



**T.C.  
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MLY-YL-2014-0004**

## **TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ**

**HAZIRLAYAN**

Yılmaz KARAHAN

**TEZ DANIŞMANI**

Yrd. Doç. Dr. Aynur UÇKAÇ

**AYDIN-2014**

**T.C.  
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MLY-YL-2014-0004**

**TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARININ  
DENETİMİ**

**HAZIRLAYAN**

Yılmaz KARAHAN

**TEZ DANIŞMANI**

Yrd. Doç. Dr. Aynur UÇKAÇ

**AYDIN-2014**

**T.C.**  
**ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**  
**AYDIN**

**Maliye** Anabilim Dalı öğrencisi **Yılmaz KARAHAN** tarafından hazırlanan **Türkiye’de Savunma Harcamalarının Denetimi** başlıklı tez, 27.03.2014 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Unvanı, Adı ve Soyadı	Kurumu	İmzası:
Yrd. Doç. Dr. Aynur UÇKAÇ	Adnan Menderes Üniversitesi	.....
Yrd. Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR	Adnan Menderes Üniversitesi	.....
Yrd. Doç. Dr. Şansel ÖZPINAR	Adnan Menderes Üniversitesi	.....

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu Yüksek Lisans Tezi, Enstitü Yönetim Kurulunun .....sayılı kararıyla .....tarihinde onaylanmıştır.

**Doç. Dr. Fatma Neval GENEÇ**

**Enstitü Müdürü**

Bu tezde görsel, işitsel ve yazılı biçimde sunulan tüm bilgi ve sonuçların akademik ve etik kurallara uyularak tarafımdan elde edildiğini, tez içinde yer alan ancak bu çalışmaya özgü olmayan tüm sonuç ve bilgileri tezde kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

**Adı Soyadı** :Yılmaz KARAHAN

**İmza** :

**Yılmaz KARAHAN**

## **TÜRKİYE’ DE SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ**

### **ÖZET**

Sosyal devlet anlayışında devletin varlığının en temel amacı, o ülkede yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Savunma ya da güvenlik ihtiyacı da en temel ihtiyaçlardan biridir. Savunma harcamalarının amacı; bahsedilen güvenlik ihtiyacının karşılanabilmesi için gerekli görülen savunma hizmetlerinin sağlanmasıdır.

Milli gelirin önemli bir kısmını teşkil eden savunma harcamalarının denetimi hemen her ülkede tartışma konusudur. Savunma harcamalarının, önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla denetlenmesi gereği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur.

Bu çalışmada, birinci bölümde; kamu malı olarak savunma hizmetleri ve savunma politikaları, ikinci bölümde; Dünya’da ve Türkiye’de savunma harcamaları üçüncü bölümde ise; savunma harcamalarının denetimi ile etkin ve şeffaf bir denetim sistemi kurulmasının neden gerektiği ve denetim sisteminin nasıl olması gerektiği konuları incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Savunma Harcamaları, Askeri Harcamalar, Savunma Hizmetleri, Savunma Harcamalarının Denetimi, Savunma Politikaları.

**Yılmaz KARAHAN**

**THE AUDIT OF DEFENCE EXPENDITURES IN TURKEY**

**ABSTRACT**

The basic aim of being a state is to satisfy the needs of citizens. The necessity of defence and security is amongst the main needs. It is the purpose of defence expenditures to provide proper defence facilities to fulfill these needs.

The audit of defence expenditures which constitutes an important part of national income is a contention topic. The necessity of audit of defence expenditures as in harmony with previously determined rule sand principles is an important issue.

In the first part; defence services as a public domain and defend policies, in the second part; defence expenditures in Turkey and in the World, and in the third part; how the defence expenditures are audit and why it is necessary to have an active and clear audit system and how a audit of defence system must be are all the topics to be examined in this study.

**Keywords:** Defence Expenditures, Military Expenditures, Defence Services, The audit of defence expenditures.

## ÖNSÖZ

Devletin, ülke savunmasını sağlaması kamusal bir hizmettir. Bu hizmetin sağlanması amacıyla oluşturulan güç savunma gücü, savunma gücü için yapılan harcamalar da savunma harcamaları olarak adlandırılmaktadır. Savunma harcamaları, ülke savunmasını sağlamak için sağlanan hizmetin bir nevi faturasıdır. Savunma harcamalarının kapsadığı detayla ilgili dünyaca kabul edilmiş bir ortak anlayış bulunmamaktadır.

Savunma harcaması kavramından neyin kastedildiği, hangi giderlerin ve kurumların bu kapsamda değerlendirileceği sorusunun cevabı, hem akademik analizlerde hem de uluslararası kuruluşlar tarafından üzerinde uzlaşılabilen bir konudur.

Kamu harcamalarının diğer harcama kalemleri ile karşılaştırıldığında, önemli bir bölümünü teşkil eden savunma harcamalarının denetiminin nasıl yapılması gerektiği gelişmiş ülkelerde bile halen tartışma konusudur. Çünkü kıt kaynakların sosyal harcamalar yerine savunma harcamalarında kullanılması toplumun başka mal ve hizmetlerden fedakârlık etmesini gerektirmektedir. Bu yüzden savunma harcamalarının, önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun şekilde harcanmasının denetlenmesi gereği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Savunma harcamalarının denetiminin halen nasıl yapıldığını ve nasıl yapılması gerektiğini incelediğimiz bu çalışmamızı; hizmetlerin en kutsalı olan vatani savunma hizmeti esnasında, gözlerini kırpmadan hayatlarını feda eden **şehitlerimize** ve onların silah arkadaşları olan **gazilerimize** atfediyoruz. **Ruhları şad olsun...**

Yılmaz KARAHAN

Aydın, 2014

## İÇİNDEKİLER

<b>ÖZET</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>ÖNSÖZ</b> .....	<b>iii</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>iv</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>ŞEKİLLER</b> .....	<b>ix</b>
<b>TABLolar DİZİNİ</b> .....	<b>x</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BİR KAMU MALI OLARAK SAVUNMA HİZMETLERİ VE SAVUNMA POLİTİKALARI

<b>1.1. BİR KAMU MALI OLARAK SAVUNMA HİZMETLERİ</b> .....	<b>5</b>
1.1.1. Savunma Hizmetlerinin Yararları .....	7
1.1.2. Savunma Hizmetlerinde Etkinlik .....	9
1.1.3. Savunma Hizmetlerinde Ortaklık .....	10
<b>1.2. SAVUNMA POLİTİKALARI</b> .....	<b>13</b>
1.2.1. Savunma Politikası Oluşumunda Kurullar .....	15
1.2.1.1. Bakanlar Kurulu.....	15
1.2.1.2. Milli Güvenlik Kurulu (MGK) .....	16
1.2.1.3. Savunma Sanayi İcra Komitesi (SSİK) .....	17
1.2.1.4. Savunma Sanayi Koordinasyon Yüksek Kurulu (SSYKK).....	17
1.2.1.5. Yüksek Askeri Şura (YAŞ).....	18
1.2.2. Savunma Politikalarının Boyutları .....	18
1.2.2.1. Savunma Politikalarının Siyasi Boyutu .....	18
1.2.2.2. Savunma Politikalarının Askeri Boyutu .....	19
1.2.3. Türkiye'nin Milli Savunma Politikası.....	19
1.2.4. AB İlerleme Raporu (2013).....	21
1.2.5. Türkiye'nin Askeri Strateji Politikası .....	23



## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARI

<b>2.1. SAVUNMA HARCAMALARI</b> .....	<b>25</b>
2.1.1. Savunma Harcamalarının Özellikleri .....	26
2.1.2. Savunma Harcamalarının Türleri .....	28
2.1.3. Savunma Harcamalarının Planlanması.....	29
2.1.4. Savunma Harcamalarının Kaynakları.....	30
2.1.5. Savunma Harcamalarının İçeriği.....	30
2.1.6. Kurumsal Bazda Savunma Harcamaları.....	31
2.1.7. Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri .....	33
<b>2.2. DÜNYA'DA SAVUNMA HARCAMALARI</b> .....	<b>39</b>
2.2.1. ABD ve Bazı Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamaları.....	40
2.2.2. Dünya'da Savunma Harcamalarının Genel Artışı.....	43
2.2.3. Dünya Savunma Harcamalarının Takibi .....	45
<b>2.3. TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARI</b> .....	<b>48</b>
2.3.1. Türkiye'de Savunma Harcamalarının Genel Durumu.....	48
2.3.2. Türkiye'de Savunma Bütçesinin Hazırlanması.....	55
2.3.3. Türkiye'de Savunma Harcamalarına İlişkin Kurumsal Yapı .....	58

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ

<b>3.1. KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ</b> .....	<b>65</b>
3.1.1. Kamu Harcaması Kavramı .....	65
3.1.2. Kamu Harcamalarının İdari Denetimi .....	66
3.1.3. Kamu Harcamalarının Yasama Denetimi.....	66
3.1.3.1. Bütçenin Onaylanması Aşamasında Yapılan Denetim .....	66
3.1.3.2. Bütçenin Uygulanması Aşamasında Yapılan Denetim .....	66
3.1.3.3. Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yapılan Denetim.....	67
3.1.4. Kamu Harcamalarının Yargısal Denetimi .....	67
<b>3.2. DÜNYA'DA SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ</b> .....	<b>68</b>
3.2.1. Sivil Denetim.....	69
3.2.2. Harcama Denetimi.....	72

3.2.3. Gelişmiş Ülkelerde Savunma Harcamalarının Denetimi .....	73
3.2.4. Gelişmiş Ülkelerde Sayıştay Kurumları .....	76
3.2.4.1. Amerikan Sayıştay (U.S. Government Accountability Office) .....	76
3.2.4.2. Almanya Sayıştay (Bundesrechnungshof) .....	77
3.2.4.3. İngiltere Sayıştay (UK National Audit Office NAO) .....	77
<b>3.3.TÜRKİYE’DE SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ .....</b>	<b>78</b>
3.3.1. Meclis Denetimi .....	78
3.3.2. Bütçe Denetimi .....	79
3.3.3. Sayıştay Denetimi .....	80
3.3.3.1. Dış Denetim Organı Olma .....	82
3.3.3.2. Yüksek Yargı Organı Olma .....	82
3.3.3.3. Siyasi İktidardan Bağımsız Olma .....	83
3.3.3.4. Yeni Sayıştay Kanunu .....	83
3.3.4. Yürütme Denetimi .....	85
3.3.5. Yargı Denetimi .....	87
<b>3.4. DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER .....</b>	<b>89</b>
3.4.1. Güvenlik ve Gizliliğin Kapsamı .....	89
3.4.2. Bilgi ve Belgelere Ulaşmadaki Güçlükler .....	90
<b>3.5. DENETİME İLİŞKİN DÜZENLEMELER .....</b>	<b>91</b>
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>95</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>100</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>107</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ACDA</b>	Silah Kontrol ve Silahsızlanma Ajansı
<b>AGSK</b>	Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği Politikası
<b>AGSP</b>	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
<b>AİGK</b>	Asya İşbirliği ve Güven Artırıcı Önlemler Konferansı
<b>AKKA</b>	Avrupa Konvansiyonel Silahlı Kuvvetler Antlaşması
<b>ASELSAN</b>	Askeri Elektronik Sanayii
<b>ASPİLSAN</b>	Askeri Pil Sanayii
<b>BAB</b>	Batı Avrupa Birliği
<b>BM</b>	Birleşmiş Milletler
<b>Çev.</b>	Çeviren
<b>DCAF</b>	Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetim Merkezi
<b>DİE</b>	Devlet İstatistik Enstitüsü
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>GKRY</b>	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
<b>GSYİH</b>	Gayri Safi Yurt içi Hâsıla
<b>GSMH</b>	Gayri Safi Milli Hâsıla
<b>HAVELSAN</b>	Hava Elektronik Sanayii
<b>IISS</b>	Uluslararası Stratejik Çalışmalar Enstitüsü
<b>IMF</b>	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
<b>İDT</b>	İktisadi Devlet Teşekkülleri
<b>KEİ</b>	Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü
<b>KHO</b>	Kara Harp Okulu

