminde emniyetli bilgi paylaşımını sağlayan entegre bir lojistik strateji olarak güncelliğini korumak” (http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/cals.htm, 20.05.2007) şeklinde tanımlanan “Sürekli Destek Ömür boyu Destek” çalışmalarını da performans denetimi yönünde atılmış adımlar arasında saymak mümkündür.

28. Genel Değerlendirme

Performans denetiminde, hedeflerin belirlenmesi ve ölçülebilir hale getirilmesi; ölçülebilir hale getirilen hedeflere ne kadar yaklaşıldığının ölçümler yoluyla tespit edilmesi; hedefler ile ulaşılan nokta arasında bir açık varsa, bu açığın giderilmesine yönelik tedbirlerin alınması gerekir.

Her ne kadar performans yönetiminin üç veya dört aşamadan ibaret olduğu belirtiliyor olsa da; performans denetiminin en önemli yanı, ölçümlerdir. Bunun yapılabilmesi için performansın ölçülebilir hale getirilmesi gerekir. Bir başka şekilde ifade etmek gere-

kirse; ölçüm yapılamayan alanlarda performans yönetimi ve denetimi gibi kavramlardan söz etmek anlamsız hale gelecektir.

Performans yönetimi ve denetimi tartışmaları, belki, kamu yönetimi alanındaki faaliyetlerin de sınırlı olan iktisadî kaynaklara dayalı olarak yürütüldüğüne dikkat çekmesi bakımından önemli bir gelişmeyi ifade ediyor. Ne var ki, kamu yönetimi tarafından sunulan her mal veya hizmet, ölçülebilir hale getirilecek nitelikte olmayabiliyor. Nitekim, bu tezin esas meselesi, savunma hizmetinin performans denetimi tartışmalarına konu olmayacak nitelikte bir hizmet olduğunu ortaya koymaktadır.

Bir sonraki bölümde, savunma hizmetinin, hem genel olarak, hem de Türkiye'deki özellikleri üzerinde durulacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. SAVUNMA HİZMETİ

Devleti tanımlarken, genellikle, üç unsurdan söz edilir: Birincisi, belirli bir toprak parçasının varolması; ikincisi, bu toprak parçası üzerinde yaşayan nüfus ve son olarak bu toprak parçası üzerinde bir takım kararlar alma ve bu kararlara yine bu topraklar üzerinde yaşayan herkesin uymasını (gerekliyse zorlamaya başvurarak) sağlama kabiliyetidir (FINDIKLI-ÇEVİK, 2003, s. 5-8). Birinci unsur, toprak veya ülke, ikinci unsur nüfus ve millet, üçüncü unsur da egemenlik olarak ifade edilmektedir. Savunma hizmeti, devletin egemenliğini diğer devletlerin tehditlerine ve eylemlerine karşı koruma şeklinde tanımlanmaktadır (BULUTOĞLU, 2003, s. 237).

Oldukça uzun zamandan beri devletler, sahip oldukları topraklar üzerindeki egemenliklerini, dış ülkelere savunma güçleri birimleri ile kabul ettirirler. Bu yüzden, savunma bütçeleri, toplam bütçe rakamları içinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Savaş halinde bu rakamların genellikle daha da arttığı gözlenir. Eğer savaşı engelleyebiliyorsa savunma harcamaları, verimli harcamalar olarak değerlendirilir (BULUTOĞLU, 2003, s. 237). Savunma hizmeti, kamu hizmetleri içinde değerlendirilmektedir. Bu bölümde, öncelikle, savunma hizmetinin bir kamu hizmeti olarak örgütlenmesinin gerekçeleri üzerinde durulacak; daha sonra, bu hizmetin ayırt edici özellikleri üzerinde durulacaktır.

31. Savunma Hizmetinin Gerekçelenirilmesi

Genel olarak kamu yararını ve dolayısıyla kamu yararına devletin toplumsal hayata karışmasını, özel olarak da devletin kamu yararı olduğu düşüncesiyle savunma hizmetini sunmasını değişik şekillerde gerekçelendirmek, meşrulaştırmak mümkündür. Hemen belirtelim ki, devletin toplumsal hayata müdahalesinin meşrulaştırılmasında kullanılan en genel ve yaygın kavram, kamu yararıdır. Konuşulması tanımlanılmasından daha kolay olan

(LEWIS, 2006, s. 694) kamu yararının nasıl tanımlandığı, aynı zamanda, kamusal müdahalenin nasıl gerekçelendirilebileceğini de göstermektedir.¹

310. Kamu Malları: İktisadî Kriter

Kamu hizmetinin tayininde kullanılabilecek kriterlerden birisi, iktisadî kriterdir² ve esas itibariyle bir mal veya hizmetin özel sektör tarafından sunulup sunulamayacağı sorunu üzerinde yoğunlaşmayı gerektirir. Eğer bir mal veya hizmet, özel sektör tarafında sunulabilecek bir mal veya hizmet ise, bu hizmet kamu hizmeti olarak değerlendirilmemelidir. Buna göre, bir mal veya hizmetin kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulmalarına göre değil de yukarıda sözünü ettiğimiz niteliklerine göre kamu hizmeti olarak nitelendirileceklerdir.

Bir mal veya hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlerken, söz konusu mal veya hizmetin iki özelliği taşıyıp taşımadığına bakılmaktadır. Bu niteliklerden birincisi, bir mal veya hizmetin birlikte tüketilmeye uygun olmasıdır (SAVAS, 1987, s. 36-37; AKDOĞAN, 1993, s. 33-34; CONNOLLY-MUNRO, 1999, s. 57; BARTON, 2004, s. 283). Bir başka ifadeyle, aynı anda, aynı nitelik ve miktarda mal veya hizmetin birden fazla kişi tarafından tüketilebilir olması, bir kişinin tüketiminin, diğerlerinin tüketimini azaltmamasıdır. Örneğin, ulusal savunma hizmeti, aynı anda pek çok kişi tarafından kullanılabilir.

Bir mal veya hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için kullanılan bir diğer kriter de, dışlamadır (SAVAS, 1987, s. 35-36; AKDOĞAN, 1993, s. 34; CONNOLLY-MUNRO, 1999, s. 57; BARTON, 2004, s. 283). Bu durumda, bir mal veya hizmetin tüketilmesini mümkün kılan şartları yerine getirmeyenler de söz konusu mal veya hizmeti tüketebilmekte, bu mal veya hizmetin tüketilmesinin şartlarını yerine getirenler, diğerlerini dışarıda tutamamakta, bunu isteseler de yapamamaktadırlar. Bir sokak lambasını düşünelim: Bu lambanın kullanılmasının maliyetlerine katlanan bir kimseye sokağa gir-

¹ Burada esas alınan sınıflandırma, büyük ölçüde şu kaynaktaki ayrıma dayanmaktadır: Bkz. KARAHANOĞULLARI, 2002, s. 9-45.

² İktisadî kriter kullanılarak yapılabilecek farklı sınıflandırmalar ve bununla bağlantılı tartışmaların özetini görmek için bkz. AKTAN, http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/kamu-ekonomisi/kamu-ekonomisi.pdf, 04.05.2007; AKDOĞAN, 1993, s. 32-40.

me izni verildiğinde, söz konusu kişinin sokağı terk etmesini beklemek gerekecektir. Ne var ki, bu kişi daha sokağı terk etmemişken sokak lambasını kullanmanın maliyetlerine katlanmak istemeyecek bir başka kişi sokağa girmek isteyebilir. Bu durumda, söz konusu kişiye sokağa girme izni verildiğinde, bu kişi sokak lambasını kullanmanın maliyetlerine hiçbir şekilde katılmayacak, bütün maliyetler, sokağa daha önceden giren ve sokak lambasını kullanmanın maliyetlerine katlanan kimsenin üzerinde kalacaktır. Eğer ikinci kişi bu mal veya hizmeti kullanmaktan men edilmek isteniyorsa, sokak lambasının maliyetlerini katlanan kişinin sokağı terk etmesi beklenecektir. Her defasında böyle davranılmasının söz konusu mal veya hizmeti kullanmayı ne kadar zorlaştıracığını belirtmek gereksizdir.

Bunun karşısında yer alan mal ve hizmet grubu ise özel mal veya hizmetlerdir. Bu mal veya hizmetlerde hem söz konusu mal veya hizmeti kullanmanın şartlarını yerine getirmeyenleri dışlamak mümkündür; hem de, birden fazla kimse aynı anda bu türden mal veya hizmeti kullanamaz (SAVAS, 1987, s. 39; AKDOĞAN, 1993, s. 38-40). Bir kalemi, bir taraftan, aynı anda birden fazla kimsenin tüketmesi mümkün değildir, öte yandan, bu kalemi kullanmanın şartlarını (örneğin, satın alma maliyetini) karşılamayan kimseleri dışlamak mümkündür.

Bir de bu iki mal veya hizmet grubunun arasında yer alan mal ve hizmet grupları vardır. Bunlardan bir kısmında toplu tüketim mümkündür ama dışlama imkân dahilinde değildir (SAVAS, 1987, s. 39; AKDOĞAN, 1993, s. 36-38). Örneğin, bir şehir şebekesindeki sular, aynı anda pek çok kişi tarafından kullanılabilir; üstelik, bir kişinin kullandığı su ile bir başkasının kullandığı su birbirinden farklıdır.

İktisadî kriter esas alındığında; savunma hizmeti, özel sektör tarafından sunulabilecek mal veya hizmetler arasında kabul edilmektedir. Bir başka ifadeyle, bu mal veya hizmet, iktisadî niteliğinden dolayı kamu malı şeklinde sunulması gereken mal veya hizmetler arasında yer alır. Çünkü savunulan ülkede yaşayan herkes, istese de istemese de, birbirlerinin faydalanmalarını etkilemeden, bu hizmeti tüketirler veya bu hizmetten yararlanırlar, etkilenirler. Söz konusu ülkede toplumun bir üyesinin bu hizmetten yararlanması, başka bireylerin yararlanabileceği hizmetin miktarını ve niteliğini etkilemez. Bir başka ifadeyle, bir bölgenin bir kişi için korunması, zorunlu olarak, o bölgede yaşayan diğer bi-

reyler için de bir koruma sağlayacaktır (BULUTOĞLU, 2003, s. 237). Bu yüzden, savunma hizmeti, tam bir kamusal maldır (BARTON, 2004, s. 283).

Barış halinde, bir ülkede yaşayan nüfusun tamamı savunma hizmetinden eşit biçimde yararlanır. Ne var ki, bir savaş esnasında, savunma hizmetinden herkesin aynı ölçüde yararlandığını söylemek mümkün değildir. Savaş stratejisinin bir gereği olarak ülke, birinci, ikinci, üçüncü derecede öncelikli bölgeler şeklinde bir ayrıma tabi tutulur ve buna göre savunulur (BULUTOĞLU, 2003, s. 239). Bu ayrım demokratik bir sistemde, güvenlik birimlerinin tavsiyeleri de dikkate alınarak, siyasal iktidar tarafından yapılır.

311. Millet İradesi: Siyasî Kriter

Bir mal veya hizmetin kamu hizmeti şeklinde sunulup sunulmayacağını belirlemede başvuru olan bir diğer kriter de siyasî kriterdir. Liberal demokratik bir sistemde kamu hizmetlerin sorumlusu, siyasal iktidarı ellerinde tutan siyasal parti veya partilerdir. Çünkü bu ülkelerde hem anayasaların yapılması, hem de anayasaların değiştirilmesi (ERDOĞAN, 2001, s. 44-45), bir ilke olarak, halkın tercihleri doğrultusunda olmak zorundadır. Anayasalar, bir anlamda, kamu hizmetlerinin sınırını belirleyen hukukî belgelerdir. Devletin işlev sahası ile özel sektörün işlev sahasını genel ilkeler bakımından tespit ederler ve bu iki sektör arasındaki görev ve yetki paylaşımının nasıl genişletilip daraltılacağını da belirlerler (ERDOĞAN, 2001, s. 52). Daha sonra, tali kurucu iktidarlar şeklinde meclisler, bir mal veya hizmetin kamu hizmeti olarak örgütlenmesine veya daha önce kamu hizmeti şeklinde örgütlenmiş bir mal veya hizmetin özel hizmet şeklinde örgütlenmesine (bir anlamda özelleştirilmesine) karar verirler.

Bu bakış açısından kamu hizmeti, belirli bir dönemde siyasî iktidarı elinde bulunduranların kamu hizmeti olarak belirledikleri şeylerdir (LEWIS, 2006, s. 694; GÜNDAY, 2003, s. 285), şeklinde tanımlanabilir. Nitekim, ülkemizde, bir mal veya hizmetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesinde veyahut da tersinin olmasında, daha çok bu kriterin geçerli olduğu görülmektedir. Gerçi, bu konuda, uzunca bir süre Anayasa Mahkemesi, doğası gereği kamu hizmeti olan bir dizi mal veya hizmetin bulunduğu ve bunların özelleştirilemeyeceği düşüncesinden hareketle çok sayıda iptal kararı vermiştir (KARAHANOGULLARI, 2002, s. 183). Ancak, 1999 yılında yapılan bir Anayasa değişik-

liği ile bu konudaki kafa karışıklığı giderilmeye çalışılmıştır. Bugün artık, bir mal veya hizmet, Meclis kararıyla kamu malı veya hizmeti olmaktan çıkarılabilmektedir.³ Kaldı ki, bu Anayasa değişikliği yapılmadan önce de Meclisin zaten böyle bir yetkiye sahip olduğunu ileri sürmek bir başka açıdan da mümkündür: Kamu hukukunda yetkide paralellik ilkesi gereği, bir mal veya hizmeti kamu malı veya kamu hizmeti olarak nitelendirmeye yetkili olan bir kurumun, aksi konuda da yetkili olmasından daha doğal bir şey yoktur.⁴

Siyasî iradenin aynı zamanda bir mal veya hizmetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesine karar vermede son mercii olduğu düşüncesi kabul edilince; savunma hizmeti, iktisadî kriterde olduğu gibi, niteliği gereği bir kamu hizmeti olarak değil de siyasî irade tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirildiği için kamu hizmeti olarak kabul edilir. Şu hâlde, savunma hizmeti, bir gün siyasî iktidar tarafından kamu hizmeti olmaktan çıkarılınca, bu niteliğini kaybedecektir. Gerçi, demokratik bir ülkede böyle bir gelişme pek mümkün gözükmemektedir. Ancak, en azından teorik olarak, böyle bir değişikliğe gidilebileceği söylenebilir.

Savunma hizmetinin siyasî iradeye bağlı olarak tanımlanmasının en sorunlu yanı, çoğunluğun başka konuda olduğu gibi, savunma hizmet alanında da azınlığa tahakküm etme ihtimalidir (LEWIS, 2006, s. 696). Ancak, Türkiye gibi, ordunun sivil yönetim karşısında belirli bir özerkliğe sahip olduğu ülkelerde bu tarz bir endişenin yersiz olduğu söylenebilir.

312. Ortak Yaşarlığımız: Sosyolojik Kriter

Her ne kadar kamu hizmeti tartışmalarında pek müracaat edilmese de, bir mal veya hizmeti kamu hizmeti olarak nitelendirmede kullandığımız bir başka ölçüt de sosyolojik kriterdir. Savunma hizmeti, bir toplum olmamızın, bir başka ifadeyle tek başına yaşamıyor olmamızın, ortak yaşarlığımızın bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan bir hizmettir

³ 1999 yılında yapılan bir değişiklikle Anayasa'nın 47. maddesi şu şekilde yeniden düzenlenmiştir: "...Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir."

⁴ "Yetkide paralellik ilkesi" hakkında geniş bilgi edinebilmek için bkz. GÖZLER, 2003, s. 643 vd.

(KARAHANOGULLARI, 2002, s. 34). Şu hâlde, söz konusu hizmetin hepimizi, bir başka ifadeyle, toplumun bütün üyelerini ilgilendiren bir hizmet olduğu kabul edilmelidir. Savunma hizmetinin bu niteliği, bir kişi tarafından, tek başına sunulmasını da imkânsız hâle getirmektedir.

Sosyoloji, bir araya gelmiş insanları değil; bu insanların bazen bir ailenin, bazen bir şirketin, bazen bir klanın bir üyesi olarak birbirleriyle ilişkilerinin, etkileşimlerinin yapılaşmış, kemikleşmiş olanlarını ve bunlardaki değişimi, dönüşümü inceleme konusu yapar (ÖZKALP, 2005, s. 9). Savunma hizmeti de değişik toplumların, kendilerini başka toplumlara karşı korumak düşünceyiyle başvurdukları ve üstelik kalıplaşmış bir davranış biçimidir; gerçi, bu davranış kalıbında bazı değişimler, dönüşümler yaşanıyor olsa da savunma hizmetinin esasına ilişkin bir değişiklik henüz yoktur.

313. Sömürünün Sürdürülmesi: İdeolojik Kriter

Marksizm'e göre devlet, halihazırdaki kapitalist sistemin sürdürülmesi için zorunludur. Kapitalist sistem, mülkiyet sahibi sömüren sınıf ile emeğiyle geçinen sömürülen sınıf arasındaki mücadelenin bir ürünüdür (KARAHANOGULLARI, 2002, s. 39). Kapitalist sistemde devletin varlığı, emeğiyle geçinenlerin daha fazla sömürüsünü mümkün kılan ve bu yüzden sömürünün sürdürülmesinin bir aracı olarak işlev gören bir araçtır (LEWIS, 2006, s. 694; ERDOĞAN, 2001, s. 267). Devlet, kapitalist sistemin varlığını sürdürmenin bir aracı olarak görülünce, devletin sunduğu mal ve hizmetler de sömürünün sürdürülmesinin araçlarından başkası değildir. Bu çerçeveden bakıldığında; savunma hizmeti, kapitalist sistemin varlığını sürdürmenin araçlarından birisidir.