<b>KİS</b>	Kitle İmha Silahları
<b>md.</b>	Madde
<b>MGSB</b>	Milli Güvenlik Siyaset Belgesi
<b>NATO</b>	Kuzey Atlantik İttifakı (North Atlantic Treaty Organisation)
<b>NBC</b>	Nükleer, Biyolojik, Kimyasal
<b>NRC</b>	NATO Ülkeleri ve Rusya Komitesi
<b>ODGP</b>	Ortak Dış İşleri Ve Güvenlik Politikası
<b>OECD</b>	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
<b>OYTEP</b>	On Yıllık Tedarik Programları
<b>PAB</b>	Parlamentolar Arası Birlik
<b>PPBS</b>	Planlama, Programlama Ve Bütçeleme Sistemleri
<b>PPİK</b>	Planlama Programlama İnceleme Kurulu
<b>PPD</b>	Planlama ve Programlama Direktifi
<b>ROKETSAN</b>	Roket Sanayii
<b>SHP</b>	Stratejik Hedef Planı
<b>SIPRI</b>	Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü
<b>SSDF</b>	Savunma Sanayi Destekleme Fonu
<b>SSM</b>	Savunma Sanayi Müsteşarlığı
<b>TAI</b>	Turkish Aerospace Industries
<b>TEI</b>	TUSAŞ Engine Industries
<b>TUSAŞ</b>	Türkiye Uçak Sanayii Anonim Şirketi
<b>TSK</b>	Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TSKGV</b>	Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı

**ŞEKİLLER LİSTESİ**

Şekil 1.1: İ ve Dış Politika Yaklaşımlarının Birlikte Değerlendirilmesi..... 34

**TABLolar LİSTESİ**

Tablo 2.1: ABD ve Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH Oranı(%)...40

Tablo 2.2: Dünyada en fazla savunma harcaması gerçekleştiren ilk 15 ülke(2012).....42

Tablo 2.3: Yıllara göre Türkiye'nin Savunma Harcamalarının GSYİH Oranı(%) .....50

## GİRİŞ

İnsanların refah seviyelerini artıran ve yaşam zorluklarını kolaylaştıran teknoloji, bireylerin ve toplumun güvenlik ihtiyacında, olumlu yönde önemli bir değişime sebep olamamıştır. Hatta aksine bazı konularda güvenlik ihtiyacı gelişen teknoloji ile birlikte maalesef artmıştır. Siber saldırı gibi daha önce hiç telaffuz edilmeyen saldırı çeşitleri ortaya çıkmış, insanlar ek harcama yaparak bilişim saldırılarına karşı tedbir almak zorunda kalmışlardır. Güvenlik ihtiyacı gelişen teknoloji ile birlikte artmaya başlamıştır.

Güvenlik ihtiyacı bireyin ve toplumun en önemli ihtiyaçlarından biridir. Bu ihtiyaçların bir bölümü bireye ait olan ve bölünüp pazarlanabilen özelliklere sahipken, diğer grup ihtiyaçlar ise bölünemeyen, pazarlanamayan kamusal ihtiyaçlardır. Bu ihtiyaçların karşılanması için devlet adı verilen organ yetkili kılınmıştır.

Devlet üç temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi insan topluluğu, ikincisi toprak parçası, üçüncüsü ise egemenliktir. Egemenlik kavramı devletin hayatını idame ettirebilmesi için hayati öneme haiz bir kavramdır. Devlet egemenliğini koruyabilmek için savunmasını güçlü tutmak zorundadır. Bunun için devlet bekasını sağlayabilmek adına kaynaklarını öncelikle savunma harcamalarına aktarmak zorundadır.

Savunma hizmetleri süreklilik gerektiren ve hızla gelişen teknoloji karşısında sürekli artan hizmetlerdir. Savunma hizmetlerinin ve buna bağlı olarak savunma harcamalarının sürekli artması ve çeşitlenmesi, bunlara ayrılacak kamu kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle mali sistem üzerinde baskılara yol açmakta ve bu nedenle mevcut kaynakların verimli ve etkin şekilde kullanılması büyük önem kazanmaktadır. Kamu gelirlerinin, kamunun hizmet kapasitesindeki artışa paralel olarak artırılmasının mümkün olmayışı, aynı zamanda kıt olan kaynakların hangi hizmetlere öncelikle tahsis edileceği ve zorunlu hizmetler arasında hangi ölçütlere göre dağıtılacağına ilişkin sorunları da öne çıkarmaktadır. Kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesini sağlayacak en önemli araçlardan birisi harcamaların denetlenmesidir.

Bir kişinin kurumun veya yönetim biriminin yapısı, işlerliği ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kıstaslar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve rapor edilmesi için yapılan araştırmalara denetim denilmektedir. Demokratik rejimlerde denetim, hukuki

olduğu kadar aynı zamanda politik yönleri de olan bir kavramdır. Hukuki bir kavramdır, zira denetime ilişkin usul ve esaslar yasal mevzuat içerisinde somutlaştırılır ve uygulanır. Politik yönleri olan bir kavramdır; gerçekleştirilecek denetime ilişkin kapsam ve yetkilendirme siyasi irade tarafından kararlaştırılır. Denetim kavramının bu çok yönlü özelliği dikkate alındığında günümüzde siyasal ve hukuki tartışmaların odağında yer alması kaçınılmazdır. Konuya Türkiye açısından tarihsel perspektiften yaklaşıldığında özellikle 1960'lı yıllardan günümüze uzanan süreçte milli güvenlik kavramına atfedilen anlamlar sürekli olarak tartışılmış ve bu çerçevede bu kavramın ayrılmaz bir parçası olan savunma harcamaları ve bu harcamaların denetimi siyasal gündemi meşgul etmiş ve günümüzde de meşgul etmeye devam etmektedir.

Konunun tartışmaların odağında yer almasının pratik sebebi olarak savunma harcamalarının uzun yıllar boyunca birçok ülke bütçesinin önemli bir kısmını teşkil ediyor olması görülmektedir. Teorik sebeplere ilişkin tespitler ise daha çok savunma harcamalarının da bir parçası olduğu milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulanması noktasında yoğunlaşmaktadır. Günümüzde politika belirlemenin ve uygulamaya yön vermenin bir anlamda iktidar kullanımı anlamına geldiği kabul edildiğinde, savunma harcamalarına dair kararların alınması ve alınan bu kararların denetiminin gerçekleştirilmesi konusunda, siyasal irade ve sivil/askeri bürokrasi arasında hassas bir dengenin sağlanması gerekmektedir.

Demokratik ülkelerin tamamında siyasetçilerin emri altında hareket eden askerlerin ve ordu mensuplarının, temel işlevlerinin dışına çıkarak, ellerinde bulundurdukları silah gücüyle disiplinli örgütsel yapıyı, kendi kişisel ya da kurumsal çıkarları doğrultusunda kullanmalarını engellemek için gerekli sivil denetim mekanizmaları meydana getirilmiştir. Ülkenin güvenlik öncelikleri ve politikaları, halkın seçilmiş temsilcileri olan siyasetçiler tarafından oluşturulur ve uygulanır. Ordu üzerindeki denetim süreçlerinin en önemli bileşeni, malî açıdan ortaya çıkar. Yukarıda da belirtildiği gibi neredeyse tüm ülkelerde savunma harcamaları, devletin en önemli gider kalemlerinden birisini teşkil etmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'de savunma harcamalarının denetimi konusunda mevzuatta bazı düzenlemeler yapılmış ve askerî kuruluşların siviller tarafından denetlenme yöntem ve araçları, demokratik ülkeler ile benzer standartlara



yükseltilmiştir. 2010 yılının sonunda değiştirilen Sayıştay Kanunu, bu yöndeki düzenlemelerin en önemlilerinden birisidir. Ancak, adı geçen kanunda denetim yetkisinin, en başta planlandığına göre daha dar tutulması, askerlerin sivil denetimi üzerindeki bazı sorunların hâlâ devam ettiğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Öte yandan, tüzel düzenlemelerde yapılacak değişikliklerin ordu üzerinde gerçekçi bir denetim sağlanması bakımından tek başına yeterli olmayacağı değerlendirilmektedir.

Askerî harcamalar üzerindeki denetimin genişletilmesi, halkın gözünde silahlı kuvvetlerin saygınlığının artması açısından önem taşıyan bir konudur. Harcamalar ve asker sayısı gibi konular üzerindeki gizem perdesinin kaldırılması, demokratik hedefler açısından zorunlu olduğu kadar askerler ve onları denetleyen siyasetçiler üzerindeki güven algısının pekişmesini sağlayacak ve rejimi güçlendirecek bir yüze de sahiptir.

Çalışma konumuz; savunma harcamalarının denetiminin halen nasıl yapıldığı ve nasıl yapılması gerektiğidir. Demokratik ülkelerde tüm kamu harcamalarının önceden belirlenen ilke ve kurallar doğrultusunda etkin bir şekilde denetlenmesi ve denetim sonuç raporlarının hiçbir şüphe ve endişeye yer bırakmayacak şekilde kamuoyuna duyurulması önemli bir devlet kuralıdır. Çünkü toplum kendisini yöneten siyasi iradenin harcamalarını nasıl ve ne şekilde yaptığını bilmek istemektedir.

Savunma harcamaları dışında kalan diğer tüm kamu harcamalarında büyük bir oranda harcamaların şeffaf bir şekilde denetlenmesi ve denetim sonuç raporlarının duyurulması işlemi gerçekleştirilmektedir. Ancak savunma harcamaları için aynı durumdan bahsetmemiz pek mümkün görünmemektedir.

Türkiye bütçesinin de diğer harcama kalemleri ile karşılaştırıldığında, önemli bir bölümünü teşkil eden savunma harcamalarının denetimi konusu gündeme geldiğinde genellikle “gizlilik”, “resmi sır” ve “ulusal güvenlik” gibi içerikler üzerinde ortak bir uzlaşının sağlanamadığı engeller söz konusu olmaktadır. Oysa demokratik devleti bürokratik devletten ayıran temel ölçü şeffaf ve denetlenebilir olmasıdır.