32. Savunma Hizmetinin Genel Özellikleri

Yukarıdaki her bir kriterin savunma hizmetinin bir başka özelliğine temas ettiği söylenebilir. Bu açıklamaları da dikkate aldığımızda; savunma hizmetinin bir dizi özelliğinden söz edilebilir:

a) Savunma hizmeti, özel sektör tarafından sunulamayacak nitelikte olan bir hizmettir. Bu hizmet bireyler tarafından tek başına sunulamayacak kadar pahalı ve karmaşık

nitelikte bir hizmettir. İktisadî açıdan bakıldığında; herkesin aynı hizmeti görmesinin bir mantığı da yoktur. Örneğin, bir tank alındığında bu silah, birden fazla insanı başkalarına karşı koruyacak veyahut da başkalarını bu tankı alanlara saldırmaktan caydıracak nitelikte ise, herkesin kapısında bir tank bulundurmasının bir anlamı olmayacaktır.

b) Bugün milletlerarası camiada yer alan iki yüz civarındaki ülkenin hemen hepsinde savunma hizmeti, bir kamu hizmeti olarak örgütlenmiştir. Üstelik bu açıdan, demokratik ülkeler ile antidemokratik ülkeler arasında bir ayırım da göze çarpmamaktadır. Bunda, savunma hizmetinin oldukça pahalı bir hizmet olmasının yanı sıra, sürekli yeni teknolojileri de dikkate alacak bir biçimde değişen şartları dikkate alan bir hazırlık safhasını da içermesinin önemli bir payı vardır. İnsanların hem bu hizmeti sunması, hem de bu uyarılma süreci için çaba harcaması, hiç de kolay gibi gözükmemektedir.

c) Savunma hizmeti, aslında, sadece toplum olmamızdan kaynaklanan bir hizmet değildir. Belki, toplum olmamız, bu hizmeti biraz daha önemli hale getirmiş olabilir; örneğin, tek başına yaşayan bir insanın da vahşi tabiat şartlarına karşı kendisini koruması ihtiyacı –muhtemelen- hep vardır. Öyle anlaşılıyor ki, savunma hizmetini bugün daha da önemli hale getiren şey, toplumların ortaya çıkmasıyla birlikte farklı toplumlar arasında düşmanlıkların da ortaya çıkmış, belki de çıkarılmış olmasıdır. Hemen belirtmek gerekir ki, savunma hizmetinin en meşru gerekçesi olarak bugün, başka toplumlardan gelebilecek düşmanca müdahaleler gösterilmektedir (HEYWOOD, 2006, s. 535-536). İnsanların biyolojik olarak birbirine düşman olarak doğmadıklarını bildiğimize göre, toplumlar arasındaki düşmanlıkların kültürel olduğunu, dolayısıyla sonradan öğrenildiklerini söylemek mümkündür (ÖZKALP, 2005, s. 98). Sonradan öğrenilen bir şeyin ise, başka şeylerin öğretilmesiyle değiştirilebileceği açıktır. Şu halde, savunma hizmeti, bir taraftan, birlikte yaşamımızın bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve varlığını sürdürmekte, aynı zamanda varlığının devamı toplumlar tarafından yeniden üretilmektedir. Bu üretimin en açık delili, daha önce birbirine düşmanlık beslemeyen ve birlikte yaşayan insan gruplarının daha sonra düşmanca ilişkiler içine girmesi veyahut da, daha önce arasında düşmanca ilişkiler olan insan gruplarının daha sonra barış içinde birlikte yaşamaya başlamalarıdır.

d) Devlet, sunduğu mal ve hizmetlerle bir takım insanlara daha fazla fayda sağlayabilmektedir. Belirli bir dönemdeki kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, bir statüko da o-

luşturmaktadır. Savunma hizmetinin sunulmasında görev alan birlikler, iç güvenlik hizmetinin yetersiz kaldığı alanlarda da etkili olabilmektedir; depremlerin etkilerinin giderilmesi, polisinsin yetersiz kaldığı kargaşa ortamı gibi. Halihazırdaki yapı, Marksist literatürdeki gibi bir sınıf olarak emekçilerin değil belki ama, genel olarak alt gelir grubuna mensup olanların aleyhine işliyor ve devlete yönelik tepkiler de bu alt gelir grubuna mensup olanlardan geliyorsa; savunma hizmetinin üst gelir grubunun çıkarlarının devamından ibaret olduğu söylenebilir. Ancak, hemen belirtelim ki, bugün itibariyle değişik sosyal sınıfların menfaatleri arasında bu kadar kesin ayrımlar yapmak hem kolay değildir, hem de anlamlı gözükmemektedir.

33. Ordunun Genel Özellikleri

Ordu (askeriye/silâhlı kuvvetler), diğer kurumlardan farklı birtakım özelliklere sahiptir. Performans denetimi tartışmalarında bu özelliklerin dikkate alınmasında yarar vardır (HEYWOOD, 2006, s. 534-535):

a) Ordu bir savaş aracıdır; bu yüzden, bir silâhlanma tekeline sahiptir ve zorlayıcı bir güce sahiptir.

b) Ordu, sıkı bir hiyerarşiye sahiptir ve bu da orduda görev alanların sıkı bir itaat kültürü içinde iş yapmalarını sağlayan bir alışkanlığın ortaya çıkmasına sebep olur. Bu durum, ordunun sıkı bir biçimde örgütlenmiş olması ve işlerini disiplin içerisinde yerine getirmesini mümkün kılar.

c) Ordu, sunduğu hizmetin bir gereği olarak, personelini ölmeye ve öldürmeye hazır tutan bir ekip ruhu oluşturmak durumundadır. Bu ruh, büyük bir kitlenin kolayca harekete geçirilmesini kolaylaştırır.

d) Ordu, ülkeyi dışarıdan gelecek saldırılara karşı koruduğundan, kendisini ulusal çıkarın temsilcisi olarak görmeye başlar; bu ayrıcalıklı konum, bir taraftan, ordunun kendisini siyaset üstü bir kurum olarak görmesine, bir taraftan da başkalarının orduyu siyaset üstü algılamasına sebep olur.

34. Savunma Hizmetinin Türkiye'deki Özellikleri

Savunma hizmeti, Türkiye örneğinde, sırf iktisadî niteliğinden dolayı bir kamu hizmeti olarak nitelendirilemeyeceği gibi; sırf millî irade bu hizmeti bir kamu hizmeti olarak nitelendirdiği için kamu hizmetidir şeklinde de değerlendirilemez. Aynı şekilde, bu hizmet, Marksist literatürdeki gibi sadece kapitalist bir sistemin sürmesinin bir aracı olarak görülemeyeceği gibi; birlikte varoluşumuzun kaçınılmaz bir sonucu olarak da görülemez. Kısacası, Türkiye'de savunma hizmeti, başka anlamları da içeren bir kamu hizmeti olarak görülebilir. Bu özelliklerin neler olabileceği üzerinde kısaca durmak gerekir.

340. İlk Modernler

Bağımsızlığa yeni kavuşmuş pek çok gelişmekte olan ülkede ordu, kendisini batılılaşma veya modernleşme yanlısı bir güç olarak görmekte, buna karşılık, geleneği temsil eden siyasî elitleri karşısına almaktadır. Ordunun üstelendiği bu farklı rol, geleneği temsil eden güçlere karşı modernleştirici bir güç olarak ulusu kurtarmak üzere iktidara el koymada (HEYWOOD, 2006, s. 549) önemli bir itici güç olmuştur.

Osmanlı devletinde savunma hizmeti çok genel olarak ordu denilen sınıf tarafından yerine getiriliyordu. Yükseliş dönemindeyken kendi kurumlarının gücü konusunda bir endişe duymayan Osmanlı Devleti, özellikle, askerî seferlerde başarısızlıkların yaşanmaya ve daha sonra da elindeki toprakları kaybetmeye başladığında; ilk çekidüzen vermeye başladığı kurum ordu idi. Bunun için ilk başlarda yabancı ülkelere askerî uzmanlar getirtilmiş, daha sonra askerlikle ilgili okullar kurulmuştur (DURGUN, 2003b, s. 28). Yabancı uzmanlardan yararlanılmaya, askerlikle ilgili okullar açıldıktan sonra da devam edilmiştir.

Osmanlı Devletinin ilk Anayasası 1876 yılında kabul edilmiş ve yine ilk Meclis bu yıl faaliyetlerine başlamıştır. Bu Meclisin çalışmaları, II. Abdülhamit'in Meclisi toplantıya çağırılmaması sonucu kısa bir süre sonra kesintiye uğramıştır. 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinde, ordu kökenli üyelerin etkin olduğu İttihat ve Terakki Partisinin başını çektiği grupların çabası sonucu ilan edildiği bilinmektedir (TURAN, 2003, s. 126).

Buradan yola çıkarak, ordunun sadece bir kamu hizmeti sunan örgütlenmeden ibaret olduğu düşüncesi, gerçeği tam olarak yansıtmayacaktır. Ordu, aynı zamanda Türklerin ilk modernleşen ve önce Osmanlıyı ve aşağıda belirtecek olduğumuz gibi Türkiye Cumhuriyetini modernleştiren kurumu olmuştur. Kısaca, ordu, ilk modernlerimizdir.

341. Kurucu Kadrolar

Türkiye Cumhuriyeti, bir kurtuluş mücadelesi sonucunda kurulmuştur. Başta Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü olmak üzere hem bu mücadeleyi yürüten hem de daha sonra yeni devletin kuruluşunda yer alan kadroların önemli bir bölümü, ordu kökenliydi (TURAN, 2003, s. 126 vd.). Bu haliyle, yeni kurulan devletin kurucu kadrolarının ordu olduğu söylenebilir (İLHAN, 1999, s. 226). Nitekim, bu özelliğinden dolayı ordu, daha sonra pek çok kez devletin istikametinin kendi mecrasının dışına çıktığını gerekçe göstererek, siyasî iktidara el koymuş, bir anlamda devleti, kuruluş gayesi içinde tutma yoluna gitmiştir.

342. Peygamber Ocağı

Türklerde zorunlu askerlik hizmeti, Tanzimat Fermanının ilânından sonra gündeme gelmiştir. 1843 yılında çıkarılan bir Kanunla askerlik yaşı 20, zorunlu askerlik süresi de 5 yıl olarak belirlenmiştir (İLHAN, 1999, s. 191). İlk başlarda, biraz da devletler arasındaki savaşların sürekli olmasından dolayı zorunlu askerlik süresi hayli uzun tutulmuştur. Bu süre, bugün, epey kısalmış gibi gözükse de, yine de zorunlu askerlik hizmeti, yetişkin her erkeğin –hatta bazı ülkelerde kadınların- hayatının belirli bir dönemini –belki de iktisadî anlamda en verimli dönemlerden birini- geçirmek zorunda olduğu bir kamu hizmetidir.

İnsanları bu tür fedakârlıklara sevk etmenin, çok genel olarak ifade etmek gerekirse, iki farklı yolu vardır: İkna ve zor kullanma. Askerlik hizmeti gibi nüfusun önemli bir bölümünün yerine getirmek zorunda olduğu bir kamu hizmetini sürekli zor kullanarak yerine getirmek uzun vadede pek mümkün gözükmemektedir. Bu yüzden, zorunlu askerlik hizmeti, bir taraftan, ikna edilmeyi içeren ama, diğer taraftan, zor kullanmayı da ihmal etmeyen bir kamu hizmeti şeklinde örgütlenmektedir.

Anayasanın “Vatan hizmeti” başlığını taşıyan 72. maddesine göre, “Vatan hizmeti, her Türkün hakkı ve ödevidir. Bu hizmetin Silahlı Kuvvetlerde veya kamu kesiminde ne şekilde yerine getirileceği veya getirilmiş sayılacağı kanunla düzenlenir”. Türkiye örneğinde askerlik hizmeti, vatan hizmeti olarak görülmektedir. Burada askerlik değil de “vatan” kelimesinin seçilmiş olması da üzerinde durulması gereken bir tercihtir. Türk Dil Kurumu, “vatan borcu” birleşik sözünün karşılığının “askerlik” olduğunu belirtmektedir. Askerlik hizmeti yerine vatan hizmetinin tercih edilmiş olmasıyla, vatanla vatana borcunu ödeyecekler arasında duygusal bir bağ kurulmak istendiği anlaşılmaktadır.

Anayasanın lafzına bağlı bir yorum yapılırsa askerlik hizmetinin hem erkekleri hem de kadınları kapsadığı; üstelik bu hizmetin, TSK bünyesinde yerine getirilebileceği gibi başka bir kamu kurum ve kuruluşunda da yerine getirilebileceği anlaşılmaktadır. Ne var ki, Anayasanın bu konuyu düzenleyen ilgili maddesinin devamında, bütün bu konuların “kanun”la düzenleneceği belirtilmiştir. Burada söz konusu edilen kanun, 1111 sayılı Askerlik Kanunu’dur. Bu Kanun’un 1. maddesine göre, “Türkiye Cumhuriyeti tebaası olan her erkek, işbu kanun mucibince askerlik yapmağa mecburdur”. Görüldüğü gibi bu Kanun, askerlik hizmetini, sadece erkekler için mecburi kılmaktadır.

Askerlik hizmetini yerine getirmenin bir de zora dayalı olmayan bir yönünün olduğunu belirtmek gerekir. Ülkemizde askerlik hizmeti, manevî bir boyutu da olan bir hizmet olarak algılanmaktadır. Askerlik yapılan yer, yani asker ocağı, aynı zamanda peygamber ocağı olarak görülmekte; askerlik hizmetini yerine getirirken ölenlerin yine manevî rütbe-ler olan “şehitlik”, yaralananların da “gazilik” rütbesine eriştiğine inanılmaktadır. Nitekim, bu düşüncenin bir uzantısı olarak, TSK personelinin ölen varislerine, bir dizi hak sağlanmışır (http://www.tsk.mil.tr/genel_konular/sehithaklari.htm, 20.05.2007).

Vatanın, bir anlamda erkeklerin kendisi için kurban edildiği manevî bir varlık olarak düşünüldüğü söylenebilir.

Askerlik hizmetinin, kamu hizmetini aşan bir boyutta ele alındığının göstergelerinden biri de “Engelli Vatandaşlar İçin İsteğe Bağlı Temsili Askerlik Uygulaması”dır. Anayasa’nın 72. maddesine göre, her Türk vatandaşının vatan hizmetini yerine getirmesi zorunludur. Ancak 1111 sayılı Askerlik Kanunu’na göre silâh altına alınamayacak engelli

vatandaşların, vatan hizmetini sembolik olarak da olsa yerine getirmelerine imkân sağlayan bir uygulama başlatılmıştır. Genelkurmayın İnternet sitesinde bu konuda bilgi verilen bölümünde şu ifadelere yer verilmiştir: “Engelli vatandaşlarımız ve ailelerinin kısa sürelerle de olsa kışla ortamını yaşama ve bu hazzı tatmalarına imkan sağlayan ‘Temsili Askerlik Uygulaması’na 10-16 Mayıs Sakatlar Haftası süresince müteakip yıllarda da devam edilecektir” (<http://www.tsk.mil.tr/personel/engellivatandaslar.htm>, 20.05.2007). Yukarıdaki cümlede geçen “haz” ve bu “hazın tadılması”, vatan hizmetinin tipik bir kamu hizmeti olarak algılanmadığını göstermektedir.

Ordunun, aynı zamanda, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda sahip olduğu yer ve üstelik Türkiye Cumhuriyeti’nin nitelikleri arasında yer alan lâikliğin hem kabulü hem de yerleşik hale gelmesi bakımından oynadığı rol de dikkate alındığında; bütün bu söylediklerimizin daha da önemli hale geldiği görülecektir. Çünkü ordu, askerlik hizmetinin dinle ilişkilendirilmesinden rahatsızlık duymamakta, aksine, dinle askerliğin uyumlulaştırılmasına gayret sarf etmektedir. Bu çerçevede örneğin, pek çok kışlada askerinin manevîyatının yüksek tutulmasına katkısı olacağı düşüncesiyle camiler inşa edilmekte, askerlik hizmetini aksatmayacak bir biçimde askerlerin dinî vecibelerini yerine getirmelerine müsaade edilmektedir. Yine dinle ilişkili bir dizi bedensel temizliliğin takibi yapılmakta, askerinin hem bedenene hem de ruhen askerlik hizmetini yapması sağlanılmaya çalışılmaktadır.

343. Cumhuriyetin Bekçisi

Yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi ordu, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu durum, bir bürokratik örgüt olarak ordunun ve bir ölçüde sivil bürokrasinin, kendilerini Türkiye Cumhuriyeti’nin bekçisi olarak görmelerine sebep olmaktadır (DURGUN, 2003a, s. 212; DURGUN, 2003b, s. 232).

TSK, İç Hizmet Kanunu’nun 35. maddesine göre “Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır”.

344. Ulus İnşası

Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti'ne devreden ve hayli yerleşik bir çalışma tarzına sahip bir kurum olarak ordu, bir ulus devlet olarak Türkiye'nin inşasında önemli bir role sahiptir. Bilindiği üzere ulus devlet, vatandaşlık bağına dayalı Türklük üzerine kurulmuştur.⁵ Ordu, Türkiye'nin farklı dinlere, mezheplere, etnik kökenlere sahip vatandaşlarını tek bir çatı altında bir arada tutmaya çalışarak, bir anlamda, ulus devletin inşasında birincil görev üstlenmiştir. Üstelik bu işlevi, bugün de sürmektedir. Örneğin, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir bölgesinde ayrılıkçı terör örgütü bünyesinde faaliyet gösterenlerin aksine pek çok Türk vatandaşı, bir ulus olmanın bilinciyle çarpışabilmekte; ordu, bünyesinde askere bu birlik ruhunu, ulus devlet olma bilincini verebilmektedir.

345. Şehirle Tanışma

1940 yılında, Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun yaklaşık % 75'i köylerde yaşıyordu (ÖZKALP, 2005, s. 389). Her askerlik hizmetini yapmış olanın bildiği üzere, askerlik hizmetinin en azından belirli bir dönemi, şehir hayatıyla temas kurma bakımından bir fırsat demektir. Askerlik hizmetinin ya acemilik ya da usta birliği şehirlerde olabilmekte, bunlar da olmasa asker adayı, en azından bulunduğu yerden gideceği yere giderken pek çok şehirden geçerek askerlik yapacağı yere ulaşmaktadır. Askerlik hizmeti, bu anlamda, bulunduğu yerin dışına çıkma, yeni dünyalar görme, beklentileri değiştirme, ülkenin farklı kültürlerini görme, tanıma ve hatta onlarla uyum sağlama bakımından bir imkân da sunar. Bazen, askerlik yapan kimsenin, askerlik yaptığı yerdeki bir kıza aşık olma, bu kızla evlenerek farklı kültürlerin bir araya gelmesi ile oluşan aileler kurma; daha sonra bu aileler arasındaki akrabalık bağlarının ülkenin farklı yerleri arasındaki farklılıkları törpüleme, bir bakıma, bir birlikte yaşama kültürünün oluşmasına katkıda bulunma ihtimali vardır.

346. İlk Öğretmen

Türkiye, erkek nüfus bakımından bile, henüz okuma yazma oranını yüzde yüz seviyesine ulaştırabilmiş değildir. Askerlik, hiç okuma yazma bilmeyenlerin ilk okuma yazma bilmeye başladıkları veyahut da yeni beceriler elde ettikleri (BULUTOĞLU, 2003,

⁵ "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür" (Anayasa, m. 66/1).

bilmeye başladıkları veyahut da yeni beceriler elde ettikleri (BULUTOĞLU, 2003, s. 244) yerler olarak da işlev görebilmektedir.

Bugün, pek çok kışlada “Mehmetçik Dershaneleri” şeklinde düzenlenmiş yerlerde sivil hayatta öğretmen olarak hizmet yapan askerlerin, bir şekilde okuma yazma imkânından mahrum kalmış vatandaşlara okuma yazma öğretmeye çalıştıkları yerler bulunmaktadır. Aynı şekilde, özellikle az gelişmiş bölgelerde açılan dershanelerde üniversiteye hazırlık kursları verilebilmektedir (Hürriyet Gazetesi, 30 Nisan 2007).⁶ Gerçi, haklı olarak, bu hizmetin Millî Eğitim Bakanlığı’nın bir görevi olduğu, ordunun sadece askerlik sanatının gerektirdiği nitelikleri askere öğretmekle yetinmesi gerektiği söylenebilir. Ne var ki, savaş sanatını tatbik sahasına aktarmak durumunda kaldığında; birbirini anlamayan insanların nasıl olup da savaşacakları, üzerinde durulmaya değer bir konudur. Dil, karşılıklı iletişimi sağlamanın en önemli aracıdır (ÖZKALP, 2005, s. 96). Bu iletişim, ortak bir dille sağlanabilir.

“TSK Eğitim-Öğretim Faaliyetleri” çerçevesinde “Erbaş ve Erlere Yetenek Kazandırma Kursları” verilmektedir (bkz. http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbaser.htm, 01.04.2007). Bu kurslar;

a) Kutsal askerlik hizmetini ifa etmek üzere silah altına alınan kahraman Mehmetçiklere, sivil yaşamlarında istifade edebilecekleri bir yeteneği kazandırma çalışmalarını kapsamında, Genelkurmay Başkanlığı’na; Millî Eğitim Bakanlığı ile 08 Şubat 2000 tarihinde, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı ile 08 Ekim 2001 tarihinde iki ayrı protokol imzalanarak yürürlüğe konulmuştur.

⁶ “Hakkari’nin Irak sınırında bulunan Çukurca İlçesi’nde ÖSS’de bu yıl dokuz kız 13 öğrenci kazandı. Başarılarını Çukurca’da kurulan Mehmetçik Dershanesi’ne bağlayan öğrenciler büyük mutluluk yaşarken, Kaymakam Ünal Coşkun tarafından da ödüllendirildiler.” (Hürriyet Gazetesi, 27 Ağustos 2005). “Gümüşhane’de, kamu kurum ve kuruluşları, özel firmalar ve askeri personelin katkılarıyla yapımı tamamlanan ‘Mehmetçik Dershanesi’ törenle hizmete açıldı. Giresun Jandarma Bölge Komutanı Tuğgeneral Dursun Ali Karaduman, törende yaptığı konuşmada, ...şunları kaydetti: ‘Dershanede 70 kişilik öğrenci kapasitesi var. Üniversite mezunu askerlerimizden, öğretmenlik kariyeri olan erlerimizden istifade ederek, öğrencilerimizin, çocuklarımızın bilgilerini takviye edeceğiz. Çocuklarımız hem okula, hem de dershaneye gidiyor. Yani iki koldan yarışını omuzlamak zorunda kalıyorlar. Keşke böyle olmasa. Ama şartlar bunu gösteriyor. İnşallah, bu sistem ileride düzelecektir.’ (Hürriyet Gazetesi, 20 Nisan 2007).

b) Söz konusu protokoller çerçevesinde, karşılıklı olarak belirlenen 178 kurstan (20 adet Modern Tarım ve Hayvancılık Kursları dahil) 172'sine personelin katılımı sağlanmıştır. Katılım sağlanan kurslardan bazıları aşağıda gösterilmiştir.

c) Projenin uygulanmaya başlandığı 08 Şubat 2000 tarihinden 31 Aralık 2005 tarihine kadar açılan kurs miktarında 23.284'e, katılan personel miktarında ise 518.414'e ulaşılmıştır. Kurslara katılan personelden, 401.300'ü kursları başarı ile bitirmiştir. Başarı oranı % 77'dir. Aynı dönem içerisinde okuma yazma kursuna 166.155 erin katılımı sağlanmış, bu erlerden 115.220'si başarıyla kursu tamamlamıştır. Okuma yazma kurslarının başarı oranı % 69'dur.

d) 01 Ocak 2006 - 30 Haziran 2006 tarihleri arasında ise açılan 2180 yetenek kazandırma kursuna 35.612 erbaş ve er iştirak etmiş, 26.315'i kursu başarıyla tamamlamıştır. Başarı oranı % 74'tür. Okuma yazma kurslarına ise aynı dönem içerisinde 14.789 erin katılımı sağlanmış, bu erlerden 9687'si başarıyla kursu tamamlamıştır. Okuma yazma kurslarının başarı oranı % 66'dır.

e) Kurslar, her celp döneminde yeni silah altına alınan Mehmetçiklerin katılımında tekrar edilmektedir. Bu suretle kurslara katılım ile yetenek kazanan erbaş ve er miktarı sürekli artmaktadır.

Tablo : 1
Erbaş ve Erlere Yetenek Kazandırma Kursları Toplam Sonuç Tablosu
(08 Şubat 2000-31 Aralık 2005)

KUVVET K.LIKLARI	AÇILAN KURS MİK-TARI	KATILAN ER-BAŞ/ER MİK-TARI	BAŞARILI ERBAŞ-ER MİKTARI	BAŞARI ORANI (%)
K.K.K.LIĞI	14.172	361.069	261.759	72
DZ.K.K.LIĞI	727	13.581	9.494	70
HV.K.K.LIĞI	836	30.715	26.686	87
J.GN.K.LIĞI	7.274	111.712	102.354	92
SAHİL GÜV.K.LIĞI	275	1.037	1.007	97
TOPLAM	23.284	518.114	401.300	77

Kaynak: http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-2.xls, 01.04.2007.

Tablo : 2
Erbaş ve Erlere Yetenek Kazandırma Kursları Toplam Sonuç Tablosu
(1 Ocak 2006-30 Haziran 2006)

KUVVET K.LIKLARI	AÇILAN KURS MİK-TARI	KATILAN ER-BAŞ/ER MİK-TARI	BAŞARILI ERBAŞ-ER MİKTARI	BAŞARI ORANI (%)
K.K.K.LIĞI	1.495	26.093	17.484	67
DZ.K.K.LIĞI	60	1.140	821	72
HV.K.K.LIĞI	46	2.278	2.037	89
J.GN.K.LIĞI	567	6.052	5.924	98
SAHİL GÜV.K.LIĞI	12	49	49	100
TOPLAM	2.180	35.612	26.315	74

Kaynak: http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-3.xls, 01.04.2007.

Yine TSK'nın erbaş ve erlere yetenek kazandırmak için açmış olduğu kursların adları Tablo : 3'te görülmektedir.

Tablo : 3

TSK'nın Erbaş ve Erler İçin Açtığı Yetenek Kazandırma Kursları

Sıra No	Kursun Adı	Sıra No	Kursun Adı
1	Konfeksiyon (Hazır Giyim)	27	Saç İşleri Kursu
2	Terzilik Kursu	28	Tornacılık Kursu
3	Karo-Fayans Döşeme Kursu	29	Kalıpcılık Kursu
4	Sıva, Boya, Badana Kursu	30	Tesviyecilik Kursu
5	Duvarcılık Kursu	31	Esanjör İşletme Kursu
6	Fayans ve Seramik Döşemeciliği	32	Frezecilik Kursu
7	Isıtma/Soğutma Havalandırma Kursu	33	Stüdyo Teknikleri
8	Sihhi Tesisatçılık Kursu	34	Buhar Kazanı- Brülör Kursu
9	Elektrik Tesisatçılığı Kursu(Elektrikçilik)	35	Kalorifer Ateşçiliği Kursu
10	Radyo Televizyon Tamirciliği Kursu	36	Doğalgaz Ateşçiliği Kursu
11	Elektrikli Ev Aletleri Bakım ve Onarım Kursu	37	Turizm Otelcilik Kursu
12	Telefon Sant.Bakım/ İşletmeni Kursu	38	Yabancı Dil Kursları
13	Yangın Söndürme ve Kurtarma	39	Okuma Yazma 1nci ve 2nci Kademe Kursları
14	İş Makineleri Bakımı Kursu	40	Matbaacılık Kursu
15	Jeneratör Kullanma ve Bakım Kursu	41	İlk Yardım Kursu
16	Ağaç İşleri	42	Garsonluk
17	Mobilya Döşemeciliği	43	Berberlik
18	Marangozluk Kursu	44	Kuaförlük
19	Hasır Mobilya Yapımı Kursu	45	Enstrüman Yapım ve Onarımı Kursu
20	Oto Elektrikçiliği	46	Fotoğrafçılık Kursu
21	Motor Bakım ve Onarım Kursu	47	Fırıncılık Kursu
22	Oto Lastik Onarımcılığı Kursu	48	Aşçılık Kursu
23	Motorlu Taşıt Sürücü Kursları	49	Bilgisayarlı Muhasebe Kursu
24	Aküçülük	50	Daktilo Kursu
25	Kaynak Kaporta Kursu	51	Bilgisayar Kursu
26	Metal İşleri	52	Bilgisayar Bakım ve Onarımcılığı Kursu

Kaynak: http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-1.xls, 01.04.2007.

347. Halk Sağlığı Uzmanı

Ordu, yine, pek çok kişi için sağlıkla ilgili ilk bilgilerin verildiği ve temel temizlikle ilgili ilk alışkanlıkların kazandırıldığı bir yerdir. Başta tuvalet kullanma alışkanlığı olmak üzere; diş fırçalama ve bunu sürekli olarak yerine getirme, ayak temizliği, bedendeki fazla tüylerin temizliği, belirli aralıklarla banyo yapma, temizlik için sabun kullanma gibi alışkanlıkların askerlik hizmeti esnasında öğretildiği söylenebilir.

Sağlıklı yaşamın en önemli unsurlarından birisi olan spor, askerlik hizmetinin en önemli parçasıdır. Askerler, hem bilimsel esaslara göre belirlenmiş yemeklerden oluşan ve yerine göre üç veya dört öğün yemeği sürekli yeme alışkanlığını kazanmakta hem de bu yemekleri sindirecek faaliyetlerin içinde bulunmaktadır. Belirli saatlerde yatma ve kalkma alışkanlığı da, sağlıklı yaşamın bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

Sağlıkla ilgili başka konularda da askerlerin bilgilendirildiğini belirtmek gerekir. Örneğin askeriye, bulaşıcı hastalıkların hem nasıl bulaştığı hem de bunlardan nasıl korunmak gerekeceği gibi konuların yanı sıra; evre sağlığını tehdit eden kimyasal ve nükleer saldırılar esnasında nasıl hareket edileceği konusunda bilgiler verilmektedir.

348. Toplumsal Gelişmenin Destekçisi

TSK, savunma hizmetinin yanı sıra, “içinden çıktığı Türk Milleti’nin sosyal, kültürel, eğitsel, ekonomik vb. sorunlarını paylaşmayı, sorunların çözümünde vatandaşlara yardımcı olmayı, ‘ağdaş uygarlık düzeyine ulaşma’ doğrultusundaki her türlü toplumsal gelişim çabasına katkı sağlamayı görev edinmiştir”. Bu bağlamda, “özellikle devletimiz ve özel sektörümüz tarafından gidilemeyen bölgelere gidilerek eğitim, kültür, sağlık, ziraat, altyapı, evre, haberleşme, ulaşım vb. alanlarda halka destek sağlamaya ve halkın sorunlarının çözümüne katkıda bulunmaya çalışılmaktadır” (http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/tsktoplumsalgelisimedestek.htm, 20.05.2007).

Tablo : 4
Toplumsal Gelişime Destek Faaliyetleri

Eğitim Faaliyetleri	Yardım Faaliyetleri	Birlik – Beraberlik ve Çevre Bilinici Yaratıcı Faaliyetler	Sağlık Faaliyetleri
(1) Okullara kitap kırtasiye ve araç-gereç yardımı (2) Okuma-yazma kursları (3) Bilgi-beceri geliştirme kursları (4) Anadolu lise-lerine ve üniversiteye hazırlık kursları (5) Yabancı dil eğitimi	(1) Giyecek yardımı (2) Gıda yardımı (3) Okul bakımı ve onarımı (4) Su şebekesi onarımı (5) Elektrik şebekesi onarımı (6) Köy yollarının bakım ve onarımı (7) Doğal afet yardımları (8) Huzur evi/Kimsesizler yurdu yardımları (9) Engelli vatandaşlara yönelik uygulamalar	(1) Ağaçlandırma faaliyetleri (2) Kardeş okul uygulamaları (3) Spora destek faaliyetleri	(1) Sağlık taraması, ilaç ve aşı yardımı (2) Sağlık ocaklarının bakım ve onarımı (3) Yoksul ailelerin çocuklarının sünnet ettirilmesi

Kaynak: http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/tsktoplumsalgelisimedestek.htm, 20.05.2007.

35. Genel Değerlendirme

Bu bölümde, Türkiye örneğinde, savunma hizmetinin ve bu çerçevede askerliğin sadece diğer kamu hizmetleri gibi sadece ülkenin dış düşmanlara karşı savunulmasına hazırlık çalışması olarak görülmesinin yeterli olmayacağı ortaya konulmuştur. Savunma hizmetinin, eğitim, sağlık gibi konulardaki katkılarıyla, dinî boyutuyla, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda ve bugüne kadar gelmesindeki rolüyle birlikte ele almak gerekmektedir.

Bir sonraki bölümde, orduda performans denetimine geçilmesine, farklı açılardan nasıl karşı çıkılabileceği üzerinde durulacaktır. Savunma hizmeti alanındaki performans

denetimi uygulamasına yönelik asıl itiraz, ordunun, hem genel, hem de Türkiye'ye özgü özelliklerinden yola çıkılarak yapılacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. SAVUNMA HİZMETİ VE DENETİM

Birinci bölümde, genel olarak denetim ve özel olarak da performans denetimine değinildi. Yine bir önceki bölümde, savunma hizmeti, bu hizmetin genel ve Türkiye'ye özgü özellikleri üzerinde duruldu.

Bu bölümde, ilk olarak, performans denetiminin denetim kavramından farklı bir kavram olmadığı; ikinci olarak, performans denetiminde işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki farkın göz ardı edildiği; üçüncü olarak, performans denetimine ilişkin sorunların, Türkiye'nin kamu yönetimine ilişkin genel sorunlarından bağımsız ele alınmayacağı ve son olarak, performans denetimi uygulamasının, Türkiye'deki savunma hizmetinin özelliklerinden dolayı, kendisinden beklenen yararı sağlayamayacağı ileri sürülecek ve bununla ilgili gerekçeler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

40. Denetim ile Performans Denetiminin Farkı

Birinci ve ikinci bölümde ortaya konulmaya çalışıldığı gibi, denetim ile performans denetimi arasında esasında büyük bir fark yoktur. Gerçi, performans denetimi üzerinde daha fazla çalışılan bir konu olarak, denetim kavramına göre daha net bir kavrammış gibi gözükabilmektedir. Ancak, her iki kavramda da yönetimin yerine getirdiği birtakım eylem ve işlemleri belirli hedefler doğrultusunda plânlama, plân hedeflerini ölçülebilir hale getirme, belirli sürelerle bu hedeflere ne kadar ulaşıp ulaşılamadığını ölçme ve ulaşılmak istenen hedef ile ulaşılan nokta arasında ortaya çıkan mesafeyi kapatacak tedbirler alma, düzeltmeler yapma düşüncesi vardır.