Son yıllarda eğitim ve sağlık harcamalarının gerisinde kalmış olsa bile halen savunma harcamalarına Türkiye'de ciddi kaynaklar aktarılmaktadır. Batılı ülkelerin bir kısmına göre hala rakamların çok yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin Almanya,

İspanya, İtalya, Portekiz, Hollanda gibi ülkelerin savunma harcamaları, GSYİH açısından bakıldığında Türkiye'den önemli ölçülerde düşüktür.

Türkiye için bir diğer sorunda savunma harcamalarının amacına uygun ve doğru şekilde kullanılmasının sağlanması gereğidir.

Yukarıda izah edilmeye çalışılan tüm sebeplerden de anlaşılacağı üzere; savunma harcamalarının şeffaf ve etkin bir şekilde denetlenebilmesi için gerekli tüm yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesinin, hayata geçirilen yasal düzenlemelerin ise olması gerektiği şekilde uygulanmasının ve denetleme sonuç raporlarının çok özel konular haricinde kamuoyu ile paylaşılması gerektiğinin, vazgeçilmez bir demokratik zorunluluk olduğunu düşünüyoruz.

Bu tezimize ışık tutması amacıyla hazırlanan çalışmamızda, **birinci bölümde;** bir kamu malı olarak savunma hizmetleri ve savunma politikaları, **ikinci bölümde;** Dünya'da ve Türkiye'de savunma harcamaları, **üçüncü bölümde ise;** savunma harcamalarının denetimi ile etkin ve şeffaf bir denetim sistemi kurulmasının neden gerektiği ve denetim sisteminin nasıl olması gerektiği konuları incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BİR KAMU MALI OLARAK SAVUNMA HİZMETLERİ VE SAVUNMA POLİTİKALARI

#### 1.1. BİR KAMU MALI OLARAK SAVUNMA HİZMETLERİ

Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi anlamına gelen güvenlik,<sup>1</sup> insanoğlunun varoluşundan beri önemli ihtiyaçlardan biri olmuştur. Gelişen teknoloji ve küreselleşen dünya ile birlikte çok geniş bir yelpazede değerlendirilen güvenlik kavramı denince akla ilk olarak ülke güvenliği gelmektedir. Dış ülkelerin tehdidi, devletin varlığına yönelik tehditler, ulusal ekonomiye ve toprak bütünlüğüne yönelik tehditler ülke güvenliği kapsamında değerlendirilmektedir.

Devletten beklenen asgarî hizmetlerden birisi güvenliğin sağlanmasıdır. Güvenliğin iç güvenlik ve dış güvenlik şeklinde iki temel boyutu vardır. İç güvenlik polis teşkilâtıyla yürütülen kolluk hizmetine, dış güvenlik ise ordu teşkilâtıyla yürütülen millî savunma hizmetine vücut verir.<sup>2</sup>

Demokratik bir sistemde gerek iç güvenlik gerekse millî savunma hizmetinin teşkilâtlarıyla birlikte açık bir şekilde tanımlanması ve bunların siyasal sorumluluğu taşıyan sivil otoriteye bağlanmış olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bir ülkedeki kamu gücünü kullanan silahlı teşkilâtların siyasal mercilerden bağımsız ya da özerk bir iradeye sahip olmaları düşünülemez. Sosyal devlet anlayışında devletin varlığının en temel amacı, o ülkede yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Birlikte yaşayan insanların tek başlarına karşılayamayacakları ortak ihtiyaçları vardır. Savunma, adalet, bayındırlık, sağlık ve eğitim gibi sıralayabileceğimiz bu ihtiyaçları, kamusal mal ve hizmet üreterek karşılamak devletin en temel görevleri arasında yer alır. Toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından devletin yapmak zorunda olduğu hizmetlere kamu hizmeti denilmektedir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Türk Dil Kurumu, *Güvenlik*, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (2013)

<sup>2</sup> Yılmaz, 2005: 375

<sup>3</sup> Karaarslan, 2012: 4

Devlet tarafından üretilmediği takdirde başka türlü üretilmeyecek mal ve hizmetlere Tam Kamusal(kolektif) Mal ve Hizmetler denilmektedir. Milli güvenlik ihtiyacının karşılanabilmesi maksadıyla ortaya çıkan savunma hizmeti tam kamusal bir hizmettir. Savunma hizmetinde fayda, birimlere bölünemez ve yararlanmaya ayrı birimler halinde sunulamaz. Savunma hizmetleri fiyatlandırılmaz ve bu nedenle pazarlanamaz. Savunma hizmetleri savunma harcamaları yapmak suretiyle gerçekleştirilen veya savunma politikaları aracılığıyla sağlanan bir kamu hizmetidir.<sup>4</sup>

Devletler, nisbi önemleri ülkeden ülkeye değişen çeşitli nedenlerden dolayı savunma hizmetlerine ihtiyaç duyarlar. Bu nedenler arasında ülkelerin jeopolitik durumları ve stratejik önemleri, iç ve dış tehditler ve ulusal çıkarların korunması sayılabilir.

Savunma, geleneksel bir tam kamusal hizmet olarak kabul edilmektedir. Bu hizmetten ülkede yaşayan herkes birbirine rakip olmadan yararlanır. Yani savunma hizmeti, hizmetin sunulduğu alanda bölünmez faydalar sağlar. Bu özelliklerin bir sonucu olarak, bedel ödemeyenlerin bu hizmetten yararlanmalarının engellenmesi mümkün değildir.<sup>5</sup>

Savunma hizmeti kamu hizmetleri arasında en önemli yeri tutmaktadır. Bu aynı zamanda devletin varlığının bir göstergesidir. Günümüz modern devlet yapılanmasında savunma ve güvenlik hizmetleri devletin temel ve asli fonksiyonu olarak kabul edilmiştir.

Devletin egemenliğinin diğer devletlerin tehditlerine, saldırılarına, egemenlik iddialarına veya müdahalelerine karşı korunması durumunu savunma olarak tanımlayabiliriz. Belli bir halk topluluğu veya coğrafya üstünde egemenlik oluşturmanın ön koşulu başka devletlerin aynı kitleler veya coğrafya üzerinde egemenlik iddiasının reddidir. Bunun için devlet dışarıdan karışmaları, tehdit ve saldırıları savmak için hazırlıklı olmak zorundadır.<sup>6</sup>

Devletler öncelikli olarak ülkelerinin bekasını sağlamak maksadıyla savunma hizmetlerini teşkil etmek ve örgütlemek zorundadırlar. Savunma hizmeti tam anlamıyla ortak bir tüketim hizmetidir. Ülkenin savunulan egemenlik alanında yaşayan herkes,

<sup>4</sup> Karaaslan, 2012: 5

<sup>5</sup> Bulutoğlu, 2003: 9

<sup>6</sup> Bulutoğlu, 2003: 241

istesin istemesin, bu hizmetin ürünü olan barıştan, güvenlikten yararlanma durumundadır. Savunulan egemenlik alanında, toplumun bir üyesinin bu hizmetten yararlanma derecesi, başkalarının da yararlanmakta oluşu ya da yararlanmaya katılması ile hizmet tutarında bir azalma olmaz.<sup>7</sup>

### 1.1.1. Savunma Hizmetlerinin Yararları

Günümüz dünyasının en önemli ihtiyaçlarından olan güvenlik ihtiyacı hiçbir ülkenin vazgeçemeyeceği hayati öneme haiz temel bir ihtiyaçtır. Milli güvenlik ihtiyacının savunma hizmeti ile karşılandığını hatırlayacak olursak, savunma hizmetinin başlıca yararını ifade etmiş olacağımızı düşünebiliriz. Savunma hizmeti bu en temel yararını; savunmanın caydırıcı yararı ve savunmanın karşı koyucu ya da püskürtücü yararı olarak iki farklı şekilde yerine getirmektedir.<sup>8</sup>

Savunma hizmetinin caydırıcı yararında; askeri gücün muhtemel saldırılara karşı hazırlıklı bulunması ve düşmanın saldırıda bulunma niyet ve kararlılığından vazgeçirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefi elde etmek için askeri gücün, ulusal ve uluslararası tatbikatlarda, törenlerde vb. faaliyetlerde düşmanın saldırma azim ve kararlılığını kırmak maksadıyla teşhir edilmesi gerekmektedir. Bu yararı sağlayabilmek için düşmanın muhtemel saldırı gücünden daha üstün bir askeri gücü eğitilmiş ve harbe hazır olarak bulundurmaya çalışılması gerekmektedir. Ülkenin mutlak askeri güç üstünlüğü olmasa bile, muhtemel saldırganlar saldırıdan bekledikleri yarardan daha çok zarara uğrayacaklarına inanırlarsa yine savunmanın caydırıcı işlevi gerçekleşmiş olacaktır.<sup>9</sup>

Caydırıcılığın sağlanmasında psikolojik harekât, istihbarat harekâtı, komuta kontrol harekâtı, elektronik harekât ve aldatma harekâtı ön plana çıkar. Caydırıcılığın icra edilmesinde bilgi harekâtının genel esasları birbirinin aynı olmakla beraber, bu harekâtın planlanmasında ve icrasında hedef ülkenin hassas tarafları dikkate alınmak suretiyle, silahlı kuvvetlerin sahip olduğu üstünlükler ön plana çıkarılır.<sup>10</sup> Caydırıcılığın sağlanması için;

- Kuvvet çarpanlarına sahip silahlı sistemleri üstünlüğüne,

<sup>7</sup> Bulutoğlu, 2003: 269

<sup>8</sup> Aslan, 1998: 249-250

<sup>9</sup> Giray, 2004: 183

<sup>10</sup> Çıkmışlar, 2006: 23

- Teknolojik üstünlüğe,
- Nitelik üstünlüğüne,
- Bilgi üstünlüğüne,
- Eğitim üstünlüğüne,
- Füze ve füzesavar sistemleri üstünlüğüne,
- Etkili erken ihbar ve ikaz sistemlerine,
- Etkili psikolojik harekât ile özel harekât birliklerine,
- Hasım ülkeler hakkında barıştan itibaren yeterli ve zamanında bilgi ve istihbarata, sahip olurken,
- Uluslararası askeri oluşumlarda etkin varlık göstermek,
- Güvenlik çıkarlarına yönelik tehdit/risklerin oluşmasını önlemek,
- Uygun zamanlama ile büyük tatbikat ve manevralar icra etmek,
- Dost çevre ülkeler ile askeri ilişkileri geliştirmek gerekmektedir.<sup>11</sup>

Savunmanın koruyucu ve püskürtücü yararı ise, taarruz ve aktif savunmaya dayanmaktadır.<sup>12</sup> Düşman saldırısı başladıktan sonra silahların kullanılması suretiyle elde edilmekte; yani eylemi gerektirmektedir. Böyle bir durumda savunma hizmeti ülkenin egemenlik alanının tamamını veya belirli bir bölgesini kapsayabilir. Savunma bölgesinin durumu, yoğunluk bölgesi, asıl savunulan bölge gibi konular savunmanın caydırıcı yararından farklı olarak hasım tarafından bilinmemesi gereken gizli konular olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda da izah edilmeye çalışıldığı gibi, savunma hizmetinin caydırıcı yararında gizlilikten ziyade silahlı gücü teşhir ederek düşmanı saldırıdan vazgeçirme ön plana çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin temel özellikleri bakımından, savunma hizmeti kendine özgü, diğer hizmetlerden farklı bir yapıdadır. Ülkenin savunma gücü caydırıcı ve koruyucu hizmet faydalarını birlikte, bileşik bir ürün olarak yaratmaktadır. Aynı silahlar bir yandan koruma işlevi yararı taşırken, bir yandan da tüm ülke için caydırıcı yarar

---

<sup>11</sup> Çıkmalar, 2006: 22

<sup>12</sup> Çıkmalar, 2006: 23

üretmektedir. Savunmanın caydırma faydası, yurt çapında bölünmez, ortak bir tüketim hizmetidir.<sup>13</sup>

Ülkenin savunma kapasitesinin birleşik ürün olarak yarattığı ikinci fayda, yani koruma ve püskürtme, caydırma faydasına kıyasla, farklı özellikler taşımaktadır. Savunmanın saldırıyı durdurma ve püskürtme faydası da yurt çapında sunularak, fayda yaratmaktadır. Ancak, caydırıcı faydadan farklı olarak, bu hizmetin yoğunluğu bölgelere göre farklılaştırılabilir. Savunulmak istenmeyen bölgeler hizmet dışı bırakılabilir.<sup>14</sup>

### **1.1.2. Savunma Hizmetlerinde Etkinlik**

Teknik etkinlik ya da askeri etkinlik belli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesidir.( belli bir miktardaki cephanenin en fazla imha yapabilecek şekilde kullanılması gibi). Buna karşılık belli bir üretim seviyesi için hangi maliyet unsurlarından (asker, araç, gereç, doğal kaynaklar) ne kadar kullanılması gerektiği iktisadi bir sorundur. Bu amaca ulaşmak için, özellikle ABD'de 1960'larda savunma hizmetlerinde planlama, programlama ve bütçeleme sistemleri (PPBS ) geliştirilmiştir.<sup>15</sup>

Etkin bir savunma sistemi önce olası saldırıyı tespit etmeli, nasıl ortaya çıkacağı hakkında bilgi toplamalıdır. Bütçe ödeneği ile en yüksek ve en etkin programın ortaya çıkarılması geniş ölçüde iktisadi-teknik bir konudur. İşin önemli yanı ise muhtemel saldırının ne şekilde ortaya çıkacağıdır. Bu da bir haber alma ve bilgi toplama sorundur ve iktisadi kaynakların kullanılmasını gerektirmektedir. En muhtemel düşmanın en muhtemel saldırı şekilleri, ya da tehditleri tahmin edildikten sonra, bunları en düşük maliyetle bertaraf etmeye hazırlanma, bertaraf edecek sistemi kurma bir iktisadi-askeri etkinlik meselesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu gelişmişlik oranı, coğrafyası, üretim etkenlerinin nisbi kıtlığı seçilecek savunma türünü belirler. Gelişen ülkeler savunma teknolojisinin büyük bir bölümünü ithal etmek zorundadırlar. İthal edilen teknolojinin, sonradan savunma sisteminin sürekliliğinin sağlanabilmesi için sistemin yedek parça ikmali ve ikamesi de büyük bir sorundur. Bu yüzden savunma için ne yapılacağı, nasıl yapılacağı, bunun maliyetleri ve

---

<sup>13</sup> Bulutoğlu,2003: 270

<sup>14</sup> Bulutoğlu, 2003: 270

<sup>15</sup> Çıkmalar, 2006: 37

en sonunda da optimum çözümün ortaya konması kaynakların etkin olarak kullanılması açısından çok önemlidir.<sup>16</sup>

Az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi; emek bol sermaye kıt ise, savunma sisteminin daha çok insan gücüne, daha az makine ve araca dayanması doğal bir sonuçtur.<sup>17</sup> İnsanın yerine ikame edilemeyeceği, onun yerine geçemeyeceği, yalnızca makine ile sağlanacak savunma hizmetleri için makine alınabilmektedir. Örnek olarak radar sistemi insan gücü ile doldurulamayacak olan bir hizmet sağlarken; ikmal işlerinde makine yerine daha fazla insan gücü kullanılabilir.

Ülkenin sahip olduğu doğal kaynaklar da savunma için bir çeşit üretim etkeni, önemli bir unsurdur. Coğrafyanın avantajlı bir şekilde kullanılması, savunmada kaynak kullanımında tasarruf sağlayabilir.

### **1.1.3. Savunma Hizmetlerinde Ortaklık**

Küreselleşme olgusunun tüm gerçekliğine rağmen 21. yüzyıl, yine bir güçler mücadelesine sahne olacak gibi gözükmektedir. Fakat bu güçler mücadelesi, bir-iki ulusal güç değil, içinde birçok devleti barındıran bir güçler mücadelesi olacağına benzemektedir. Yani 21. yüzyıl, siyasal ve ekonomik içerikli bloklar ve güçler çağı olacaktır.<sup>18</sup>

Bağımsız bir devlet muhtemel bir hasım devletin tehdit, baskı ve saldırıları ile başa çıkabilecek savunma gücüne sahip olabileceği gibi, bunlar aralarında birleşip baskı yaparlarsa egemenliğini korumada yetersiz kalıp, savaşta yenik düşeceğini bildiğinden baskıya boyun eğebilecektir. Ya da kendinden daha güçlü bir devletin düşmanca davranışını bekliyorsa, onu caydıracak güçte bir devletin ittifakında güvence arayabilmektedir.<sup>19</sup> Devletlerin uluslararası ittifak ve anlaşmalarla, daha güçlü bir devletin, ya da birleştiklerinde kendi gücünü aşacak devletlerin muhtemel baskı, tehdit ve saldırılarına karşı güvenceye almaya çalışmalarına kuvvetler dengesi diplomasisi denmektedir. Uluslararası sözleşmeler, askeri ittifaklar, bazı saldırıların ihtimalini azaltabileceği gibi maliyet paylaşımı niteliği de taşımaktadır.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Bulutoğlu, 2003: 273-274

<sup>17</sup> Çıkmalar, 2006: 39

<sup>18</sup> Askeri İttifaklar, <<http://www.anadolugenclik.com.tr/aralik02/turkiye/1 .htm>>, (2013)

<sup>19</sup> Çıkmalar, 2006: 40

<sup>20</sup> Bulutoğlu, 2003: 274



Bağımsız bir ülke, düşmanları tek tek saldırdıkları takdirde başa çıkabileceği halde, topluca saldırdıkları zaman yenik düşebilir. Bu sebeple ülkeler topluca saldırma olasılığını azaltmak, ya da yok etmek için karşılıklı saldırmazlık anlaşmalarına, hatta ortak savunma anlaşmalarına girişmektedirler. Bir ittifak sözleşmesi ile savunma işbirliği içine girmiş olan üyelerin herhangi birine yapılan baskı, tehdit ya da saldırı diğerlerine de yapılmış gibi kabul edilmektedir.

Soğuk savaşın sona ermesinden bu yana, çatışmaların sayısında büyük bir artış olmuştur. Son zamanlarda terörizm, manşetlerde önemli yer tutmaya başlamıştır. Küreselleşme güvenlik alanı dâhil olmak üzere devletlerarası bağımlılığı arttırmıştır. Dolayısıyla, bir ülkede güvenliğe karşı baş gösteren tehdit kolaylıkla yayılabilir ve bölgeyi hatta dünya barışını istikrarsızlığa sürükleyebilir hale gelmiştir.<sup>21</sup> Bu durum, güvenlik kapsamının genişlemesiyle birlikte uluslararası güvenlik işbirliğine daha da büyük bir hareketlilik kazandırmıştır.

Sınırların hızlı bir şekilde daha fazla geçirgen olmaya başlaması sınır-aşırı sermaye, işgücü, mal, hizmet ve teknoloji hareketlerini hızlandırmış, bu da güvenlik algılamalarının yeniden tanımlanmasına sebep olmuştur. Yeni güvenlik anlayışı perspektifinden bakıldığında bir ittifak sözleşmesi ile savunma işbirliği içine girmiş olan üyelerin herhangi birine yapılan baskı, tehdit ya da saldırı diğerlerine de yapılmış gibi kabul edileceğinden ve dünyada istikrarı sağlamak adına sınır aşırı müdahaleler üye ülkeler için ek bir maliyet getirecektir.<sup>22</sup> Örneğin NATO üyesi ülkelerin sınırdaş olmayan ülkeler de dâhil olmak üzere Kosova, Afganistan'a, Bosna'ya müdahalesi, yada NATO üyesi ülkelerin(Almanya ve Hollanda) Türkiye'nin güneyine Suriye'den gelebilecek tehditleri önlemek için patriot füze sistemini yerleştirmesi gibi.

Bir güvenlik işbirliği örgütü ve özellikle kolektif savunma örgütüne katılım kararı, bir ülkenin güvenliği üzerinde büyük etkiye sahip olacaktır. Ülke olarak böylesi bir işbirliği, tehditlere karşı ortak bir yumruğu güvence altına aldığı için ulusal güvenliği arttırmaktadır. Bununla birlikte üyeliğin de bir bedeli vardır: Üye ülke ittifakın amaç ve gereklerine uyum sağlamak zorundadır. Bu da onun güvenlik siyasetini belirlerken önündeki seçenekleri sınırlar. Dahası, böyle bir üyelik kararı, karar

<sup>21</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

<sup>22</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

alma mekanizmasının ulusal alandan uluslararası alana doğru kaymasından ötürü parlamentonun gözetim işlevini de etkileyecektir.<sup>23</sup>

Kolektif savunma, bir dış saldırı durumunda iki ya da daha fazla devletin birbirine yardım etmeyi taahhüt ettikleri bir anlaşma olarak tanımlanmaktadır.<sup>24</sup> Bu tür güvenlik anlaşmalarının en başta gelenleri NATO ve Varşova Paktıdır.

Ülkeler arasında giderek artan siyasi ve ekonomik işbirliği; mal, hizmet, sermaye, insan ve bilginin serbest dolaşımıyla birlikte küçük devletlerin de yaşamasını kolaylaştırmıştır. Küçük devlet, uluslararası sistemde güvenlik açısından korunduğu gibi ekonomik açıdan da yaşaması için gerekli himaye ve desteği bulabilmiştir.

Ekonomik gücü üstün olan devletlerin desteklediği bu yeni küreselleşme stratejisinde kuralsız, kurumsuz ve yozlaşmış yönetimlerin egemen olduğu ülkelerde bölünme, bilim ve teknoloji ile desteklenen kurallı ve kurumlaşan ülkelerde de bütünleşmenin olacağı anlaşılmaktadır.