Denetim, yöneticinin yerine getirmesi gereken görevler arasında sayılıyordu. Bir başka ifadeyle, bu görev, bir yönetici olmanın bir gereği olarak takdim ediliyordu. Oysa performans denetiminde denetim, vatandaşın memnuniyeti düşüncesiyle savunulmakta, kaynakların kıtlığı ve dolayısıyla verimli ve etkin kullanılması gereği üzerinde durulmak-

tadır. Kaynakların kıtlığı düşüncesi, her ne kadar açık bir biçimde ifade edilmemiş olsa da, geleneksel yönetim düşüncesinde de zaten vardır. Aksi olsaydı, yöneticiler sürekli geleceğe yönelik yapıp ettiklerinin ne durumda olduğuyla ilgilenmek zorunda kalmazlardı.

Performans denetiminin bir yeniliği de, yönetimin hedeflerini nasıl ölçülebilir hale getirebileceğimiz ve ölçülebilir hale getirdiğimiz hedefleri nasıl birbiriyle karşılaştırabileceğimiz üzerine daha fazla yoğunlaşmış olmasıdır. Bu vurgu farkının, iki denetim türü arasında bir farklılık olduğu şeklinde değil de, denetim konusundaki hassasiyetimizin artması şeklinde yorumlanması daha doğru olacaktır.

41. Performans Yönetiminde İşletme Yönetimi-Kamu Yönetimi Ayrımı

Performans yönetimi, diğer yönetim bilimi kavramlarında olduğu gibi, öncelikle işletme yönetiminde gündeme gelmiş ve daha sonra kamu yönetimine aktarılmaya çalışılan bir kavram olmuştur. Performans denetimini kamu yönetiminde uygulamanın, kamu yönetiminin işletme yönetiminin işleyiş mantığından farklı olmasından dolayı da zorluklarla karşılaşabileceğini söylemek mümkündür.

Bir işletmenin yöneticisi, yönettiği işletmeyi kâra geçirecek ve daha sonra da bu kâr oranını yükseltecek tercihler yapacaktır. Bu zorunludur; çünkü, işletme yönetiminin en temel hedefi, kâr elde etmektir. Aksi halde bir işletme varlığını devam ettiremeyecek, iflas ederek piyasadan çekilecektir. Şu halde, işletmenin üretim yaptığı hedef doğrultusunda, fizikî ve beşerî sermayesini en iyi şekilde kullanması zorunludur. Performans denetimi, bir işletmenin hedeflerine ne kadar ulaştığını tespit etmesinin, varsa eksikliklerini gidermesinin, kendisine sürekli çekidüzen vermesinin bir yoludur. Örneğin, bir işletmenin yöneticisinin, hedeflere ulaşamamasında önemli bir payı olan bir personeli işten çıkarması ve yerine yenisini alması hiç de zor değildir.

Kamu yönetimi, her ne kadar pek çok açıdan işletme yönetimine benziyor olsa da, amaç bakımından ondan ayrılmaktadır (BARTON, 2004, s. 282). Yukarıda belirtilen örnekte olduğu gibi, hedeflere ulaşamamada etkili olan bir personeli (memuru) işten çıkarmak, ya imkânsızdır ya da oldukça zordur. Bu zorluğun derecesi de bazen, söz konusu personelin işten çıkarılmasına yönelik girişimlerden vazgeçmek için yeterli olabilmektedir.

Kamu personeli, Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde işe alınmakta ve ancak bu Kanunda öngörülen sebeplerle işten atılabilmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, memurların derhal işten atılabildiği bir ortamda da, kamu yönetiminin nasıl iş göreceği tartışmaya açıktır. Ancak yine de bugünkü haliyle kamu personelini performans denetimine tabi tutmanın zor olduğu unutulmamalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, devletin küçültülmesinden, özelleştirmeden, rekabetin artırılmasından, kamu yönetiminin sağladığı sübvansiyonların azaltılmasından, kısacası, kamu sektörünün bir dizi uyum çabasından söz etmektedirler. Buradan hareketle, devletin bürokratik yapısının da azalacağı sonucuna ulaşılabilir ama bu doğru değildir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bürokratik yapının nicelik olarak azalmasını ama nitelik olarak artmasını, bir başka ifadeyle, etkin ve verimli işleyişini bir gereklilik olarak görmektedir (ÜSTÜNER, 2003, s. 375). Performans denetimini de etkin ve verimli işlemesi beklenen yeni kamu yönetimi anlayışının bir sonucu olarak görmek gerekecektir. Artık kamu yöneticisi de, tıpkı özel sektör girişimcisi gibi, etkin ve verimli bir örgüte sahip olmak için girişimcilik ruhuna sahip olacak, toplam kalite yönetimine önem verecek, performans denetimini uygulamaya sokacak, hesap verilebilirliği her aşamada ön plânda tutacak, sonuçlara odaklanacak bir anlayışı benimseyecektir (ÇEVİK, 2004, s. 256-257).

Ancak, şu sorun aşılabilmiş değildir: “Bir özel kesim girişimcisi sonuç olarak eylemlerinde ‘bireysel’ bir güdüleme içindedir ve bunun bir aracı olarak şirketinin ‘örgütlenme’sini bir araç olarak kullanır. Oysa, kamu yöneticileri için, -özellikle günümüzün giderek karmaşıklaşan bürokratik örgütlenme sistemleri içinde bulunan yöneticiler açısından- bu anlamda bir bireysellikten söz etmek oldukça güç görünmektedir” (ÜSTÜNER, 2003, s. 376). Eğer bunun mümkün olduğu ileri sürülüyorsa, yeni kamu yönetiminin bizlere, kamu yöneticilerinin hangi bireysel güdülerle hareket edeceklerini de göstermeleri gerekir; aksi halde, bu örgütlerde bugüne kadar ulaşılmaya çalışılan kolektif amaçların kolaylıkla bireysel amaçlara dönüşebileceği düşünülebilir (ÜSTÜNER, 2003, s. 376).

Bu durumda üzerinde durulması gereken bir başka sorun daha ortaya çıkmaktadır: Eğer işletme yönetiminin aynen kamu alanına aktarılacağı gibi bir varsayımdan hareket ediliyorsa, bunun, kamunun özelleştirilmesi, kolektifliğin bireyselleştirilmesi anlamına geldiği, bütün bunların ideolojik bir tercihi de ifade ettiği unutulmamalıdır (ÜSTÜNER,

2003, s. 378; BARTON, 2004, s. 298). Bir başka ifadeyle, olup biten tartışma, aslında liberal değerlerin kamu yönetimi alanında kendisine bir kez daha yer bulmasından başka bir anlama gelmeyecektir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının, bununla bağlantılı olarak, performans denetiminin, yeni bir şey söylediğini kabul etmek için öncelikle, bu yaklaşımı benimseyenlerin, ileri sürülenlerin gerçekten yeni olduğunu “eski şişedeki yeni şarap” (ÜSTÜNER, 2003, s. 379) olmadığını ispatlamaları gerekir. Oysa, “yeni” sıfatının, söylenenleri farklı bir biçimde değerlendirmemizi gerektirecek kadar önemli olmadığı görülmektedir.

Gerçi, yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, ortaklaşa kamusal yararın, kamu görevlilerin destekleyeceği, teşvik edeceği şu dört değerle varlığını sürdüreceğini ileri sürerler (ELCOCK, 2006, s. 107):

a) Hesap verebilirlik: Kamu yöneticileri, siyasetin önceliğini, kendi kişisel tercihlerini geri plânda tutmaları gerektiğini bilmelidirler.

b) Hukukîlik: Kamu yöneticileri, hukukun üstünlüğünü kabul etmeli ve ona uymalıdır.

c) Dürüstlük: Kamu yöneticilerinin liyakatle görevlerine atanmaları ve yine görevlerini birtakım etik standartlara göre yürütmeleri gerekir.

d) Vatandaş memnuniyeti: Kamu yöneticileri, topluma karşı sorumlu olmalı ve halkın arzu ve isteklerine dikkat kesilmelidirler.

Ne var ki, bütün bunların dikkate alınması durumunda bile, demokrasiyi büyük ölçüde piyasada müşterileri tarafından satın alma veya satın almaktan vazgeçme şeklinde kullanılan oylarla kimin kazandığının, kimin de kaybettiğinin belirlendiği bir oyun olarak düşünüldüğü yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yararının gerçekleşmesi için yeterli olmayacaktır. Her ne kadar yaptığı işlerin örtüştüğü alanlar olsa bile kamu yöneticilerin yetiştirilmesi ile özel şirketlerin yöneticilerin yetiştirilmesinin birbirinden ayrı şeyler olduğunun kabul edilmesi gerekir. Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi değer-

lerin hayata geçirilmesi önemlidir ama bu değerlerin kamu yönetiminde uygulama alanı bulması, kamu yararını garanti etmemektedir (ELCOCK, 2006, s. 108).

42. Türk Kamu Yönetimi ve Performans Denetimi

Türk kamu yönetiminde performans denetimine ilişkin tartışmaları, birisi kamu yönetiminin genel sorunları, birisi de kamu yönetiminin içinde yer aldığı çevredeki sorunlar bağlamında ele almak yararlı olacaktır.

420. Kamu Yönetiminin Sorunları

Türk kamu yönetiminin bir dizi genel sorunu vardır. Bunların bir bütün halinde çözülmeyen, sadece performans denetimine odaklanması, pek çok sorunun devam etmesi anlamına gelecektir. Bir sınıflandırmaya göre, Türk bürokrasisinin birisi örgütsel birisi de işlemsel olmak üzere bir dizi sorunu vardır. Örgütsel sorunları, merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık ve yönetimde tutuculuk (ERYILMAZ, 2003, s. 185-189); yönetimin işlemsel sorunları ise kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ve aracılar yoluyla işlemleri yürütme (ERYILMAZ, 2003, s. 189-192) şeklinde ifade edilmektedir. Kamu yönetimi alanındaki bir sorunla, bir başka sorun arasındaki yakın ilişki, bağlantı yok sayılarak çözüm yolları aranmaya başlanırsa; gösterilen çabalar boşa gidebilir. Merkezin yetkilerini yerel yönetimlere devretmekte çekingen davranması, doğal olarak, taşradaki bir örgütün performansını etkilemektedir. Taşrada bulunan ve aynı zamanda performans denetimi yapan bir kuruluş, merkeziyetçi yapı değişmediği için bir türlü performansını yükseltmeyebilmektedir. Veya hahut da aynı kuruluş, merkezin verdiği kararlarla sürekli büyüyorsa; yine, bir performans denetimi anlayışıyla hareket etmek, kendisinden beklenen yararları sağlamayabilir.

Kamu yönetimiyle ilgili olarak yukarıda sayılan sorunların giderilmesine yönelik bir dizi adımın atıldığını belirtmek gerekir. Örneğin, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, bu alandaki sorunların bir bölümü için çözüm olabilecek nitelikte öneriler getirdiği savıyla Meclisten geçmiş; ancak, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderildiği için kanun-

laşamamıştır. Bu Kanun, önemli ölçüde Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun hükümler içeriyordu.¹

Daha sonra, merkezdeki yetkilerin bir kısmını yerel yönetimlere aktaran İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, bu yönetime ait olan yetkiler İstanbul ve Kocaeli’de Büyükşehir belediyelerine, diğer yerlerde ise il özel idarelerine aktarılmıştır. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile Türkiye 26 alt bölgedeki bölgesel dengesizlikleri giderme görevini bu ajanslara bırakmış; bu 26 bölge arasındaki bölgesel dengesizliklerin giderilmesi görevini ise merkezî yönetim üstlenmiştir.

Kamu hizmeti alıcısı olarak vatandaşın, kamu yönetimi örgütlerindeki hizmetin kalitesini, performansını daha iyi denetlemesi, “politika oluşturma ve karar alma süreçlerine etkin katımlarının sağlanması, kamu hizmetiyle ilgili bilgilere erişim kanallarının açık tutulması ve hizmet sunucuları ile alıcılar arasında iki yönlü bilgi alışverişinin ve paylaşım sürecinin oluşturulması” (SARAN, 2004, s. 190) önemli görülmektedir. Nitekim, kamu yönetimindeki gizliliği ortadan kaldırmak için 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmış; daha önce yönetimde gizlilik gereği vatandaşın erişimine kapalı olan pek çok bilgi ve belge, ulaşılabilir hale getirilmiştir. Bilinmeyen şeyi denetlemek de mümkün olmayacağına göre; bilgi edinme hakkının tanınmış olmasının, özellikle kamuoyu denetimini artıracak bir etki yaratacak nitelikte bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Yönetimin işlemsel sorunlarına ilişkin gözle görülür bir değişimin yaşandığını söylemek için elimizde bir delil bulunmamaktadır. Yönetimdeki siyasallaşmanın önüne geçilememiş, araçlar vasıtasıyla iş yapma alışkanlığı terk edilememiştir. Performans denetimine geçseniz bile, tamamen siyasî kaygılarla istihdam edilen bir personelin ne kadar yüksek bir performans göstereceği tartışmalı olacaktır.

¹ Bu Kanunla ilgili olarak Hamza AL tarafından lehte yapılmış geniş bir değerlendirme için bkz. <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>, 22.05.2007.

421. Örgütsel Çevredeki Sorunlar

Örgütün içinde yer aldığı çevredeki değişikliklerin de örgütün performansı üzerinde önemli ölçüde etkide bulunduğunu belirtmek gerekir (SARAN, 2004, s. 189). Örneğin, geçmişte, oldukça yüksek seviyelerde seyreden enflasyonun bulunduğu bir iktisadî ortamda, başka örgütler gibi, kamusal örgütlerin de performansının düşmesi kaçınılmazdır. Aynı şekilde, hukuk kurallarının uygulanması konusunda çekingen davranan yöneticilerin cezalandırılmasında güçlüklerin yaşandığı, yargı aşamasında yaşanan gecikmeler ve bir de yarılandıktan sonra yargı kararlarını anlamsız hale getiren aflar, kamusal örgütlerin performanslarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir.² Örneğin, ülkedeki işsizlik sorununun, performans düşüklüğünü teşvik edebileceği ileri sürülmüştür (MIHÇIOĞLU, 2003, s. 388). Şöyle ki: Kamusal işlerde görev alıp kalıcı bir işe sahip olmak, hayatta kalmanın en kolay ve aynı zamanda tek yolu ise kamusal işlerdeki aşırı kadrolaşma tartışma konusu yapılabilir. Çünkü bu sorgulama, tek çıkış yolunun da ortadan kalkması anlamına gelebilecektir.

Küresel ısınma gibi henüz yeni sayılabilecek olan sorunlar, örgütün performansını etkileyebilmektedir. Örneğin, Büyükşehirlerimiz su hizmetlerini sunan birimlerinin, bu gelişmelerden bir şekilde etkilenebileceği ve üstelik etkilenmelerin, söz konusu birimin performansını da düşürebileceği söylenebilir. Son günlerde, küresel ısınmadan kaynaklanan kuraklıklar ve bunların Büyükşehirlerimize etkilerine ilişkin yapılan tartışmaları (http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=85139, 25.05.2007), bu bağlamda değerlendirmek gerekir.

43. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi

Savunma hizmeti için kullanılan kaynaklar çok büyüktür ve üstelik bu kaynakların tüketilmesinden elde edilen yararlar, hemen ortaya çıkmaz. Bu yüzden, savunma hizmeti alanında yapılan harcamaların, başka alandaki harcamalar gibi, iktisadî yöntemler kullanılarak yapılması ve bu sayede kullanılan kaynakların tasarruf edilmesi veyahut da daha fazla verim elde edilmesi, bu hizmete aktarılan vergilerin azalmasına ve dolayısıyla toplumsal refahın artmasına sebep olacaktır (BULUTOĞLU, 2003, s. 238). Öyle anlaşılıyor ki, genel

² Genel olarak örgütsel çevrenin örgüt üzerindeki etkileri konusunda bkz. POLATOĞLU, 2001, s. 7-10.

olarak kamu yönetiminde ve bu arada savunma hizmeti alanında performans denetimine geçme çabalarının ardında, böyle bir amaç da vardır.

Savunma hizmeti alanında performans denetiminin imkânsızlığını veyahut da kendisinden beklenen yararları sağlayamayacağını, birisi genel olarak savunma hizmetinin özellikleri, diğeri de savunma hizmetinin Türkiye'deki özellikleri açısından olmak üzere iki ayrı düzeyde ele almak uygun olacaktır.

430. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi: Genel Olarak

Savunma hizmetlerinden söz ederken; savunma hizmetlerinin, dört ayrı kriterden yola çıkarak, bir kamu malı veya kamu hizmeti olarak örgütlenmesinin önerilebileceği belirtilmişti. Aşağıda, kamu malı veya hizmeti şeklinde nitelendirilen savunma hizmeti alanında performans denetimine geçildiğinde sorun yaşanabilecek alanların neler olabileceği üzerinde durulmuştur.

4301. Hedefleri Belirleme Güçlüğü

Bir performans denetimi yapabilmek için, öncelikle, savunma hizmetlerinin sunulduğu ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi gerekir. Son olarak, hedefler ile ulaşılan nokta arasında bir açık varsa, bu açığın giderilmesi için çaba sarf edilmesi gerekir. Bir savunma hizmetinin en önemli hedefi, o ülkedeki insanların dışarıdan gelebilecek saldırılar konusunda kendilerini güvende hissetmeleridir. Şu halde, barış ortamının devamı, bir savunma hizmetinin sunulmasında ulaşılmak istenen en önemli hedef olacaktır. Bu durumda, eğer bir ülkede barış ortamı devam ediyorsa –tersten ifade edersek savaş yaşanmıyorsa- orada sunulan savunma hizmetinin kendisinden beklenen işlevi yerine getirdiği söylenebilir. Ama bu genel hedefi yerine getirirken, daha kısa vadeli hedeflerin de belirlenebileceğini belirtmek gerekir. Örneğin, savunma hizmetiyle sıkı sıkıya bağlı olan diplomatik çabalarla komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesi, barış ortamının devamına hizmet edeceğinden, ikincil hedefler olarak öngörülebilir. Nitekim, TSK, sivil-asker işbirliğinin barışın devamı ve muhtemel krizlerin çözümü açısından taşıdığı önemi de dikkate alarak, bu alanda çalışmalar yürütmektedir (http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/sivilasker.htm, 20.05.2007).

4302. Genel Olarak Ölçüm Yapma Güçlüğü

Savunma hizmetinin yarattığı fayda iki yönlüdür. Birincisi, bir ülkeye yönelik saldırı niyeti olanları bu niyetlerinden vazgeçirme, yani caydırıcılık; ikincisi ise bir saldırı anında bu saldırıyı geri püskürtmedir (BULUTOĞLU, 2003, s. 239). Dolayısıyla, bir ülkede yapılan savunma harcamalarının kendisinden beklenen bu amaçlara ulaşmada yeterli olup olmadığını ölçmek, performans denetiminin bir parçası olacaktır.

Bir ülkenin dışarıdan gelebilecek saldırılara karşı hazırladığı ordunun, muhtemel bir savaşta kendisine verilen hedeflere ne kadar ulaşıp ulaşamayacağını denetlemek, ancak bir savaşın çıkması durumunda test edilebilecektir. Düşmanın püskürtülmesi ve savaşın kazanılması, bir anlamda, savunma hizmetinden beklenen amacın gerçekleşmesi anlamına gelecektir (BULUTOĞLU, 2003, s. 239). Sırf savunma hizmetlerindeki performansımızı denetleyeceğiz diye savaş çıkarılamayacağı açıktır. Şu halde, bu anlamda bir performans denetimi, savunma hizmetlerinde imkânsız gözükmemektedir.

Gerçi, savunma hizmetlerine hazırlık çalışmalarının ne ölçüde yeterli olduğunu görmek için tek başına veyahut da başka ülkelerin orduları ve NATO gibi ortak savunma teşkilatlarıyla tatbikatlar yapılmaktadır. Ama bütün bu tatbikatların gerçek bir savaş olmadığı ve savaşın, asla tatbikatlara benzemediği bilinmektedir.

Her ülke, uluslararası sözleşmeler, askerî ittifaklar yaparak, kendisine yönelik tehditleri azaltmaya ve bu sayede savunma hizmetinin maliyetlerini başka ülkelerle paylaşmaya çalışır (BULUTOĞLU, 2003, s. 239). Saldırının yokluğu halinde caydırma amaçlı olan bu ittifaklar, bir savaş halinde müşterek savunma şekline dönüşür. Bir ülkenin savunma harcamalarına yaptığı harcamaların mı, yoksa, uluslararası camia ile yaptığı ortak faaliyetlerin sonucu mu kendisine yönelik tehditleri caydırdığını ölçmek, neredeyse imkânsızdır. Bilindiği üzere Türkiye ile Yunanistan arasında yer yer gerginlikler yaşanmaktadır. Bugüne kadar bu gerginlikler, bir savaşla sonuçlanacak boyuta ulaşmamıştır. İki ülkeden her birinin, diğerine saldırmaktan vazgeçmesini sağlamada, yine her iki ülkenin de NATO'ya üye olmasının önemli ölçüde etkili olduğu açıktır. Ama bu etkinin boyutunu ölçmek, örneğin, Türkiye'nin Yunanistan'a savaş açmaktan vazgeçmesinde %50 oranında NATO üyesi olmak, %50 de karşı tarafın askerî gücü etkili oldu demek, imkânsızdır.

Bu ittifakların bir sonucu olarak veya başka gerekçelerle silâhlı kuvvetlerimizin savaşa girmesi halinde de performans denetimi yapmanın güç olacağı söylenebilir. Örneğin, hedefleri ve bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği gibi konularda katkısının olmadığı Kore Savaşlarına³ katılan ordumuzun gösterdiği performansı, hangi hedefleri esas alarak ölçeceğiz?

Aynı şekilde, dost ve müttefik ülkeler ile imzalanan anlaşmalar kapsamında, bahse konu ülkelere mensup misafir askeri personele, TSK’ndeki bazı eğitim kurumlarında, eğitim, öğretim ve çeşitli kurslar verilmektedir. TSK’nın internet sitesinden öğrenebildiğimiz kadarıyla, “Bugüne kadar 48 dost ve müttefik ülkeye mensup, 19.231 Misafir Askeri Personele, Türkiye’deki eğitim kurumlarında eğitim, öğretim ve çeşitli kurslar verilmiştir. 2006-2007 eğitim-öğretim döneminde ise 27 ülkeden 1.064 Misafir Askeri Personele eğitim ve öğretim verilmesi plânlanmıştır”. (http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/misafiraskeriper.htm, 14.05.2007). TSK’nde eğitim görmüş Misafir Askeri Personelin ülkelere göre dağılımı Tablo : 5’te sunulmuştur.

Aşağıdaki rakamların dünya barışına ne kadar katkıda bulunduğunu, dolayısıyla, ülkemizin savaş ortamından uzak kalmasına bir katkı yapıp yapmadığını belirlemek, neredeyse imkânsızdır. Yapılacak değerlendirmeler, genel değerlendirmelerin ötesine geçemeyecektir.

İttifakların içinde yer alarak savunma hizmetinin maliyetini paylaşmak, başka maliyetlerin ortaya çıkmasına da sebep olabilir. Askerî açıdan tamamen dışarıya bağımlı olmak bir ülkenin, siyasî açıdan egemenliğinin zayıflamasına, buna bağımlı olarak da dıştan gelen telkinlere açık bir ülke haline gelmesine sebep olabilir (BULUTOĞLU, 2003, s. 242). Siyasî egemenliği tesis etmek için girişilen çabaların maliyetleri ile askerî açıdan sağlanan avantajları nasıl karşılaştırabileceğimiz, tartışmaya açık bir konu olmaya devam edecektir.

³ Bu savaşlar ve ordumuzun bu savaşlardaki rolü hakkında geniş bilgi için bkz. İLHAN, 1999, s. 215-217.

Tablo : 5
TSK'da Eğitim Görmüş Misafir Askeri Personelin Ülkelere Göre Dağılımı

Sıra No	Ülke	Misafir Askerî Personel Sayısı	Sıra No	Ülke	Misafir Askerî Personel Sayısı
1	ABD	64	25	Katar	12
2	Afganistan	354	26	Kazakistan	337
2	Almanya	41	27	Kırgızistan	271
4	Arnavutluk	1.462	28	KKTC	1.419
5	Azerbaycan	3.924	29	Libya	400
6	Birleşik Arap Emirlikleri	682	30	Litvanya	2
7	Bangladeş	584	31	Macaristan	6
8	Belçika	3	32	Makedonya	187
9	Bosna-Hersek	3.344	33	Malezya	625
10	Bulgaristan	76	34	Mısır	53
11	Burkina Faso	1	35	Moğolistan	101
12	Cezayir	35	36	Moldova	7
13	Çek Cumhuriyeti	9	37	Özbekistan	323
14	Çin Halk Cumhuriyeti	95	38	Pakistan	935
15	Fas	2	39	Polonya	5
16	Fransa	9	40	Romanya	63
17	Gambiya	139	41	Singapur	2
18	Güney Kore	45	42	Slovakya	2
19	Gürcistan	833	43	Suriye	24
20	Hırvatistan	73	44	Tunus	141
21	İngiltere	14	45	Türkmenistan	1341
22	İran	148	46	Ukrayna	47
23	İsrail	755	47	Ürdün	229
24	İtalya	5	48	Yemen	2
Toplam					19.231

Kaynak: http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/misafiraskeriper.htm, 14.05.2007.

Caydırıcılık açısından hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, büyük ölçüde, siyasî bir değerlendirmeye bağlı olacaktır. Siyasetçiler, bu kararı verirken askerî konulardaki teknik uzmanlardan yararlanırlar ancak, tehdit algılaması, siyasî iktidarın askerî harcamalara

daha fazla veya daha az kaynak ayırmasına sebep olur (HEYWOOD, 2006, s. 536).⁴ Şu halde, dıştan gelen tehditlere karşı caydırıcılık işlevini yerine getirmesi bakımından savunma hizmetlerinin performansını değerlendirmek, o anda iktidardaki siyasî iktidarın takdirinde olacaktır. Örneğin bugünkü iktidar açısından AB, önemli bir siyasî hedef olarak görülmekte ve dolayısıyla AB ülkeleri, önemli bir tehdit unsuru olarak görülmemektedir. Oysa aynı ülkeler, bugünkü söylemleri dikkate alındığında, pek çok siyasî parti için bir tehdit unsuru olarak görülmektedir. Bu da gösteriyor ki, siyasî iktidarın el değiştirmesi, tehdit algılamasının değişmesine ve bu yüzden savunma harcamalarının artmasına veya azalmasına sebep olabilmektedir.

Başka ülkeler açısından da durum farklı değildir: Türkiye için bir terör örgütü olarak görülen ve dolayısıyla savunma hizmetinin sunulmuş biçimine etkileri olan PKK; bazı başka ülkeler açısından terör örgütü olarak görülmemekte; aynı farklı değerlendirme, Filistin'deki intihar saldırıları, İrlanda'daki eylemler ve İspanya'daki ETA gibi örgütler için de yapılabilmektedir (BULUTOĞLU, 2002, s. 240-241). Bu değerlendirme farklılığı, doğal olarak, savunma hizmetlerinin kurgulanmasına etki etmektedir.

4303. Müşteri Memnuniyetini Ölçme Güçlüğü

Savunma hizmetlerinde vatandaşın memnuniyetini ölçmek, hiç de kolay değildir. Çünkü bu hizmetleri alanlar, çoğu kere, bu hizmetlerden nasıl faydalandığını değerlendirmekte zorlanır. Bir taraftan ticarî faaliyetlerimizi sürdürür, diğer taraftan, savunma hizmetinin bize sağladığı barış ortamından yararlanırız. Ancak buradaki yarar, bir ekmeği yediğimizde veya bir televizyonu izlediğimizde elde ettiğimiz yarar kadar, doğrudan bir yarar gibi algılanmaz.

Türkiye'de sık sık yapıldığı gibi; halkoyu yoklamalarıyla kurumların güvenilirlik ölçülerini tespit etmek ve bu sayede savunma hizmetlerine ilişkin vatandaşın memnuniyet derecesi hakkında bir görüş belirtmek mümkündür. Eğer böyle yapılırsa, TSK dışında, toplumda güven uyandıran bir kurumdan bahsetmek güç gibi gözükmemektedir (ATEŞ, 2004, s. 366).

⁴ Tehdit kavramının askeriyedeki anlamı ve bununla ilgili açıklamalar için bkz. İLHAN, 1999, s. 262 vd.

Savunma hizmetini sunan orduya karşı beslenen güvenin, beklentilerimizi yükselten veya azaltan başka faktörlerle birlikte değerlendirmek gerekir. Beklentileri sürekli düşük olmuş bir insanın, hizmetin kalitesindeki küçük bir artışla, büyük bir memnuniyet duyması mümkündür. Başka alanlardaki çalışmalardan da bilindiği üzere, gelir düzeyinin artması, toplumsal statü, iş sahibi olma, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi faktörler, aynı zamanda beklentilerimizi de artırmaktadır (HALİS-TEKİNKUŞ, 2003, s. 199). Savunma hizmetinden duyulan memnuniyeti, örneğin, Türkiye’deki kırsal alandan kentsel alana yönelik göçle, eğitim düzeyinin artmasıyla, sanayileşme ve hizmet sektörünün gelişmesiyle birlikte ele almak yararlı olacaktır.

Bu konuyla ilgili olarak bir de şunu belirtmek gerekir: Performans denetimi, özel sektörde müşteri memnuniyetini, kamu sektöründe vatandaş memnuniyetini esas almaktadır (DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 5). Yakını bir terörist grupla girdiği çatışmada ölen birisinin, savunma hizmetine bakışı, ne ölçüde performans denetiminin bizden beklediği anlamda rasyonel olacaktır? Bu kişi, oğlunun şehit olduğuna inandığı için olayı mistik bir boyutta değerlendirebileceği gibi; ölümün etkisiyle, insan ölümünü beraberinde getiren her türlü faaliyete karşı durur bir pozisyonda da durabilecektir. Acısı taze olan bir annenin savunma hizmetlerinden duyduğu memnuniyeti nasıl ölçebiliriz?

Ülkemizde genel olarak kamu yönetiminin, özel olarak da TSK’nin üst yönetim kadrosunun, kendilerini topluma karşı değil de devlete karşı sorumlu hissettikleri; böyle bir anlayışın hâkim olduğu bir örgütteki yöneticilerin, zaten, kendilerini devletin en önemli temsilcisi gördüklerinden dolayı yaptıkları hizmetin ne kadar amacına ulaşıp ulaşmadığını tartışmayacakları (ÇEVİK, 2004, s. 265) ileri sürülmüştür. Eğer bu eleştiri doğruysa, savunma hizmeti alanında müşteri memnuniyeti ile ilgili bir tartışmada bu tespitlerin de dikkate alınması gerekir.

Yukarıda eleştiri konusu yapılan devlet algılaması, kamu sektörünün genel vizyonunu belirleyen siyasetçilerin de performans denetimi gibi konularla ilgilenmesinin önünde bir engel oluşturabilmektedir. Örneğin, bugüne kadar asker-sivil ilişkileri ve rejim sorunları gibi konular etrafında yoğunlaşan “yüksek politika” konularının, hükümetlerin en önemli uğraş konusu olduğu; üstelik bu uğraşın, devleti yönetenlerin, bazı somut sorunların çözü-

münden kaçmalarının bir gerekçesi olarak da kullanılabilirdiği (MIHÇIOĞLU, 2003, s. 393) iddia edilmiştir.

4304. Zorunlu Askerliğin Maliyetini Ölçme Güçlüğü

Türkiye’de savunma hizmetinin sunulmasında, daha çok, insan gücü kullanıldığı ve teknolojinin ikinci plânda tutulduğu gibi bir izlenim uyanabilmektedir. Bunda, ülkemizde ordunun, sayı itibariyle büyük bir ordu olmasının önemli bir payı vardır. Bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde orduda teknolojiden daha çok insan gücünün kullanılması, sermayenin kıt olmasının bir sonucudur. Hemen belirtmek gerekir ki, bazı savunma hizmetleri, doğası gereği insan kullanılarak yapılamaz, radar taramasında olduğu gibi. Ama bazı hizmetler de vardır ki makine yerine insan da kullanılabilir, örneğin ikmal işleri gibi (BULUTOĞLU, 2003, s. 241).

Bir bütün olarak zorunlu askerliğin değilse bile, zorunlu askerlik yapan bir erin, günlük maliyeti çıkarılabilmektedir. Hemen belirtelim ki, bu hesaplamada bile oldukça farklı değişkenlere bağlı olarak, farklı maliyetler ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, eğer maliyetlerini hesapladığımız er, bir orduvinde çalışıyorsa, sadece eğitim için kullandığı piyade tüfeği maliyetlere dahil edilecektir; oysa, doğuda, terörist gruplarla sıcak temas da sağlayan bir bölükte görev yapan komandonun maliyetlerine, iklim şartlarına göre giyeceği farklı giysilerin, çatışma esnasında kullandığı mühimmatın, vb. maliyetleri de eklenmelidir. Aynı şekilde, bir tankçının maliyeti ile bir piyadenin maliyeti aynı olmayacaktır. Maliyet hesaplamalarında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde askerlik yapanlara ödenen maaşla, diğer bölgelerde askerlik yapanlara ödenen maaş arasındaki fark da dikkate alınmalıdır (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 67).

Devlet tarafından karşılanan aşağıdaki masraf kalemlerini ölçmek oldukça zordur (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 67): a) Askerin koğuşunun bakım onarım masrafı, b) ihtiyaç varsa, askere yeni koğuş yapılması için yapılacak masraf, c) askerin banyo yapması için yapılacak masraf, d) askerin giysilerinin yıkanması için yapılacak masraf, e) askerin saç tıraşı için yapılacak masraf, f) askerin giysilerinin onarımı için yapılacak masraf, g) askerin gece aydınlatması için yapılacak masraf, h) askerin ısınması için yapılacak masraf, i) (şoför olması halinde) askerin kullanacağı aracın masrafları (şoför eğitimi, akaryakıt,

bakım-onarım, amortisman, sigorta, vb.), j) askerin sağlık masrafları, k) askerin ulaşım masrafları.

Bir insanın ihtiyaç duyabileceği diğer kalemleri dikkate alınarak yukarıdaki listenin uzatılabileceği söylenebilir. Askeri kaynaklardan da yararlanılarak yapılan bir hesaplamaya göre bir askerin günlük maliyetinin ortalama 8-10 YTL olduğu kabul edildiğinde, yıllık ortalama masrafın 3-4 bin YTL; askerlik süresinin 15 ay olduğu dikkate alındığında, bir askerin ortalama maliyetinin 4-5 bin YTL olabileceği ileri sürülmektedir (SARİİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 67).