Bu yenedünya savunma stratejisi çerçevesinde İngiltere ve Almanya ve diğer belli başlı NATO ülkeleri silahlı kuvvetlerini yeniden yapılandırmaktadırlar. Belli başlı Avrupa ülkeleri yeni yapılanmada 200 ve 250 bin<sup>25</sup> civarında profesyonel ağırlıklı bir kuvvet planlaması yapmaktadırlar. Buna karşılık ordularını daha yüksek vurucu güç ve yetenek kazandıracak silah sistemleri ile donatmayı hedef almışlardır. Türkiye de bu değişim sürecinden etkilenmiş olup önemli ölçüde caydırıcı güce sahip durumdadır.

Askeri güç bakımından 1995 yılındaki 690 bin düzeyinden 2005 yılında 499 bine gerileyen Türkiye dünyanın en büyük 10'uncu NATO'nun 3 üncü büyük askeri gücüne sahip ülkesi durumundadır. Avrupa ve Merkezi Asya grubunda yer alan Türkiye, bu gruptaki 3 milyon 835 bin kişilik askeri gücün yüzde 17'sini karşılamaktadır.<sup>26</sup>

Avrasya'da askeri yönden çarpıcı başka rakamlar da mevcuttur. Kuzey Kore iş gücünün % 5'ini silâhına almış durumdadır. Onu % 2,9 ile Mısır ve Güney Kore'nin takip ettiği gözlemlenmektedir. Türkiye'de ise asker sayısının iş gücüne oranı ortalama

<sup>23</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

<sup>24</sup> Çıktılar, 2006: 41

<sup>25</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

<sup>26</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

%2 civarındadır. İş gücünden en çok pay kullanma konusunda ise Türkiye 4. sırada yer almaktadır.<sup>27</sup>

Savunma yükü paylaşımı için yapılan uluslararası anlaşmalarda zorunlu olarak, anlaşmaya taraf olan ülkenin egemenlik ve bağımsızlık için tehlikeli olmayacağı varsayımı yapılmaktadır. Sonradan bu müttefikin ülke çıkarlarına aykırı davranışları ortaya çıkarsa, daha önce kurulmuş ortak savunma bağlarının çözülmesi kolay olmamaktadır.<sup>28</sup> Buna örnek olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun çeşitli dostluk anlaşmaları sebebiyle bazı ülkelere tanıdığı kapitülasyonlar gösterilmektedir.

## 1.2. SAVUNMA POLİTİKALARI

Devlet, yaşam alanına yönelik olarak her tehdidi değerlendirir ve tehdidin saldırıya dönüşmemesi ya da saldırıya dönüşmesi durumunda bertaraf edilmesi için bir dizi tedbirler alır ve uygular. Bu konuda hangi tedbirlerin alınacağı, ne zaman ve nasıl uygulanacağı, ne kadar kaynak kullanılacağı, nasıl kullanılacağı, nasıl bir yapı oluşturulacağına ilişkin belirlenecek politika savunma politikası olarak tanımlanmaktadır.<sup>29</sup>

Ulusal güvenlik politikası(UGP/MGP) olarak da adlandırılan savunma politikaları, ülkenin genel güvenliğine ilişkin temel yaklaşımlardan oluşmaktadır. Türkiye'nin de Kurucu Konseyi üyesi olduğu Silahlı Kuvvetler Demokratik Kontrol Merkezi (Democratic Control of Armed Forces/DCAF) ulusal güvenlik politikasını şu şekilde tanımlamaktadır: *Ulusal Güvenlik Politikası, (MGP) bir ülkenin devlet ve vatandaşları için nasıl güvenlik sağladığını tarif etmeye yarayan ve genelde toplu bir belge olarak sunulan bir çerçevedir. Bu belgeye bir plan, bir strateji, konsept ya da doktrin de denilebilir. MGP'nin milletin ana çıkarlarının taslağını çizen ve mevcut ve gelecek tehdit ve fırsatları değerlendirmek için ana kurallar koyan mevcut ve gelecek bir rolü bulunmaktadır.*

Türkiye’de ulusal savunma politikaları ile ilgili en önemli belge “Milli Güvenlik Siyaset Belgesi”dir. Bu belge gizlidir ve yayımlanmaz. Hükümetin güvenlik konuları ve

<sup>27</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

<sup>28</sup> Çıktılar, 2006: 42

<sup>29</sup> Kalyon, 2008: 21

yaklaşımları ile ilgili yayımladığı belge olarak “Beyaz Kitap” bulunmaktadır. ABD’de ise buna benzer “Milli Güvenlik Stratejisi” belgesi bulunmaktadır. Bu noktada ABD’de politika yerine strateji terimi kullanılması anlamlıdır. ABD’nin politika veya siyaset anlamında “strateji” ifadesini kullanmayı tercih etmesi; günlük, yıllık politikalar yerine 15–20 yıl ilerisine bakan, derin bir öngörü isteyen, çeşitli senaryolar ihtiva eden bir stratejiyi akla getirmektedir.<sup>30</sup>

Ulusal savunma politikaları; aynı zamanda ulusların refahlarını sağlamaya yönelik politikalarlardır. Bu nedenle, ulusal politikalar diğerlerine oranla hiyerarşik anlamda biraz daha yüksekte dururlar ve daha önemli kabul edilirler. Yine bu nedenle daha fazla kaynak kullanırlar. Bu kaynaklar belirlenmiş bir amacı yani ulusal çıkarı sağlayacak bir hedefe yöneltilecektir.<sup>31</sup> Bunu bir örnekle açıklamaya çalışalım. Türk Ulusunun çıkarları, Ege Denizi’nde, uluslararası ve ahdi hukuk çerçevesinde mevcut statüyü korumayı gerektirmektedir. Bununla birlikte Yunanistan’ın çeşitli fırsatlardan istifade ederek bu statüyü değiştirme eğilimi ve karasularını 12 mile çıkarma girişimi veya niyeti vardır. Böyle bir teşebbüsün gerçekleşmesi durumunda Ege Denizi Yunan Gölü haline gelecek, Karadeniz ve Marmara Denizini neredeyse bir iç deniz olacak ve bu uygulamadan ticaretimiz, ekonomimiz ciddi derecede olumsuz etkilenecektir. Bu husus Türkiye’nin ulusal çıkarları açısından kabul edilebilir bir durum değildir. Zira böyle bir uygulama egemenliğimiz ve ulusal savunmamız açısından da son derece hassas bir konudur. Bu nedenle ortada ulusal çıkarları tehdit eden bir problem söz konusudur ve bu problemin çözümü için devlet bir hareket tarzı belirlemelidir. Başka bir ifade ile siyasi yönetim Türkiye’nin ulusal çıkarlarını korumak ve bu amaca yönelik olarak yani mevcut durumu korumak için bir takım tedbirler geliştirmek ve kaynak kullanmak durumundadır. Örneğin bu bölgede algıladığı tehdidi değerlendirerek caydırıcı veya caydırmanın mümkün olmaması durumunda üstesinden gelebilecek silahlı bir güç oluşturacaktır. Bu silahlı gücü donatacak ve bölgede konuşlandıracaktır. Diğer taraftan diplomatik ilişkilerde bu hususla ilgili ülke lehinde olumlu bir kamuoyu oluşturma gayreti içerisinde olacaktır. Sonuçta ulusal savunma politikası kapsamında bu sorunu çözme yoluna gidecektir.

<sup>30</sup> Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>, (2013)

<sup>31</sup> Hakyemez, 2003: 285

### 1.2.1. Savunma Politikası Oluşumunda Kurullar

Bu kurullar siyasi ve askeri bürokrasi içerisinde Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, bakanlar ve üst düzey askeri yetkililerce oluşturulan ve belirli sıklıkla toplanan üst kurullardır. Savunma politikalarının oluşumunda rol oynayan temel kurullar olduğundan bu çalışma içerisinde işleyişlerine ve etkilerine ayrıca yer verilmiştir.

Kurullar özellikle üst düzey askeri bürokrasi ile siyasi yönetimin bir araya geldiği karar organlarıdır. Bu kurulların yapısı, görev ve yetkileri savunma politikalarının saptanmasında da belirleyici olmakta, bürokrasi ile siyasetin çatışma alanını teşkil etmektedir. Savunmayı ilgilendiren dört temel üst kurul bulunmaktadır. Bunlardan Milli Güvenlik Kurulu, kanunla teşkil edilmiş genel sekreterliği olan yegane kuruldur. Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu (SSYKK), Savunma Sanayi İcra Komitesi (SSİK) ve Yüksek Askeri Şura (YAŞ)'nın MGK Genel Sekreterliği gibi kanunla teşkil edilen özel bir sekreterliği yoktur. SSYKK ile SSİK'nin sekretaryasını SSM, YAŞ'ın sekretaryasını ise Genelkurmay Başkanlığı yapar.<sup>32</sup> Kurulların genel anlamda savunma politikaları açısından misyonları değerlendirildiğinde; MGK'nın, temel politikaları belirlediğini ve bu politikaları Bakanlar Kurulu aracılığıyla siyasi direktif şeklinde kamu kurum ve kuruluşlarına yansıttığını, SSYKK ve SSİK'nin savunma sanayi harcamaları ve savunma silah sistemleri için kaynak tahsisinde en üst karar mekanizmaları olduğunu söylemek mümkündür. YAŞ ise Silahlı Kuvvetlerin kullanılması ve komuta yapısının belirlenmesinde baş aktördür ve askeri temel strateji ve konseptleri belirler.<sup>33</sup>

#### 1.2.1.1. Bakanlar Kurulu

Millî Güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ne karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu bu görevi Bakanlıklar vasıtasıyla yürütmektedir. 1982 Anayasası'nın 117nci maddesi bu görevi Bakanlar Kurulu'na vermiştir ve Bakanlar Kurulu TBMM'ne karşı sorumludur. Milli gücün savunma hedefleri doğrultusunda planlanması, gerektiğinde seferber edilmesi, bu gücü

---

<sup>32</sup> Kalyon, 2008: 37

<sup>33</sup> Kalyon, 2008: 38

elinde bulunduran bakanlıklar tarafından yapılmaktadır.<sup>34</sup> Ancak bu genel çerçevesi çizilen kapsamlı görev içinde özellikle politik gücü yönlendiren Dışişleri Bakanlığı ile ekonomik gücü yönlendiren Maliye Bakanlığının özel bir önemi vardır. Türkiye'nin savunma politikalarını, dış politikadan ayırmak mümkün değildir. Gerçekten de, gerek jeopolitik değerlendirmelerde, gerekse uluslar arası ilişkilerin seyrinde Genelkurmay ile Dışişleri Bakanlığının yakın işbirliği/koordinasyonu söz konusudur. Diğer taraftan savunma harcamalarının milli bütçeye çok büyük yükler getirdiği, ülkenin refahını etkilediği göz önüne alınırsa bu dengenin kurulmasında temel kurum olarak Maliye Bakanlığının gerek MSB ile gerekse Genelkurmay ile yakın koordinasyonda bulunma ihtiyacı vardır.<sup>35</sup>

### 1.2.1.2. Milli Güvenlik Kurulu (MGK)

MGK'nın, 2945 Sayılı Kanun<sup>36</sup> ile belirlenen temel görevi; “devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirmektir”. MGK, ulusal savunma politikalarının belirlendiği en tepedeki kurumdur.

Kurum, tüm alt politikalara yön veren ve çeşitli bakanlık ve kurumlarla koordineli olarak “Milli Güvenlik Siyaset Belgesi” olarak anılan bir politika belgesi oluşturur. Milli Güvenlik Siyaset Belgesi (MGSB); MGK'nın Bakanlar Kurulu adına hazırladığı ulusal güvenlik konusundaki en temel politika belgesidir.<sup>37</sup> Bu belge savunma alt politikalarının da çıkış noktasıdır. Bakanlıklar ve Genelkurmay bu belge ışığında genel konsept ve stratejilerini belirlerler.<sup>38</sup> Çeşitli çevrelerde gizli anayasa, kırmızı kitap, jeopolitik anayasa gibi isimlendirmelerle anılan bu belgeyi MGK; “Türkiye Cumhuriyeti'nin bekası ve Türk Milleti'nin refahına ilişkin izlenecek milli güvenlik siyasetinin esaslarını içeren özlü bir metin, yol haritasıdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin milli menfaati ve milli hedeflerini, milli hedeflere ulaşılması için takip edilecek iç ve dış güvenlik ile savunma siyasetlerine ilişkin esasları kapsamaktadır” şeklinde nitelemekte ve tanımlamaktadır.

<sup>34</sup>Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <[http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD BeyazKitap.htm](http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD%20BeyazKitap.htm)>, (2013)

<sup>35</sup> Kalyon, 2008: 38

<sup>36</sup> 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu

<sup>37</sup> Kalyon, 2008: 38

<sup>38</sup>Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <[http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD BeyazKitap.htm](http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD%20BeyazKitap.htm)>, (2013)

MGSB, alt politikaların başlangıç noktası olması ve ulusal kaynakları yönlendirmesi nedeniyle bu inceleme kapsamında ayrı bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede ulusal güvenliğe yönelik tehditleri belirlemekte ve bu tehditlerin bertaraf edilebilmesi amacıyla takip edilecek savunma politikaları için temel yönlendirmeleri yapmaktadır.

### **1.2.1.3. Savunma Sanayi İcra Komitesi (SSİK)**

3238 Sayılı Kanun<sup>39</sup> ile teşkil edilen SSİK'nin üyeleri; Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanıdır. Yılda en az iki kez Başbakanın daveti üzerine toplanır. Kanunla Kurul'a verilen görevler şu şekildedir:

- Yüksek Koordinasyon Kurulunca savunma sanayinin geliştirilmesi için tespit edilen genel strateji ve ilkeler istikametinde kararlar almak,
- Türk Silahlı Kuvvetleri için Stratejik Hedef Planı'na göre temini gerekli olan modern silah, araç ve gereçlerin üretimi, yurt içinden gereği halinde yurt dışından tedariki hususunda karar almak,
- Sağlanacak modern silah, araç ve gereçlerin araştırılması, geliştirilmesi, prototip imali, avans verilmesi, uzun vadeli siparişler ve diğer malî ve ekonomik teşviklerin tespiti istikametinde Savunma Sanayi Müsteşarlığına talimat vermek,
- Savunma Sanayi Fonunun kullanım esaslarını tespit etmektir.<sup>40</sup>

### **1.2.1.4. Savunma Sanayi Koordinasyon Yüksek Kurulu (SSYKK)**

SSM'nin teşkiline ilişkin aynı kanun (3238 sayılı Kanun) ile teşkil edilmiş olup; Kurul'da Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanı'nın yanı sıra Maliye Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Dışişleri Bakanı, DPT Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ve Kuvvet Komutanları bulunur. Başbakanın daveti üzerine toplanır. Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan genel strateji doğrultusunda, planlama ve koordinasyonun sağlanmasını takip eder, düzenleyici direktifler verir, Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan Stratejik Hedef Planına uygun olarak Fon ile tedariki öngörülen silah sistemleri ile araç ve gereçlerin tedarik şeklini tespit eder.

<sup>39</sup>3238 Sayılı Savunma Sanayi Müsteşarlığının Kurulması hakkında Kanun

<sup>40</sup>Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD/BeyazKitap.htm>>, (2013)

### 1.2.1.5. Yüksek Askeri Şura (YAŞ)

YAŞ Silahlı Kuvvetlerin en üst düzey komuta heyetinin bir araya geldiği ve ortak bir görüş oluşturduğu bir kuruldur. Bu kurulun yapısı ve görevleri 1612 Sayılı Kanun<sup>41</sup> ile belirlenmiştir. Buna göre Yüksek Askeri Şura'nın üyeleri; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı, Kuvvet Komutanları, Ordu Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ile Silahlı Kuvvetler kadrolarında bulunan orgeneral ve oramirallerdir. Yüksek Askeri Şura'nın Başkanı Başbakandır. Başbakan bulunmadığında Genelkurmay Başkanı Yüksek Askeri Şuraya Başkanlık eder. Aynı kanunda Şura'nın görevleri ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askeri stratejik ana fikrin .(Konseptin)tespiti ve gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesi hususlarında görüş bildirmek,
- Silahlı Kuvvetlerin ana program ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmek,
- Silahlı Kuvvetlerle ilgili olup önemli görülen kanun, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyip görüş bildirmek,
- Başbakan, Genelkurmay Başkanı veya Milli Savunma Bakanı'nın lüzum gördükleri hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirmek.

Tüm üyelerinin eşit oya sahip olduğu Şura'nın, MGSB'si ışığında, özellikle TSK'nın stratejik kullanımına ilişkin konsepti belirlemesi, Silahlı Kuvvetlerin üst düzey komuta heyetinin oluşturulmasına ilişkin atama ve terfi kararları alması savunma politikalarının oluşumundaki önemini artırmaktadır.

### 1.2.2. Savunma Politikalarının Boyutları

Savunma Politikalarının siyasi ve askeri boyutları olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır.

#### 1.2.2.1. Savunma Politikalarının Siyasi Boyutu

Savunma politikasının belirlenmesi ve uygulanması bu politikanın siyasi boyutu ile yakından ilişkilidir. Demokratik ülkelerde devletlerin savunma politikalarının takip edilmesi seçimle gelen ve siyasi sorumluluğu bulunan yürütme organına aittir. Birçok demokratik ülke anayasasında devletin savunma politikasının sağlanmasından

---

<sup>41</sup>1612 Sayılı Yüksek Askeri Şura Kanunu



hükümetlerin sorumlu olduğu açıkça ifade edilmektedir. Türkiye'de de 1982 Anayasasına göre Milli Güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.

Demokratik rejimlerde halkın hükümeti belirleyebilmesi ve gerekli durumlarda onu yasal yollardan değişik yöntemlerle denetleyebilmesi esas unsur olduğuna göre, milli savunma politikasının uygulanmasından dolayı Bakanlar Kurulunun sorumlu olması da demokratik ilkelere en uygun çözüm olarak kabul edilmektedir. Atanmış kişi statüsündeki askerlerin savunma politikası konusunda tek başlarına karar vermeleri durumunda halk tarafından denetlenemeyecek olmaları, bu konuda öncelikle yetkinin siyasi organlarda olmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bu ölçüt günümüzde NATO gibi askeri ittifak örgütlerinin üyelik şartlarında yer alan bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Savunma politikaları siyasi organlar tarafından belirlenirken danışma niteliğinde olmak koşuluyla silahlı kuvvetlerin üst düzey yetkililerinden ve istihbarat örgütlerinden faydalanmak gerekmektedir.

#### **1.2.2.2. Savunma Politikalarının Askeri Boyutu**

Milli savunma hizmeti modern devletlerde özel olarak bu görevi yerine getirmek için kurulmuş olan düzenli ordular eliyle yürütülür. Bu nedenle savunma politikaları belirlenirken silahlı kuvvetlerde görev alan üst düzey komutanlarında görüşlerinin alınması, askerlerinde savunma politikalarının belirlendiği kurullarda görev alması gerekmektedir. Zira yürütme organının ya da politika belirleme kurulunun belirleyeceği kararları uygulama görevi çoğunlukla milli savunma hizmeti sağlayıcısı silahlı kuvvetler tarafından yerine getirilecektir. Demokratik rejimlerde silahlı kuvvetlerin direk olarak hiçbir konuda politika belirleme yetkisi yoktur.<sup>42</sup>

#### **1.2.3. Türkiye'nin Milli Savunma Politikası**

Türkiye'nin savunma politikası uluslararası arenada meydana gelen değişimlerle birlikte her dönemde farklılıklar arz etmiştir. Cumhuriyetin ilk yılları dönemi, ikinci dünya savaşı dönemi, soğuk savaş dönemi ve soğuk savaş sonrası dönem olarak sıralayabileceğimiz farklı dönemlerde farklı savunma politikaları takip edilmiştir.

<sup>42</sup> Hakyemez, 2003: 286

Günümüzde ise Türkiye'nin güvenliğine yönelik tehdit ve riskler geçmiştekilerden oldukça farklılık göstermektedir. Soğuk Savaşın ve bloklar arası mücadelenin sona ermesi sonucunda, küreselleşmeye yönelik yeni bir dünya düzeni arayışına gidilmesi, tehdit kavramlarını da değiştirmiştir. Tehdit kavramı daha önce belirgin ve kitlesel iken, 21'inci yüzyıl başlarında, çok yönlü, çok boyutlu ve değişken bir hale gelmiş, ortama belirsizlikler hâkim olmuştur. Geleneksel tehdit kavramı artık;

- Bölgesel ve etnik çatışmalar,
- Ülkelerdeki siyasî ve ekonomik istikrarsızlıklar ve belirsizlikler,
- Kitle imha silâhları ve uzun menzilli füzelerin yayılması,
- Uyuşturucu ve her türlü silâh kaçakçılığı,
- Uluslararası terörizm, şeklinde ortaya çıkan yeni tehdit ve riskleri de ihtiva etmeye başlamıştır.<sup>43</sup>

Mevcut konumuyla, yeni tehdit ve risklerin yoğunlaştığı Balkanlar, Kafkaslar ve Ortadoğu üçgeninin merkezinde, küresel güç ve oluşumların menfaatlerinin kesişim bölgesinde yer alan Türkiye'nin jeostratejik mevkiinden kaynaklanan bu durumun, bugüne kadar olduğu gibi 21'inci yüzyılda da değişmeyeceği ve Türkiye'nin öneminin ve yenedünya düzenindeki yerinin daha da pekişeceği değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin Savunma Politikası; doğası itibarıyla savunmaya yöneliktir ve ülkenin ulusal bağımsızlığını, egemenliğini, toprak bütünlüğünü ve hayati çıkarlarını korumak ve muhafaza etmek için düzenlenmiştir.<sup>44</sup> Bu itibarla, Türkiye, 21'nci yüzyıla girerken, Millî Savunma Politikasında;