Savunma hizmetinin sunulması, terörle mücadele veya savaşta olduğu gibi, bazen bu hizmeti sunanların hayatlarının sonlanmasını beraberinde getirmektedir. Bu istenir bir şey olmamakla birlikte, hizmetin niteliği gereği, böyle bir risk her zaman vardır. Bir terörist grubu takip eden bir bölükte yer alan askerlerin, her an ölümle burun buruna gelme ihtimali vardır. Savunma hizmetinin sunulmasında da, örneğin, bir terörist örgütün takibinde ne kadar az sayıda kayıp verilirse o kadar iyi olur, aynı iş helikopterlerle yapılıyorsa ne kadar az helikopter kaybı olursa o kadar iyi olur gibi hedefler konulabilir. Üstelik, bu tür hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını denetlemek de zor değildir. Ne var ki, az sayıda askerin kaybedilmiş olması, performansımızın yüksek olduğunu söylemek için yeterli olamaz. Çünkü bir insan yaşamının denetim hesabına dahil edilmesi, ahlâkî olup olmadığı bir yana, hiç de kolay değildir.

4305. Savunma Hizmetinin Alternatif/Almaşık Maliyetini Ölçme Güçlüğü

Savunma hizmeti için alıkonulan kaynakların almaşık maliyeti, önemli bir tartışma konusudur. Bunu hesaplamak için ekonomide başka kullanımlardan alınıp savunmaya konan kaynakların savunma dışındaki kesimlerde kullanılmasının maliyetine bakmak gerekir. Örneğin, tam istihdamın gerçekleştiği bir ekonomide zorunlu askerliğin maliyeti, askerî amaçlarla kullanılan insan gücünün almaşık maliyeti, bu insan gücü askerî üretimde yer almasaydı yapacak olduğu üretim miktarına denk gelecekti. Hemen belirtmek gerekir ki, işsizliğin yüksek olduğu bir ülkede, zorunlu askerliğin almaşık maliyeti, tam istihdamın olduğu bir ekonomidekinden daha düşük olacaktır (BULUTOĞLU, 2003, s. 238).

Bugün askerlik hizmeti, oldukça uzun bir süre eğitimi gerekli kılmaktadır. Zorunlu askerlik hizmetiyle bu eğitimi vermek, oldukça zordur. Kaldı ki, bu eğitim askere alınan kişilere verilebilse bile askerlik hizmeti bittikten sonra unutulma ihtimali olacaktır. Bu, herhalde, performans düşüklüğü anlamına gelecektir. Bu açıdan bakıldığında; zorunlu askerlik uygulamasının var olduğu ülkemizde, savunma hizmetinin performansının düşük olacağı söylenebilir. Performansın artması için profesyonel askerliğe geçilmesinin yararlı olacağı ileri sürülebilir.

Performans denetimi açısından değerlendirilmesi durumunda; zorunlu askerliğin bir başka açıdan daha tartışmalı olduğu düşünülebilir. Bugün bir meslek edinmenin ve çalışacak duruma gelmenin, geçmişe göre daha uzun bir zaman aldığı görülmektedir. Zorunlu askerlik, mesleki eğitim verecek bir şekilde kurgulanmadığında, askerlik hizmetini yerine getirenlerin biraz daha geç bir dönemde hayata atılmalarına sebep olacaktır. Bu da iktisadî hayattaki performansın düşmesi demektir. Ancak, daha önce de belirtmiş olduğumuz gibi, ülkemizdeki zorunlu askerlik hizmetini sadece harp sanatını öğrenme ve savaşa hazırlık yapma şeklinde değerlendirmek, eksik bir değerlendirme olacaktır.

4306. Savunma Hizmetinin Yan Faydalarını Ölçme Güçlüğü

Savunma hizmetinin performansını değerlendirirken, bir orduya sahip olmaktan dolayı dıştan gelen tehditlerin savuşturulması ve savaş halinde düşmanın püskürtülmesi gibi iki faktöre bağlı bir performans değerlendirmesinde bulunmak, savunma hizmetinden sağlanan ek faydaları göz ardı etmek anlamına gelecektir. Örneğin, iç güvenlik hizmetini yürüten polisin tek başına üstesinden gelemediği kargaşa ortamında, hazır bir kuvvet olarak savunma hizmetini yerine getiren birliklerden de yararlanılabilmektedir.⁵ Yine, deprem, sel, çığ ve benzeri doğal felâket hallerinde ordunun da arama-kurtarma, yaralıların taşınması, geçici yerleşim yerlerinin oluşturulması gibi faaliyetlere katılabildikleri görülebilmektedir (BULUTOĞLU, 2003, s. 243-244; HEYWOOD, 2006, s. 537-538).⁶ Savunma

⁵ İç güvenlik hizmetini sunan polis gücünün yetersiz kaldığı konularda hükümete yardımcı olmak için kullanılması durumunda ordunun, bir kamusal hizmet sunan örgüt mü, yoksa, hükümetin partizan amaçlarına yardımcı olan siyasi bir silâh mı olduğu sorunu (HEYWOOD, 2006, s. 538) gündeme getirilmekte ve böyle durumlarda performans değerlendirmesini yapmanın daha da zorlaşacağı ileri sürülebilmektedir.

⁶ 1999 yılında yaşanan depremin, TSK'nin, savunma hizmeti dışında kullanımının farklı yollarını arama konusunda önemli etkileri olmuştur. Bu çerçevede TSK bünyesine "Doğal Afetler Arama/Kurtarma Timleri" kurulmuştur. Geniş bilgi için bkz. http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/dak.htm, 20.05.2007.

hizmetinin performans denetiminde, bu ilave faydaların nasıl değerlendirilebileceği sorusu, cevaplanmayı bekliyor olacaktır.

4307. Savunma Hizmetlerindeki Gizlilikten Kaynaklanan Ölçme Güçlüğü

Savunma hizmetinin sunulması esnasında yapılan plânlar, bu hizmetin niteliğinden dolayı, gizlilik içerisinde yürütülür (HALİS-TEKİNKUŞ, 2003, s. 199). Bu da, söz konusu hizmetlerin nasıl sunulacağı, ne gibi harcamaları gerekli kılacağı gibi konularda vatandaşın bilgi edinmesini zorlaştırır. Çünkü bu hizmetle ilgili faaliyetler, ancak az sayıda kişinin bilgisi dahilinde yürütülür. Aksinin yapılması durumunda da savunma hazırlıklarının bir anlamı kalmaz. Nitekim, 2003 yılında çıkarılmış olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da bu düşünceden hareketle, savunma hizmetiyle ilgili konuları bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutmuştur. 4982 sayılı Kanunun, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları” başlığını taşıyan “Dördüncü Bölüm”ünün “Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler” başlığını taşıyan 16. maddesine göre, “Açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır”. Yine aynı Bölümün “İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler” başlıklı 17. maddesine göre, “Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır”.

4308. Değerlendirmeye Esas Alınacak Ölçümlerden Kaynaklanan Ölçme Güçlüğü

Performans denetiminin en önemli yanlarından birisi, hedeflerin ölçülebilir hale getirilmesi ve daha sonra bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesidir. Oysa kamu yönetimimizin pek çok yönden envanterinin henüz tam olarak çıkarılmadığı ve kayıtlarının gerçekleri tam olarak yansıtmadığı ileri sürülmektedir (HALİS-TEKİNKUŞ, 2002, s. 199). Sayımı en kolay olan nüfusumuzun bile belirlenmesinde büyük sapmaların olduğu görülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumunun yapmış olduğu yeni sayıma göre, Türkiye'nin toplam nüfusunda %10 civarında bir sapma olacağı ve toplam nüfusun, beklendiği gibi 73 milyon değil de 68 milyon seviyesinde kalacağı tahmin edilmektedir (http://www.forumgazetesi.com/haber_detay.asp?haber_id=16571&kategori_id=121,

17.05.2007). Kadastro işlemleri henüz bitirilememiştir. Ekonominin kayıt dışı olan kısmının büyüklüğü ile ilgili rakamlar farklıdır ama varlığı konusunda bir görüş ayrılığı yoktur. Başta büyükşehirlerimiz olmak üzere yapı stokunun önemli bir bölümü, hukukun dışında yapılmış ve bir bölümü halen bu durumda gözükmektedir. Nüfusumuzun bir bölümü, imam nikahlı evliliklerden dolayı dünyaya geldiği için, daha doğum esnasında kayıt dışında kalmaktadır. Hal böyle olunca, performans denetimindeki hesaplamaların da bu tablodan etkilenebileceği söylenebilir.

4309. Askerî Disiplinin Getirdiği Ölçme Güçlüğü

Performans ölçümleri, önemli maliyet ve çabayı gerektirmektedir. Her şeyden önce, uygun performans standartları geliştirilmesi, veri toplanılması, toplanan verilerin işlenmesi ve tahlil edilmesi, toplanan verilerin hazırlanan standartlar içerisinde nerede yer aldığı tespit edilmesi, yapılan ölçümlerle ilgili düzenlenen raporların performans denetimi sonucu ortaya çıkan sorunları giderebilecek olan yetkili kişilere gönderilmesi, hem denetimi yapanların hem de denetimi yaptıranların ortaya çıkan raporları yorumlayabilmesi, hep maliyet gerektiren faaliyetlerdir (SONGUR, 1995, s. 12). Bütün bu işlerin yeterli donanıma sahip bir ekip olmaksızın yapılamayacağı açıktır. Üstelik, bu işleri yerine getirenlerin, bir ölçüde bağımsız hareket edebilmeleri de önemlidir. Aksi halde, denetimden beklenen işlev, yönetimin yaptığı işlere meşruiyet kazandırmanın ötesine geçemeyecektir.

Askeriyenin esasını hiyerarşi oluşturmaktadır. Askeriye içinde yürütülecek performans denetimi faaliyetlerinin, hiyerarşinin bir gereği olan bağımlı karar verme alışkanlığından uzak bir biçimde yerine getirilmesi zorunluluğu vardır. Bu denetimi bizde olduğu gibi anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın yapacak olması da sorunu çözmemektedir (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 54). Çünkü, yıllardan buyana, sivil yönetimle ilişkileri olabildiğince sınırlı olmuş bir yönetimin, birden bire sivil bir denetim kuruluşu tarafından denetlenmeye başlaması, en azından ilk başta, kendisinden beklenen faydayı sağlamayabilir.

43010. Performans Denetiminde Kullanılan Kavramların Savunma Hizmeti Alanına Aktarılmasındaki Güçlük

Genel olarak kamu yönetimi anlayışı, özel sektörden esinlenerek, önceden, hizmetten yararlanan vatandaşı müşteriye, hizmet sunan kamu yönetimini de hizmet satıcısına dönüştürmek gibi oldukça farklı kavramsal tercihler yapmaktadır. Performans denetimi de hizmet satıcısının müşterisinin memnuniyetini ne ölçüde üst seviyeye çıkardığına ilişkin bir tartışmadan ibaret hale gelmektedir. Bu durumda örneğin, ülkemizde savunma hizmetini yerine getiren TSK, müşterilerine savunma hizmeti satan bir hizmet üreticisi olarak düşünülecektir.

Kâr amaçlı örgütlerin başvurdukları performans denetiminin vergiyle finanse edilen ve amaçları özel sektördekinden tamamen farklı savunma hizmetleri alanında uygulanması uygun olmayacaktır (BARTON, 2004, s. 282). Örneğin, özel sektör olarak bana güvenlik hizmeti sunan bir güvenlik şirketi personeli ile ödediğim vergiler ile bana güvenlik hizmeti sunan asker ve polis arasında güvende olmamı sağlamaları bağlamında bir benzerlik kurulabilir. Ancak, birincisinde, hizmetin bedelini doğrudan doğruya ödeyebiliyor, hizmetteki kusurundan dolayı da güvenlik elemanını işten atabiliyorken; ikincisinde ise ne asker ve polisin işe alınmasında ne de görevlerini yerine getirmediğinde işten atılmalarında doğrudan doğruya yetki sahibiyim. Özel sektörde faaliyet gösteren bir şirketin hayatta kalması kâr elde edebiliyor olmasına bağlıdır ve bu da müşterilerin, sunulan hizmeti satın almalarına, bir başka ifadeyle talep etmelerine bağlıdır. Buradan yola çıkarak, “Savunma hizmeti talep eden yoksa, bu hizmetin sunulması durdurulacak mıdır?”, sorusunu sormak mümkündür. Bu soruya olumlu cevap vermek imkânsızdır. Kaldı ki, “savunma hizmetinde hangi noktadan sonra kâra geçtiğimizi nasıl tespit edeceğiz?”, sorusu da cevaplanması gereken bir sorudur. Aynı doğrultuda devam ederek şu soru da haklı olarak sorulabilir: Savunma hizmetini üreten TSK, ürününe olan talebi artırmak için reklâm yapabilir mi? Veyahut da ürüne olan talebi artırmak için pazarlama tekniklerinden yararlanabilir mi? Bu ve benzeri soruların sayısını artırmak mümkündür.

Performans denetiminde ölçüme tabi tutulan unsurlara da bakmak, savunma hizmeti alanında performans denetimine gidilmesinin ne kadar zor olacağını anlamak açısından önemli olacaktır. Özel şirketler, finansman açısından performanslarını değerlendirirken

gelirlerini, maliyetlerini ve kârlarını ölçerler. Yine finansman açısından durumlarını görmek için toplam varlıklarını, borçlarını ve öz sermayesini görmek isterler (BARTON, 2004, s. 285). Bu bağlamda örneğin, hemen paraya çevrilebilir varlıklar ile hemen paraya çevrilemeyecek olan varlıkların tespiti yapılır. Şirketin sahip olduğu varlıkların hemen hepsinin borçlardan oluşması durumu ile öz sermayeden oluşması, şirketin farklı stratejiler geliştirmesini gerektirecektir. Ayrıca şirketler, her birim yatırım başına net olarak ne kadar getiri elde ettiklerine de bakarlar. Şimdi buradaki borçlar ile devletin borçlanması veya buradaki gelirler ile devletin gelirleri arasında tam bir paralellik kurmak mümkün müdür? Şirketin başkalarının kaynaklarını kullanması, borçlanma şeklinde ifade edilirken; devletin, örneğin, vatandaşının kaynaklarını kullanması her zaman borçlanma olarak ifade edilmektedir. Devlet eğer başkalarından aldığı kaynakları geriye ödemeyi düşünüyorsa borçlanmadan, aksi halde bir vergilendirmeden söz edilmektedir. Şirketin, başkalarından karşılıksız para alması diye bir şey söz konusu olamaz. Oysa vergilendirme, devletin egemenliğinin en önemli göstergelerinden birisi olarak kabul edilir.

Savunma hizmetleri de dahil devlet harcamaları kâr getiren hizmetler değil tam tersine maliyet getiren hizmetlerdir (BARTON, 2004, s. 285). Tarihî ve turistik yerlerin korunduğu bir piyasadan söz edilebilir mi? Çevresel değerlerin tanıtımı, bir ticarî ürünün pazarlanması ile aynı şey olarak kabul edilebilir mi?

Buradan yola çıkarak, demokratik sistemlerde hükümetlerin parlâmentoya karşı hesap vermelerinin, hukuk karşısında bakanların ve bürokratların sorumlu tutulmalarının, devletin yaptığı bütün eylem ve işlemlerin olabildiğince şeffaf, vatandaşın gözünün önünde, onların denetimine açık bir biçimde yapılmasının gereksiz olduğu gibi bir sonuca ulaşılmamalıdır (BARTON, 2004, s. 286). Burada vurgulanmak istenen, bütün bunların yapılmasının, özel sektördeki benzer bir biçimde yapılmasının zor olduğuna işaret etmektir.

Özel sektörde performansa dayalı olarak ücretlendirme yoluna gidilebilmektedir. Oysa savunma hizmetinde bunu yapmak hayli zordur. Çünkü bir askerinin performansı, birlikte savunma hizmeti üstlendiği askerlerin moral ve motivasyonuna sıkı sıkıya bağlıdır. Kaldı ki, aynı askerinin performansının yüksek oluşunun ne kadarının kendi çabasına, ne kadarının da içinde yer aldığı ortamın kendisine sağladığı moral ve motivasyona bağlı olduğunu ölçmek, oldukça zordur. Savunma hizmeti alanında performansa dayalı bir

ücretlendirmeye gidildiğinde; bir mesai arkadaşlığının ötesinde duygularla birlikte hareket etmesi gerekenlerin, kendi performanslarını artırmak için diğerleriyle kıyasıya rekabet içine girdiği bir ortamın oluşmasına sebep olunacağı açıktır. Nitekim, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile özerk kuruluşlarda yapılan bir araştırmada, performansa dayalı ücretlendirmede objektif ölçütlerin tespit edilmemiş olmasından kaynaklanan sorunlara işaret edilmiş, bir ülke için geçerli olan ve iyi çalışan bir sistemin bir başka ülkede aynı ölçüde geçerli olmayabileceği, üstelik, bu türden reform çabalarında insan unsurunun önemli olduğu vurgulanmıştır (YAR, 2005, s. 233).

İşletme yönetiminde performans denetimi alanındaki kavramların kamu yönetimi alanına aktarılmasındaki bir başka zorluk da, müşterilerin, ürünlerine ödedikleri paranın karşılığında kaliteli hizmet almayı beklmeleri ile vergi ödeyenlerin ödedikleri vergiler ile aldıkları hizmetlerin kalitesi arasında bir ilişki olduğunu (SARAN, 2004, s. 189) ileri süren yaklaşımda karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi vergilerin en önemli özelliği, karşılığında devletten bir hizmet talep etmeye izin vermemesi, yani karşılıksız olmasıdır (AKDOĞAN, 2004, s. 116). Aksinin düşünülmesi durumunda, ya vergiden değil de bir hizmetin fiyatından söz ediyoruz, ya da vergilerin karşılıklı olabileceği gibi başka bir bakış açısına sahibiz demektir.