- Bölgesinde barış ve güvenliğe katkıda bulunmayı ve bunu geniş bölgelere yaymayı,
- Bulunduğu bölgeye ve ötesine yönelik tüm stratejileri etkileyebilecek strateji ve güvenlik üreten bir ülke olmayı,
- Bölgesinde bir güç ve denge unsuru olmayı,

<sup>43</sup>Türkiye'nin Milli Savunma Politikası, Türkasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, <<http://www.tasam.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=449>>, (2013)

<sup>44</sup>Türkiye'nin Milli Savunma Politikası, Türkasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, <<http://www.tasam.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=449>>, (2013)

- İşbirliği, yakınlaşma ve olumlu ilişkiler geliştirmek için her türlü fırsattan istifade etmeyi ve girişimlerde bulunmayı çağın gerektirdiği hedefler olarak görmektedir.<sup>45</sup>
- Atatürk'ün koymuş olduğu "Yurtta Sulh, Cihanda Sulh" prensibi çerçevesinde tespit edilen Savunma politikasının temel esasları;
- Her türlü uluslararası gerginliğin azaltılmasına, adil ve kalıcı bir barışın sağlanmasına azamî katkıda bulunmak,
- Bağımsızlığı, bütünlüğü ve egemenliğini korumak,
- Krizleri ve çatışmayı önleyici tüm tedbirleri almak,
- Kolektif savunma sistemlerinde aktif olarak yer almak ve kendisine tevdi edilecek sorumlulukları yerine getirmektir.<sup>46</sup>

#### 1.2.4. AB İlerleme Raporu (2013)

Türkiye ile AB arasındaki düzenli **siyasi diyalog**, Kuzey Afrika, Afrika Boynuzu, Orta Doğu ve Körfez'deki gelişmeler, Orta Doğu Barış Süreci, Afganistan/Pakistan, Rusya, Güney Kafkasya ile Orta Asya ve terörle mücadele ve silahsızlanma konuları dâhil olmak üzere, her iki tarafı da ilgilendiren uluslararası konuları kapsayarak daha fazla yoğunlaşmıştır.<sup>47</sup> Diğer konuların yanında, daha yakın bir ortak güvenlik ve savunma politikası işbirliği ile Batı Balkanlar konularında Türkiye-AB gayri resmi istişareleri gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin **ortak dış ve güvenlik politikasına (ODGP)** ilişkin uyum oranı (%46),<sup>48</sup> diğerlerinin yanında, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin AB Dönem Başkanlığını yürüttüğü 2012 yılının ikinci yarısında AB'ye karşı yaklaşımından etkilenmiştir ve Türkiye uluslararası örgütler çerçevesinde AB'nin hiçbir deklarasyonuna veya beyanına katılmamıştır.

Türkiye diplomatik etkisini ve **ikili ilişkilerini** geliştirmeye ve genişletmeye devam etmiştir. *Kuzey Afrika*'da yaşanan demokratik dönüşüm sürecine yönelik pozitif ve destekleyici bir tutum sergilemiştir. *Afrika*'da yeni diplomatik temsilcilikler açmıştır.

<sup>45</sup> Çıkmalar, 2006: 58

<sup>46</sup> Türkiye'nin Milli Savunma Politikası, Türk asya Stratejik Araştırmalar Merkezi, <<http://www.tasam.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=449>>, (2013).

<sup>47</sup> 2013 yılı AB İlerleme Raporu Fasıl 31: Dış Güvenlik ve Savunma Politikası

<sup>48</sup> 2013 yılı AB İlerleme Raporu Fasıl 31: Dış Güvenlik ve Savunma Politikası

Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri, bölgesel gelişmelere ilişkin olarak düzenli istişarelerde bulunmuş ve güvenlik ile terörle mücadele konularında yakın işbirliği yapmışlardır.

**Ortak dış ve güvenlik politikası (ODGP)** konusunda Türkiye, davet edildiği ilgili 70 AB deklarasyonu ve Konsey kararından 37 tanesine katılmıştır (%53 uyum). Türkiye, BM Güvenlik Konseyi 2015-16 dönemi geçici üyeliğine adaylığını açıklamıştır.<sup>49</sup>

Türkiye, *Suriye* rejiminin sivillere yönelik uyguladığı şiddeti güçlü bir şekilde ve müteaddit kereler kınamak ve Suriye'yi orantısız ve aşırı güç kullanımından kaçınmaya çağırarak suretiyle, görüşlerini yüksek sesle dile getirmiştir. Türkiye, Suriye'deki BM Gözlemci Misyonu hakkındaki 2042 ve 2043 sayılı BM Güvenlik Konseyi kararlarını ve 3 Ağustos 2012 tarihli BM Genel Kurulu kararını memnuniyetle karşılamıştır. Türkiye, Devlet Başkanı Esad'ın meşruiyetini kaybettiği düşüncesinden hareketle, saymadığını açıklamış ve başta Suriye Ulusal Konseyi olmak üzere Suriye muhalefeti ile yakın temas kurmuştur. Bir Türk uçağının Suriye tarafından düşürülmesinin ardından, Türkiye sınır boyunca askeri varlığını artırmıştır. Türkiye, Şam'daki Büyükelçiliğini ve Halep'teki Başkonsolosluğunu kapatmıştır. Türkiye, Suriye sınırlarını ticaret trafiğine kapatmış, ancak bireysel geçişler için açık kapı politikası izlemeye devam etmiştir. Türkiye, ülkelerinden kaçan ve sayıları gittikçe artan Suriyelilere (Eylül ayı itibarıyla yaklaşık 100.000 kişi) insani yardım sağlamıştır.<sup>50</sup>

**Ortak güvenlik ve savunma politikası (OGSP)** çerçevesinde *sivil ve askeri kriz yönetimi* konusunda, Türkiye, AB tarafından Bosna Hersek'te yürütülen askeri misyona (EUFOR Althea) katkıda bulunmayı sürdürmektedir. Türkiye ayrıca, EUPM'ye (Bosna Hersek'teki AB polis misyonu) ve Kosova'daki EULEX misyonuna destek vermektedir.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> 2013 yılı AB İlerleme Raporu Fasıl 31: Dış Güvenlik ve Savunma Politikası

<sup>50</sup> 2013 yılı AB İlerleme Raporu Fasıl 31: Dış Güvenlik ve Savunma Politikası

<sup>51</sup> 2013 yılı AB İlerleme Raporu Fasıl 31: Dış Güvenlik ve Savunma Politikası

### 1.2.5. Türkiye'nin Askeri Strateji Politikası

Savunma politikalarının desteklenebilmesi için Türkiye'nin Askeri Stratejisi dört önemli hususu içermektedir.<sup>52</sup> Bunlar;

- **Caydırıcılık;** Türkiye'nin çevresindeki istikrarsızlık ve belirsizlik ortamında risk ve tehdit odakları üzerinde caydırıcı etki sağlayacak bir askeri gücün idame edilmesi, Milli Askeri Stratejinin temelini oluşturmaktadır.

- **Kriz Yönetimine Askeri Katkı ve Krizlere Müdahale;** Türkiye'nin güvenliğini ilgilendiren krizlerde, diplomatik, ekonomik ve diğer kriz yönetimi tedbirleriyle uyumlu olarak, anlaşmazlıkların barışçı yollarla çözümü için; Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, gerginliğin azaltılmasına, bunların silahlı çatışmaya dönüşmesini önlemeye veya mütecavizi sınırlamaya katkıda bulunmaya hazır olması, ülkenin bütünlüğüne, ulusal birliğine ve rejimin devamlılığına yönelik tehditlere karşı gerekli tedbirlerin alınması stratejimizin en önemli unsurlarından biridir.<sup>53</sup>

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, bölgesindeki krizlerin yanı sıra, politik kararlara bağlı olarak, Birleşmiş Milletler ve bağlı olduğu ittifaklar içinde, barış ve istikrarı tehdit edecek krizlerin çözümüne yönelik uluslararası gayretlere katkıda bulunması, dünya barışını sağlama, tesis ve idame etmeye hazır olması da vazgeçilmez konuların başında yer almaktadır.

**İleriden Savunma;** Muhtemel bir tecavüzün kapsamının mümkün olduğu kadar erken teşhis edilmesi ve fiili bir dış tecavüze maruz kalındığında, bu tecavüzün durdurulması esası ilerden savunmanın temelini teşkil etmektedir.

**Kolektif Güvenlik;** Başta NATO ve BAB olmak üzere mevcut ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) gibi oluşturulmakta olan uluslararası ve bölgesel ittifaklar / kuruluşlar içerisinde aktif olarak yer alınması, Türk Milli Askeri Stratejisi'nin temel unsurlarından birisi olmaya devam etmektedir.<sup>54</sup>

Devletin milli güvenlik ve dış siyasetine uygun olarak, uluslararası kuruluşlara, ittifaklara ve ilgili devletlere askeri güç ile katkıda bulunulmasına; askerî konulara

<sup>52</sup> Çıkmışlar, 2006: 59

<sup>53</sup> Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <[http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD BeyazKitap.htm](http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD%20BeyazKitap.htm)>, (2013)

<sup>54</sup> Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <[http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD BeyazKitap.htm](http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD%20BeyazKitap.htm)>, (2013)

ilişkin iş birliği, teknik yardım ve eğitim desteğinin sağlanmasına devam edilmesi kolektif güvenlik anlayışımızın esasını oluşturmaktadır.

Ana esasları özetle yukarıda belirtilen savunma politikası ve stratejisine uygun kuvvet yapısının oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Jeopolitik ve jeostratejik konumu itibari ile çok yönlü tehdide maruz Türkiye'nin, Milli Güvenlik Siyaseti'ni destekleme imkân ve kabiliyetine sahip bir askeri güce ulaşması; bu gücü, koşulların ve çağın ihtiyaçlarına göre idamesi ve geliştirmesi, 21'nci yüzyılda da Türkiye'nin Savunma Politikası ve Stratejisi'nin temel taşlarını oluşturmaktadır.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <[http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD BeyazKitap.htm](http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD%20BeyazKitap.htm)>.(2013)

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARI

#### 2.1. SAVUNMA HARCAMALARI

Devletin, ülke savunmasını sağlaması kamusal bir hizmettir. Bu hizmetin sağlanması amacıyla oluşturulan güç savunma gücü, savunma gücü için yapılan harcamalar da savunma harcamaları olarak adlandırılır. Savunma harcamaları, ülke savunmasını sağlamak için sağlanan hizmetin bir nevi faturasıdır. Savunma harcamalarının kapsadığı detayla ilgili dünyaca kabul edilmiş bir ortak anlayış bulunmamaktadır.<sup>56</sup>

Savunma harcaması kavramından neyin kastedildiği, hangi giderlerin ve kurumların bu kapsamda değerlendirileceği sorusunun cevabı, hem akademik analizlerde hem de uluslararası kuruluşlar tarafından üzerinde uzlaşılamayan bir konudur.<sup>57</sup> Ülkelerin iç ve dış güvenlik birimlerinin yapısal farklılıkları askeri harcama tanımının ülkeden ülkeye değişmesinin ana nedenidir. Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü'nün (SIPRI) yaptığı tanıma göre askeri harcamalar; silahlı kuvvetlerin, savunma bakanlıklarının ve savunma projeleri üreten diğer kamu kurumlarının cari harcamaları ve sermaye transferlerinden meydana gelmektedir.