Tek bir askerin maliyetini ve bunun karşılığında elde edilen ürünü ölçmek kadar, bir başka sorun da, bir bütün olarak askeriyenin maliyetini ve örgütün performansının nasıl ölçüleceğidir. Askeriyeyi oluşturan her bir personelin performansını ölçüp buradan örgütün toplam performansına geçilebileceği ileri sürülebilir. Ancak, kamu hizmetleri alanı (ve bu arada savunma hizmeti), aritmetik toplamaya dayalı bir performans denetimine imkân vermez. Belki, “örgüt içinde paylaşılan kültürün, takım çalışmasının ortaya çıkardığı sinerjinin, yenilikçiliğin ve amaçlarda birleşmenin getirdiği ivme ile yeni boyutlar kazanan ve giderek büyüyen bir düzeyi anlatmak” (SARAN, 2004, s. 191) mümkün olsa da bu düzeyin rakamlarla ifadesi oldukça zor olacaktır.

43011. Kıyaslanabilecek Bir Referans Noktası Bulma Güçlüğü

Özel sektörde performans denetiminde elde edilen veriler, performans denetimine gidilen şirketin faaliyet gösterdiği sektördeki diğer şirketlerle kıyaslanabilir. Oysa, savunma hizmeti alanında elde ettiğimiz verileri kıyaslayabileceğimiz bir referans noktası yoktur (BARTON, 2004, s. 293). Gerçi, başka ülkelerde de savunma hizmetinin sunulduğu, dolayısıyla bu ülkelerle bir karşılaştırma yapılabileceği söylenebilir. Ancak, bir ülkenin savunma hizmetinin sunumunu belirleyen en önemli etken, o ülkenin dışarıdan kendisine yönelik ne tür tehditler gelebileceğine ilişkin yaptığı “tehdit algılaması” çalışmasıdır. Benzer şartları taşıyor gibi gözükken ülkelerin, “tehdit algılaması” farklılığından dolayı, savunma hizmetlerine farklı düzeylerde kaynak tahsis edecekleri söylenebilir.

43012. Savunma Hizmeti Alanındaki Ahlaki Riski Ölçme Zorluğu

Bazı hizmetler vardır ki uzmanlık bilgisi gerektirir, savunma sistemlerine alınacak silahlar gibi. Bu tür yatırımların yapılması, ister istemez, az sayıda uzmanın bilgi ve tecrübesine güvenilerek yapılır. Performans denetiminin amaçlarından birisi, kamusal harcamaları parlâmenter denetime tâbi tutmaktır (BARTON, 2004, s. 286). Oysa, savunma hizmeti alanı, aynı zamanda uzmanlık gerektiren hizmetlerdir. Bu hizmetlere ne kadar kaynak ayrılacağına ilişkin kararı uzmanlara bırakmak, bir risk almayı gerektirmektedir (KARAKAŞ, 2004, s. 318-320). Bilgimiz yok diye savunma alanına hiç yatırım yapmayalım da diyemeyeceğimize göre, bir kısır döngünün içine girdiğimiz söylenebilir. Bir başka ifadeyle, savunma hizmeti alanındaki yatırımların nasıl yapılacağı konusunda teknik bilgisine başvurduğumuz uzmanların niteliği oldukça önemli gibi gözükmektedir (HEYWOOD, 2006, s. 539). Şu halde, savunma hizmeti için istihdam ettiğimiz personelin kişilik özellikleri, performans denetimi açısından oldukça önemli gibi gözükmektedir.

43013. Başka Faktörler

Bir de performans denetimine geçildikten sonra ortaya çıkan bazı sorunlar vardır ki, bunlar da performans denetimine yönelik eleştiriler içinde ele alınacak önemdedir. Bu başlık altında bir dizi endişeden söz etmek mümkündür:

a) TSK, özellikle AB sürecinin de etkisiyle ordunun etkisinin azaltılmaya çalışıldığı endişesini taşımaktadır (SARIİBRAHİMOĞLU, 2005, s. 59).

Bu gibi endişeleri ortadan kaldırmanın yolu, askeriye, “ölçüm sonuçlarının aleyhlerine kullanılmayacağına, performanslarının adil olarak değerlendirilmesinde ve geliştirilmesinde tek yöntemin performans ölçüm ve değerlendirme teknikleri olduğuna inandırmak” (SONGUR, 1995, s. 46) olacaktır.

b) Performans denetiminde çok sayıda ölçütün yer aldığı sistemlerin uzun vadede çok fazla bilgiye sahip olan ama az sayıda sağlıklı sonuca ulaşan bir kurumun ortaya çıkmasına sebep olma ihtimali vardır (SONGUR, 1995, s. 46). İşe yaramayacak pek çok bilgiyle uğraşmak zorunda kalınması, performans denetiminden vazgeçmenin veya vazgeçmeyi istemenin bir gerekçesi olabilir. Belirtmek bile gereksiz ki, az sayıda ölçümle sağlıklı sonuçlar elde edilebileceği konusunda ısrarcı olmak da, en az, gerekli gereksiz çok sayıda ölçümle yola devam etmek kadar sorunlu olacaktır (SONGUR, 1995, s. 47).

c) Başka pek çok konuda olduğu gibi performans denetimi alanında da ileri sürülen görüşlerin, geliştirilen modellerin bizden önemli ölçüde farklı bir toplumsal ortamda ortaya çıkmış olduğu göz ardı edilir ve batılı ülkelerde oldukça iyi sonuçlar alınmış ölçütlerle yola çıkılırsa, bazen, istenmeyen sonuçlar ortaya çıkabilir (SONGUR, 1995, s. 46; YAR, 2005, s. 233), anlamsız bir dizi ölçümle uğraşmış olunabilir.

d) Sistemde yer alan her bir ölçütün, belirli bir amaçla ilişkili olması (SONGUR, 1995, s. 46) ve ölçüm sonucunda söz konusu amaca ne kadar ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi gerekir. Örneğin, askeri stratejiyle ilgili çok genel bir amaç için maaş bordrolarından yararlanma yoluna gidilmeye çalışılırsa, performans denetiminden beklenen yararlar elde edilemeyecektir.

e) Performans denetimine tâbi tutulan personel, eğer bir hizmet üretim sürecinin içinde yer alıyorsa, yani tek başına bir hizmet üretir konumunda değilse; bir taraftan, kendi performansını üst seviyeye çıkarmak için hizmetin üretiminde kendinden önceki süreci denetlemek, diğer taraftan da, hizmet üretimi sürecinin kendisinden sonra gelen halkasına

hatasız iş teslimi yapmak zorundadır (DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 4). Amerikan savunma sanayindeki toplam kalite yönetimi çalışmalarından yola çıkarak yapılan bir değerlendirilmede; bu birbirini denetleme sürecinin, çalışanlar arasında bir rekabeti ortaya çıkaracağına ve ortaya çıkacak bu rekabetin de olumlu olacağına işaret edilmektedir (PITMAN, 1994, s. 107-108). Bizim gibi rekabetçi bir kültür yerine dayanışmaya dayalı bir kültürün hâkim olduğu bir ülkede askerler arasında dayanışma yerine rekabeti artıracak uygulamaların tartışılması olacağı açıktır.

Ayrıca, beraber sorun çözme yöntemi olan performans denetimi, her çalışanın, kendisinden önceki süreci denetlemesini de içermektedir. Bir şeyi denetleyebilmeniz için öncelikle o konu hakkında bilgi sahibi olmanız gerekir. Bu da süreçte, sizden öncekilere işleri niçin böyle yaptıklarını sormanız anlamına gelecektir. Oysa yönetim kültüründe emri veren bir üstün gerekçe açıklaması; gereksiz bulunuyor, astın kendine sırf makamından dolayı itaat etmesi bekleniyor olması, astın da böyle bir uygulamayı üstünün bir zayıflığı ve eksikliği olarak değerlendirmesi (ÇEVİK, 2004, s. 264) durumunda, performans denetiminden beklenen yararların elde edilemeyeceği açıktır.

f) Performans denetiminde, böyle bir uygulamanın yapıldığı yönetimin konuyu sahiplenmiş olması ne kadar önemliyse, alt düzeyde çalışanların da konuyu sahiplenmiş olması o kadar önemlidir (SONGUR, 1995, s. 46-47; GREILING, 2005, s. 566). Ortak bir anlayışın olmaması durumunda, birbiriyle ilgisi olmayan bir takım iyi niyetli çabalardan başka bir şey ortaya çıkmayacaktır. Bu noktada, bizim gibi, reformların daha çok tepeden inme bir anlayışla yapılmasının artık bir gelenek haline gelmesinin (ÇEVİK, 2004, s. 264) bir sorun yaratıp yaratmayacağı üzerinde de durulmalıdır.

g) Bütçe rakamları gibi az sayıda kalemin dışında ülkelerin savunma hizmetleri alanında karşılaştırma yapılırken kesin rakamlara başvurmak, oldukça zordur. Bir başka ifadeyle, savunma hizmet alanında kesin rakamlara sahip olduğumuz her konuda, her zaman sağlıklı karşılaştırmalar yapabileceğimiz sonucuna ulaşılmamalıdır (SONGUR, 1995, s. 47). Örneğin, bütçe büyüklüğümüzün batılı ülkelere göre çok yüksek olduğunu söylemek, Türkiye'nin yer aldığı konum dikkate alınmadan yapılmış eksik bir değerlendirme olacaktır.

h) Ölçümlerin, sınırlı bir alanda uygulanarak, huzursuzluk yaratılmaması gerekir (SONGUR, 1995, s. 47). Yöneticiler, ölçümlerin kolay olduğu alanlarda performans denetimine gider, ölçümün zor olduğu alanlarda ise aksini yapar ve bu arada örneğin, performans denetimine bağlı olarak bir ücret ödeme sistemine geçerse, performans denetiminin olmadığı alanlarda şikâyetler artabilir.

i) Performans denetiminin sürekli, örneğin, aylık, belki de haftalık ve günlük yapılacak olması, yönetimlerin performans denetimine başvurmadan vazgeçmelerinde önemli bir etkidir. Sürekli denetimin yapılacak olması, hem zaman gerektirir hem de maliyet demektir (SONGUR, 1995, s. 47-48; GREILING, 2005, s. 566). Bunun da performans denetimine geçilirken dikkate alınmasında yarar olacaktır. Çünkü bir bürokratik yapının başarısız olması, bu başarısızlığı gidermek için yeni bir bürokratik yapının oluşturulmasına ve bu sürecin devam etmesiyle bir bütün olarak kamu yönetiminde büyümenin yaşanması olgusuna şahit olunabilir (DIXON-KOUZMIN-KAKABADSE, 1998, s. 166).

431. Savunma Hizmetlerinde Performans Denetimi: Türkiye Örneği

Türkiye’de savunma hizmetinin, sadece yurt savunmasına hazırlık faaliyeti şeklinde düşünülmemesi gerektiğine değinilmişti.

a) Türkiye’de ordu, aynı zamanda, modernleşmenin öncüsü olarak da görülmektedir. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti, büyük ölçüde asker ve sivil bürokratlardan müteşekkil bir kadro eliyle kurulmuş ve yerleşik hale getirilmiştir. Ordunun, Osmanlı Devletinin son dönemleri de dikkate alındığında, bir yüzyılı aşkın bir süredir bu coğrafyada yaşanan modernleşme sürecindeki performansını ne ölçülebilir hale getirmek, ne de ölçmek mümkündür.

b) Başta Mustafa Kemal Atatürk olmak üzere, bu ülkenin kurulması ve gelişmesinde ilk adımları atanlar, asker kökenliydi. Askeriyenin, bir ülkenin kurulmasına olan katkısını, performans değerlendirmesine tabi tutmak imkânsızdır.

c) Performans denetiminde bir kayıp olarak hesaplara dahil edilen insan yaşamı, ülkemizde askerlik ocağının aynı zamanda bir peygamber ocağı olarak görülmesinden dola-

yı, bir kazanç olarak da görülebilmektedir. Yakınları için savunma hizmetini sunarken yaşamını yitiren askere, bir kayıp gözüyle değil bir şehit gözüyle bakılmaktadır.

d) Ordu, kendisini Cumhuriyetin bekçisi olarak da görmektedir. Şu halde, savunma hizmetinin performansını değerlendirirken, aynı zamanda Cumhuriyetin varlığını devam ettirip ettirmediğine ve bunda, askeriyenin katkısına da bakmak gerekecektir.

e) Ulus kavramı, bir kurgudur, birlikte yaşama iradesidir (HEYWOOD, 2006, s. 153). Şu halde bunu birisinin inşa etmesi gerekir. Dünyadaki pek çok ülke, kendi içindeki farklılıkları bir ulus inşası sürecinde törpülemeye çalışır. Ülkemizde askerlik hizmetinin, Türkiye'nin farklı yerlerinden gelen insanların bir arada bulunabilmelerine, birlikte hareket edebilmelerine ve sonuçta aynı gemide oldukları duygusuna kapılabilmelerine ne ölçüde katkıda bulunduğunu ölçmenin bir yöntemi yoktur.

f) Ülkemizde askerlik hizmeti için yerinden yurdundan ayrıлып asker ocağına gitmek, aynı zamanda yeni yerler görmek, yeni imkânlarla karşılaşmak da demektir. Askere giden kaç kişinin, askere gitmesinin etkisiyle yerini yurdunu bırakıp şehirlere göç ettiğini tespit etmek zordur. Askerlik hizmeti yaparken görüp benimsediği bir alışkanlığı, memleketine döndüğünde devam ettiren ve bu sayede toplumsal dönüşüme katkıda bulunan bir askerin bu katkısı, performans denetiminde yer almaz.

g) TSK, aynı zamanda ilk okuma ve yazmayı öğrendiğimiz yerlerden birisidir de. Askerlik hizmeti boyunca kaç kişiye okuma yazma öğretildiği tespit edilebilir, ancak, bu eğitim ve öğretimin yaydığı dışsallıkları ölçmek, hiç de kolay değildir.

h) Eğitim alanındaki etki araştırmalarındaki zorluk, sağlık alanında da geçerlidir. Her şeyden önce, kaç tane askerin ağız ve diş sağlığı konusunda kendisine yapılan telkinleri benimsediğini ve benimsediklerini ailesine, çevresine ne ölçüde aktardığını ölçmek, cinsellikle ilgili aldığı eğitimin ailesini plânlamasına ne ölçüde katkıda bulunduğunu tespit etmek, oldukça zordur.

44. Genel Değerlendirme

Bu bölümde, ilk olarak, denetim ile performans denetimi arasında esasta bir farklılık olmadığı ve performans denetimine bu kadar fazla vurgu yapılmasının, yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı ideolojiyle yakından ilişkili olduğu ortaya konulmaya çalışıldı.

İkinci olarak, işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında, en azından takip edilen genel amaçlar bakımından bir farklılık bulunduğuna ve bu farklılığın, kamu yönetiminde performans denetimine geçmede göz ardı edildiğine işaret edildi.

Üçüncü olarak, performans denetiminin, ülkemizdeki kamu yönetiminin genel sorunlarından bağımsız olarak ele alınamayacağına; böyle yapıldığında, gösterilen çabanın, istenen sonuçları beraberinde getirmeyebileceğine işaret edildi.

Son olarak, hem savunma hizmetinin genel özelliklerinin hem de savunma hizmetinin bize özgü yanlarının dikkate alınması durumunda; performans denetimine geçmenin hiç de kolay bir tercih olmayacağı ileri sürüldü.

SONUÇ

“Savunma hizmeti alanında performans denetimi ve Türkiye örneği” adlı bu tezde, son dönem kamu yönetiminde reform çabalarında sıkça sözü edilen performans denetiminin, savunma hizmeti alanında uygulanabilir olup olmadığı tartışma konusu yapılmıştır. Bu yapılırken, ilk olarak, denetim kavramı ile performans denetiminin esas itibariyle bir farkının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Performans denetimi kavramında ölçülebilir olana çok fazla vurgu yapıldığı ise doğrudur. Hem denetim, hem de performans denetimi şu aşamalardan oluşmaktadır: Hedeflerin belirlenmesi, belirlenen hedeflerin ölçülebilir hale getirilmesi ve uygulama sonrası hedeflere ne kadar ulaşıp ulaşılmadığına ilişkin ölçümlerin yapılması ve son olarak, eğer varsa, ulaşılmak istenen hedefler ile ulaşılan hedefler arasındaki farkın giderilmesine yönelik iyileştirme faaliyetlerine girişilmesi.

Performans denetimi; toplam kalite yönetimi, hesap verilebilirlik, şeffaflık, vb. gibi başka pek çok kavramı da içeren şemsiye bir kavram olan yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçasıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve onunla ilişkili kavramlar, ölçülebilir olana dayanmaktadır. Standart bir üretim ve üretim süreci yoksa, performans denetimini yapmak da mümkün olmayacaktır. Bu yüzden, standart üretim süreci insanı makine haline getirmekte, üretim sürecinde basit, birbirini yineleyen işleri yapmaya mahkum etmektedir (DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 2). Üstelik, birbirini yineleyen işler yapanlar, hem kurumun içindeki müşterileri, -örgütün diğer çalışanlarını-, hem de dışındaki müşterileri, -vatandaşları- memnun etmek zorundadır. Üretim sürecinde kendisine düşen görevi en üst seviyede yerine getirmek isteyen birisi, süreçte kendisinden önce gelen ile kendisinden sonra geleni de sürekli denetlemek zorundadır. Bu sayede, “herkesin herkesi denetlediği, gerekirse ‘örgütün bekası için’ herkesin birbirini eleştirdiği, işpiyonladığı, herkesin biriyle yarıştığı, kişilerin ayın/haftanın/yılın işçisi seçilmek için birbirinin üzerine bastığı bir cadı kazanına dönüşme tehlikesiyle yüz yüze kalınmaktadır” (DİKMEN-DİKMEN, 2004, s. 6).

İkinci olarak, kamu yönetiminde takip edilen amacın işletme yönetimi tarafından takip edilen amaçtan farklı olduğuna ve bu yüzden kamu yönetimindeki performans dene-

timi uygulamasının işletme yönetimindeki gibi olamayacağına işaret edilmiştir. Kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında ulaşılmak istenen genel amaçlar bakımından bir farklılık olduğu açıktır. Eğer aksinin doğru olduğu, yani kamu yönetiminin de –örneğin- işletme yönetimi gibi kâr peşinde koştuğu kabul edilmiyorsa, performans yönetiminin aynen işletme yönetiminde olduğu gibi kamu yönetiminde de tatbik edilebileceğini ileri sürmek mümkün olmayacaktır. İki farklı yönetim için de takip edilen amaçlar açısından bir ortak yan olduğu düşünülüyorsa, o zaman, kamu kurum ve kuruluşları da aynen şirketler gibi faaliyet gösteren örgütler olarak değerlendirilecektir. Oysa kamu yönetimini bu şekilde değerlendirmek mümkün değildir. Örneğin, TSK'nin görevi, kâr elde etmek değil, Türkiye'yi ve onun millî menfaatlerini savunmaktır. TSK, vatandaşların güvenlik taleplerini bir ücret karşılığında yerine getiren paralı askerlerden oluşan bir kamu örgütü olarak düşünülmemelidir. Performans denetimi çerçevesinde yapılacak fayda-maliyet hesaplamalarının, savunma hizmetini yürütenlerin, yerine getirdiği işlevi yanlış değerlendirmemize sebep olma ihtimali vardır (BARTON, 2004, s. 298). Dolayısıyla, “savunma hizmeti alanında performans denetimi uygulaması” tartışmalarını, mikro iktisadın fayda-maliyet hesaplarıyla değerlendirmenin elverişli olmayabileceği akılda tutulmalıdır.

Üçüncü olarak, Türk kamu yönetiminin genel bir takım örgütsel (merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, dışa kapalılık... vb.) ve işlemsel (kuralcılık, kayırmacılık, rüşvet, aracılar yoluyla iş görme... vb.) sorunları bulunmaktadır. Eğer bu sorunlar göz ardı edilir ve performans denetimi uygulamasına geçilirse, yapılan reform, kendisinden beklenen faydaları sağlamayabilir. Uzun yıllar boyunca dışa kapalı olarak iş yapmış kamu kurum ve kuruluşlarını, bir anda, her vatandaşın bilgi edinebileceği bir kurum veya kuruluş haline getirmek, hukuken mümkündür. Nitekim, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, tam da bunu yapmaya çalışmaktadır. Ne var ki, kamu kurum ve kuruluşları kendi haline iş yapan makineler değil, tam tersine, istihdam ettikleri insanlarla iş yapan kurum ve kuruluşlardır. Bu kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin iş yapma tarzı, bir başka ifadeyle, kendisine, kurumuna ve hizmet sunduklarına ilişkin bakış açısı –kısaca zihniyeti- değişmedikçe, hukuk ekseninde yapılan değişiklikler hiçbir işe yaramayabilir. Bu yüzden, performans denetimine ilişkin sorunları, kamu yönetiminin genel sorunlarından ayrı olarak ele almak mümkün değildir.

Anılan değerlendirme, savunma hizmeti için de geçerlidir. Büyük ölçüde, “dayanışma duygusu üzerine kurulu bir hizmet” şeklinde örgütlenen ve personeli bu şekilde eği-

tilen bir kurumu, birbiriyle rekabet eden kişilerden oluşan bir yapı şeklinde yeniden kurgulamanın hiç de kolay olmayacağı açıktır.

Son olarak, savunma hizmetinin, hem genel, hem de Türkiye'ye özgü özelliklerinin performans denetimine geçmeyi zorlaştıracak nitelikte olduğu ileri sürülmüştür. Bu tezin asıl sorunu olması bakımından, savunma hizmetinin performans denetimini zorlaştıran yanlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

a) Savunma hizmetinde “barışın sürdürülmesi” gibi genel hedefler belirlemek mümkündür. Ancak, bu hedeflere sadece askerî hazırlıklar katkıda bulunmaz. Örneğin, Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülen diplomatik çabalar da, barışın oluşumunda ve devamında önemli bir yere sahiptir.

b) Savunma hizmeti alanında, bir dizi ölçüm yapma gücünü yaşanacak konuya işaret edilmiştir. Örneğin, bir çatışmada üç kişi değil de, iki kişi kayıpla dönmek, bir komutan için performansın yükselmesi anlamına gelir mi? NATO gibi uluslararası ittifaklara dahil olmanın, tehditleri savuşturmada ne kadar etkili olduğunu ölçmek mümkün mü? AB, Türkiye için bir tehdit mi? Eğer tehdit ise bir taraftan AB'ne girmeye çalışırken, diğer taraftan AB'yle mücadele etmeyi ve bu mücadelede başarılı olmayı ölçmek mümkün mü?

c) İşletme yönetiminin performans denetiminde gözettiği müşteri memnuniyeti, otomatik olarak, kamu yönetiminin performans denetiminde gözettiği vatandaş memnuniyetine dönüşmemektedir. Savunma hizmeti vergilerle finanse edilirken, özel sektördeki mal veya hizmetler, söz konusu mal veya hizmetin bedeli ödenerek finanse edilir. Bir vatandaşın, “Ben savunma hizmeti almak istemiyorum!” demesi; bir kilo elmanın fiyatını yüksek bulan bir müşterinin, “Ben bu elmaları almıyorum!” demesiyle aynı şey midir?

d) Zorunlu askerlik hizmetini yapanların, askerlik yaptıkları süre içerisinde yapmaktan vazgeçtikleri şeylerin değerini ölçmek, hiç de kolay değildir. İşsizliğin yükseldiği bir dönemde, her türlü ihtiyacı ordu tarafından karşılanan askerlere, bir anlamda, işsizlik sigortası ödemesi yapılmış olmaz mı?

e) Hazır bir güç olarak hükümetin emrinde bulunan ordu, sadece savunma hizmetinde görev almamakta, aynı zamanda, doğal afetlerin yaşandığı durumlarda, başka görevler de üstlenmektedir. Örneğin, 1999 Marmara depreminde TSK'nin arama-kurtarma, geçici barınma gibi konulardaki katkıları ölçülebilir mi?

f) Dış güvenlik, bir ölçüde, gizlilik içerisinde yürütülen bir hizmettir. Hal böyle olunca, bilinmeyen, bilgi sahibi olunmayan bir konuda denetim yapmak zorlaşmaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılmış olması da bu sorunun aşılması için yeterli olmamıştır.

g) En temel envanter çalışmalarından birisi olan nüfus konusunda bile ciddi sapmaların var olduğu bir ülkede, performans denetiminde kullanılan ölçütlerin güvenilirliği konusunda bir kuşku duyulması olağan karşılanmalıdır.

h) Emir-komuta zincirine bağlı olarak hizmet sunulan bir sektörde, söz gelişi, astın üstünü sorgularcasına bir tutum içerisine girerek kendisinden önceki süreci denetlemeye kalkması, hiç de hoş karşılanmayacaktır. Buna ne üst mercii işgâl eden askerî personel sıcak bakacak, ne de amirlerine sürekli itaat etmeyi öğrenen ast kolayca ayak uyduracaktır.

i) Savunma hizmeti alanında uygulanacak performans denetiminde, bir referans noktası olarak işlev görecektir verileri, bilgileri bulmakta da güçlük çekilebilecektir. Bu açıdan, örneğin, bir başka ülkenin savunma hizmetini yürüten kurum ve kuruluşlar dikkate alınabilir. Ancak bu, sorunu çözmek yerine, daha da içinden çıkılmaz bir hale getirebilir. Çünkü, bir ülkenin savunma hizmeti ihtiyacı, o ülkenin tehdit algılamasıyla yakından ilişkilidir. Dolayısıyla, iki ülkenin tehdit algılaması denk değilse, savunma hizmetleri arasında bir paralellik kurmak da zorlaşacaktır.

j) Savunma hizmeti konusu, hayli uzmanlık gerektiren bir alandır. Demokratik ülkelerde hükümetler, savunma hizmeti konusunda karar vericiler konumundadırlar; ancak, büyük ölçüde savunma hizmetini yerine getirenlerin verdikleri bilgilere ve verilere muhtaçtırlar. Sözü edilen bu durum da büyük bir risk üstlenmek demektir. Bu riski aşmak, büyük ölçüde, asker-sivil ilişkilerinin gelişmişliğine ve iyi niyetine bağlı gibi gözükmektedir.

Nihayet Şu noktaya da işaret edilmiştir: Ülkemizde ordu, sadece bir savunma hizmeti sunan örgüt olarak algılanmamalıdır. Çünkü TSK, hem modernleşme çabamıza öncülük etmiş, hem Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda yer almış, hem de eğitim, sağlık gibi başka alanlarda görevler üstlenmiştir. Eğer TSK'nin performans denetimini yaparken, sadece savunma hizmetiyle ilgili konulara odaklanılırsa, örneğin, askerlik hizmetini yerine getirirken okuma-yazma bilmeyenler dikkate alınmazsa; ortaya konan TSK performansı, gerçekleri tam olarak yansıtmayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a. Kitaplar

AKDOĞAN, Abdurrahman : **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.

ATAMAN, Göksel : **İşletme Yönetimi: Temel Kavramlar ve Yeni Yaklaşımlar**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001.

BULUTOĞLU, Kenan : **Kamu Ekonomisine Giriş**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.

CONNOLLY, Sara

MUNRO, Alistair : **Economics of the Public Sector**, Prentice Hall, London, 1999.

ÇEVİK, H. Hüseyin : **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

ERDOĞAN, Mustafa : **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.

GÖZLER, Kemal : **İdare Hukuku, Cilt 1**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

GÜLER, B. Ayman : **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

GÜNDAY, Metin : **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.

HEYWOOD, Andrew : **Siyaset**, (çev.) Bekir B. ÖZİPEK ve diğerleri, Liberte Yayınları, Ankara, 2006.

- İLHAN, Suat : **Türk Askerî Kültürünün Tarihî Gelişmesi (Kutsal O-cak)**, Ötüken Yayınları, İstanbul, 1999.
- KARAHANOĞULLARI, Onur : **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- KARAKAŞ, Eser : **Normalleşme: Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Liberte Yayınevi, Ankara, 2004.
- MIHÇIOĞLU, Cemal: **Yönetim Bilimine Giriş**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1990.
- ÖZKALP, Enver : **Sosyolojiye Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2005.
- POLATOĞLU, Aykut : **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, METU Press, 2001.
- SARAN, Ulvi : **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.
- SAVAS, E. S. : **The Key to Better Government**, Chatham House Publishers, Inc., New Jersey, 1987.
- SONGUR, H.Mehmet: **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1995.
- TORTOP, Nuri
İSPİR, Eyüp G.
AYKAÇ, Burhan : **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.

b. Dergiler

- AKTAN, C. Can : “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli”,
http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/kamu-ekonomisi/kamu-ekon-rasyoneli.pdf, 04.05.2007.
- AL, Hamza : “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”,
<http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>,
 22.05.2007.
- ATEŞ, Hamza : “Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (ed.) Muhittin ACAR-Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 355-387.
- ATEŞ, Hazma
 ÇETİN, Dilek : “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (ed.) Muhittin ACAR-Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 129-158.
- BALCI, Asım
 KIRILMAZ, Harun : “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı’nda Döner Sermaye Gelirlerinin Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I**, (ed.) Ahmet NOHUTÇU-Asım BALCI, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 169-201.
- BARTON, Allan D. : “How to Profit from Defence: A Study in the Misapplication of Business Accounting to the Public Sector

in Australia”, **Financial Accountability & Management**, Cilt: 20, Sayı: 3, 2004, s. 281-304.

BİLGİÇ, Veysel : “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (ed.) Asım BALCI ve diğerleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 25-38.

COŞKUN, Selim : “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (ed.) Muhittin ACAR-Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 255-285.

DIXON, John : “Managerialism –Something Old, Something Borrowed, Little New- : Economic Prescription versus Effective Organizational Change in Public Agencies”, **International Journal of Public Sector Management**, Cilt: 11, Sayı: 2/3, 1998, s. 164-187.

DIXON, John

KOUZMİN, Alexander

KAKABADSE, Nada K. : “Managerialism –Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription versus Effective Organizational Change in Public Agencies”, **International Journal of Public Sector Management**, Cilt: 11, Sayı: 2/3, 1998, s. 164-187.

DİKMEN, Mehmet K.

DİKMEN, A. Alpay : “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi”, 2004, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/calismalar/belgeler/01.pdf>, 04.05.2007.

DURGUN, Şenol : “Türkiye’de Bürokratik Siyaset”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 203-223.

- DURGUN, Şenol : “Türkiye’de Devlet Geleneği”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 225-236.
- ELCOCK, Howard : “The Public Interest and Public Administration”, **Politics**, Cilt: 26, Sayı: 2, 2006, s. 101-109.
- ERYILMAZ, Bilal : “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 185-192.
- FINDIKLI, Remzi
- ÇEVİK, H. Hüseyin : **Devletin Yapısı ve Nitelikleri**, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, 2003.
- GREILING, Dorothea: “Performance Measurement in the Public Sector: The German Experience”, **International Journal of Productivity and Performance Management**, Cilt: 54, No: 7, 2005, s. 551-567.
- HALİS, Muhsin
- TEKİNKUŞ, Mehmet: “Kamuda Performans Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (ed.) Asım BALCI ve diğerleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 169-201.
- HEPER, Metin : “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Açısından”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 109-120.

- LANE, Jan-Erik : “Introduction: Public Sector Reform”, **Public Sector Reform**, (ed.) Jan-Erik LANE, Sage Publications, London, 1997, s. 1-16.
- LEWIS, Carol W. : “In Pursuit of the Public Sector”, **Public Administration Review**, Eylül-Ekim 2006, s. 694-101.
- MIHÇIOĞLU, Cemal : “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 385-395.
- PITMAN, Glenn A. : “Total Quality Management in the American Defence Industry: A Case Study”, **International Journal of Quality & Reliability Management**, Cilt: 11, Sayı: 9, 1994, s. 101-108.
- SARIİBRAHİMOĞLU, Lale: “Türk Silahlı Kuvvetleri”, **Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, (ed.) Ümit CİZRE, TESEV, İstanbul, 2005, s. 52-81.
- ÜSTÜNER, Yılmaz : “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 365-382.
- TORTOP, Nuri : “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 477-485.
- TURAN, İlter : “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (ed.) Burhan

AYKAÇ-Şenol DURGUN-Hüseyin YAYMAN, Yargı Yayını, Ankara, 2003, s. 121-143.

YAR, Fevzi : “KİT ve Özerk Kurumlardaki Deneyimler Işığında Performansa Dayalı Ücretlendirmenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I**, (ed.) Ahmet NOHUTÇU-Asım BALCI, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 203-236.

c. Kanun, Tebliğ, Yönetmelik, Tüzük ve Diğerleri

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu (10.01.1961 tarih ve 10703 sayılı Resmî Gazete).

1111 Sayılı Askerlik Kanunu (12-17.07.1927 tarih ve 631-635 sayılı Resmî Gazete).

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmî Gazete).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazete)

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15.07.2004 tarihinde kabul edilen bu Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmiştir.)

5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmî Gazete).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete).

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmî Gazete).

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (18.10.1986 tarih ve 19225 sayılı Resmi Gazete).

<http://tr.wikipedia.org/wiki/%C5%9Eehit>, (20.05.2007).

http://www.forumgazetesi.com/haber_detay.asp?haber_id=16571&kategori_id=121, (17.05.2007).

http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=85139, (25.05.2007).

<http://www.memurlar.net/haber/56421/>, (23.05.2007).

<http://www.memurlar.net/haber/60508/>, (02.05.2007).

<http://www.msb.gov.tr/anasayfa/phpscr/anasayfa.php>, (05.05.2007).

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana1.asp?konuid=60>, (07.05.2007).

<http://www.tdk.gov.tr>, (22.04.2007).

http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/cals.htm, (20.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/dak.htm, (20.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/diger_konular/sivilasker.htm, (20.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-1.xls, (01.04.2007).

http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-2.xls, (01.04.2007).

http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/erbas_kurs_yeni/lahika-3.xls, (01.04.2007).

http://www.tsk.mil.tr/egitim_ogretim/misafiraskeriper.htm, (14.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/genel_konular/sehithaklari.htm, (20.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/genel_konular/tarihce.htm, (14.05.2007).

<http://www.tsk.mil.tr/personel/engellivatandaslar.htm>, (20.05.2007).

http://www.tsk.mil.tr/personel/pys_2010.htm, (20.05.2007).

ÖZGEÇMİŞ

1981 yılında Trabzon'da doğdu. İlkokulu Mehmet Akif Ersoy İlköğretim Okulu'nda ve liseyi Bursa Işıklar Askerî Lisesi'nde bitirdi. Lisans eğitimini Kara Harp Okulu'nda 2002 yılında tamamladı. 2005 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yüksek lisansa başladı.

İngilizce, Rusça ve Yunanca bilmektedir.