Milli güvenlik sisteminin önemli bir unsurunu oluşturan savunma harcamaları, hemen her ülkede milli bütçenin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Savunma harcamalarının, önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla denetlenmesi gereği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur.

Siyasi isteklerin karşı tarafa zorla kabul ettirilmesi demek olan savaş, bu maksatla organize olmuş güçler eliyle yapılabilmektedir. İnsan ve malzeme unsurundan meydana gelen silahlı güçler için ayrılan kaynaklar, savunma harcamaları içinde çok

---

<sup>56</sup> Kalyon, 2008: 24

<sup>57</sup> Giray, 2004: 184

büyük bir yer tutmaktadır. Kısacası savunma hizmetinin gerektirdiği alanlara yapılan harcamaların tümü “Savunma Harcamaları” olarak adlandırılabilir.<sup>58</sup>

Bu anlamda savunma harcamaları; ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden, ülke bütünlüğüne yönelik tehdidin artan bir fonksiyonu olarak ayırdıkları bir pay olup, egemenlik ve ulusal varlığın devamını sağlamak amacıyla yapılan harcamalardır. Bu harcamalar insanların topluluk olarak örgütlendikleri ilk yıllardan bu yana yapıla gelmektedir.<sup>59</sup>

### 2.1.1. Savunma Harcamalarının Özellikleri

Devletin savunma hizmetlerine yönelik harcamaları, egemenlik ve ulusal varlığın devamını sağlayan harcamalardır. Çoğu kez, ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden, ülke bütünlüğüne yönelik tehditlerin artan bir fonksiyonu olarak ayırdıkları paydır.<sup>60</sup> Savunma harcamalarının optimum düzeyde yapılması, risk faktörünün iyi belirlenmesine ve yeterli güvenlik düzeyinin tespit edilmesine bağlı olmaktadır.

Güvenli bir ortam ekonomik kalkınma için ana koşuldur;<sup>61</sup> kendini güvenli hissetmeyen sermaye yatırım yapmayacaktır. Güvenli ortamı sağlayan savunma harcaması miktarı optimum savunma harcamasıdır.

Savunma ve güvenlik kamu hizmetleri arasında en önemli yeri tutmaktadır. Bu aynı zamanda devletin varlığının bir göstergesidir. Günümüz modern devlet yapılanmasında savunma ve güvenlik hizmetleri devletin temel ve asli fonksiyonu olarak kabul edilmiştir.

Devlet harcamalarına ilişkin tartışmalarda, harcamaların ya çok fazla veya az, ya gereksiz yerlere, ya da verimsiz bir şekilde yapıldıkları gibi tatminsizlik ifade eden fikirlere rastlanmaktadır. Bu anlamda milli savunmaya yönelik harcamalar konusu en fazla ön plana çıkarılmaktadır. Hatta bazı teorisyenler özellikle barış koşullarında milli savunma harcamalarını verimsiz kabul etmektedirler. Kamu harcamaları tasnifinde

<sup>58</sup> Savunma Harcamaları, [http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamalari-ve-ozellikleri/\(2013\)](http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamalari-ve-ozellikleri/(2013))

<sup>59</sup> Maliye Bakanlığı, 1993: 12

<sup>60</sup> Savunma Harcamaları, [http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamalari-ve-ozellikleri/\(2013\)](http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamalari-ve-ozellikleri/(2013))

<sup>61</sup> Maliye Bakanlığı, 1993: 9



verimsiz kamu harcamaları arasında yer alan milli savunma giderlerini tamamen ekonomik israf olarak kabul etmek mümkün değildir.<sup>62</sup>

Savunma hizmetleri için yapılan harcamaların üretken olma özelliğinin bulunmadığı değerlendirilmekte ve bu alana ayrılan kaynakların alternatif alanlarda daha verimli olarak kullanılmasının mümkün olduğu belirtilmektedir. Bu tür harcamaların, kaynakların üretken alanlarda kullanılmasını engellediği, bir başka ifade ile özel tüketim ve yatırımların azalmasına neden olduğu, dolayısıyla milli gelir seviyesini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmektedir.<sup>63</sup>

Bir ülkenin savunmasına ayıracağı kaynakların belirlenmesinde pek çok faktör rol oynamaktadır. Politik ve stratejik nedenler ile ülkenin iç dinamikleri askeri harcamalara olan ihtiyacı belirler. Potansiyel tehditler, riskler, belirsizlikler de savunma harcamalarının düzeyini etkilemektedir.<sup>64</sup> Dolayısıyla milli savunma için yapılan harcamalar devletin varlığının devamı için zaruridir.

Savunma harcamalarının bir diğer özelliği ise, ekonomilere yaptığı olumlu katkıdır. Savunma ve güvenlik hizmetleri ulusal ve uluslararası ekonomik ilişkilerin kurulmasına katkı sağlar. Dolayısıyla piyasa ekonomilerinin gelişmesi için gerekli bir harcama türü olarak görülmelidir. Çünkü piyasa ekonomilerinin gelişimi, egemenlik ve savunma hizmetlerinin yeterliliği ile de yakından ilişkilidir.<sup>65</sup>

Savunma harcamalarının ekonomik niteliğinin ilk özelliği bu harcamaların kıt kaynakları doğrudan prodüktif yatırımlardan ve beşeri sermaye birikiminden uzaklaştırmasıdır. Eğer savunma harcamaları ağır bir sınai temeli gerektiren silah üretimini içeriyorsa, ithal ikameci sanayileşme stratejisini iyice güçlendirecektir.<sup>66</sup> Bu strateji de ihracatın teşvikini ve tarım gibi sektörlerin gelişimini engelleyecektir. Ayrıca savunma harcamalarının finansmanının öncelikle vergilerle yapılması gerekecektir. Savunma alanında genellikle uzmanlar, bilim adamları ve mühendisler gibi nitelikli işgücü istihdam edilir. Bu durum ekonominin diğer alanları için beşeri sermaye arzını azaltacaktır.<sup>67</sup> Savunma harcamaları içinde önemli bir kalem olan silahların bir kısmının

<sup>62</sup> Savunma Harcamaları, [http://www.yakupevirgen.com.tr/savunmaharcamalariveozellikleri/\(2013\)](http://www.yakupevirgen.com.tr/savunmaharcamalariveozellikleri/(2013))

<sup>63</sup> Nadaroğlu, 1992: 167

<sup>64</sup> Savunma Harcamaları, [http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamaları-ve-ozellikleri/\(2013\)](http://www.yakupevirgen.com.tr/savunma-harcamaları-ve-ozellikleri/(2013))

<sup>65</sup> Nadaroğlu, 1992: 168

<sup>66</sup> Çıkmışlar, 2006: 52

<sup>67</sup> Güneş, 2011: 147

yurtdışından ithal edilmesi, gelişmekte olan ülkelerin kıt döviz kaynakları üzerinde ciddi açıklar oluşturur. Savunma harcamaları grubu içinde yer alan ve verimliliğe olumlu katkısı olan araştırma-geliştirme harcamalarının bu konudaki sivil harcamaların aleyhine olması, ekonomik büyüme üzerinde negatif bir etki ortaya koyacaktır.<sup>68</sup>

Savunma hizmetinin önemi sebebiyle birçok ülkede toplam kamu harcamalarının önemli bir oranı, savunma harcamalarına ayrılmakta ve büyüme için gerekli olabilecek bazı kullanım alanlarından kısıntı yapılarak savunma harcamaları sürdürülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, savunma harcamalarının, ülkelerin gelişmesini ve ekonomik olarak büyümesini sağlayacak faaliyetlerin ihmal edilmesi pahasına gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu sebeple de savunma harcamaları üretken ekonomi karşısında bir fırsat maliyeti oluşturmaktadır. Savunma harcamalarının gelişmekte olan ülkelerdeki en önemli etkisini, yeni yatırımların uyarılarak atıl kaynakların harekete geçirilmesi oluşturmaktadır. Tabi ki burada önemli olan, harekete geçen kaynakların ne ölçüde verimli kullanıldığıdır. Diğer yandan savunma sanayi ürünlerinin genelde sermaye yoğun üretim teknikleriyle üretilmesi sebebiyle istihdama doğrudan olumlu etkisi görülmemektedir. Örneğin Türkiye’de asker sayısının toplam işgücüne oranı profesyonel askerlik öncesi % 3,6 civarındadır. Kısaca her 1000 kişinin 7,1’i aktif asker olarak silahlıdır.<sup>69</sup>

### **2.1.2. Savunma Harcamalarının Türleri**

Dünyada savunma harcamalarının hangi unsurlardan oluştuğuna dair bir fikir birliği yoktur. Savunma harcaması kavramından neyin kastedildiği sorusunun cevabı, hem akademik analizlerde hem de uluslararası politikada tam olarak açık değildir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Mesela farklı ülkelerdeki silahlı güçler farklı kurumları yansıtabilirler ve rolleri farklı olarak tanımlanabilir. Bazı ülkelerde polis ve ordunun görevleri arasındaki ayrım net değildir.

Savunma harcamaları en basit şekliyle yatırım ve tüketim harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır.<sup>70</sup> Askeri tedarik, askeri bina inşaatları ve araştırma geliştirme yatırım sınıfına; işletme ve bakım giderleri, personel ödemeleri de tüketim harcamaları

<sup>68</sup> Ulaş, 2010: 81-82

<sup>69</sup> Akyürek, 2010: 24

<sup>70</sup> Ulaş, 2010: 82

sınıfına girmektedir. Türkiye'de savunma harcamaları asker sivil personel ödemeleri, silah-teçhizat, işletme ve bakım, sefer stokları ve malzeme, inşaat yatırımları ve yedek kaynaklar şeklinde beş ana sınıfa ayrılmaktadır.<sup>71</sup>

### 2.1.3. Savunma Harcamalarının Planlanması

Türkiye'nin savunmaya ayırdığı kaynaklar bütçe ile sınırlı değildir: Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF), Türk Silahlı Kuvvetlerini Geliştirme Vakfı (TSKGV), dış krediler ve dış yardımların yanı sıra hibe şeklinde Türkiye'ye aktarılan silahlar da savunmanın kaynakları olarak düşünülmelidir.<sup>72</sup>

Türkiye'de savunma harcamalarının ve bunlara ait kaynakların belirlenmesi, Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi (PPBS) çerçevesinde yürütülmektedir.

**Planlama;** Orta (10 yıl) ve uzun vade (11-20 yıl) için askeri strateji ile stratejik hedeflerin ve kuvvet yapısının belirlenmesi işlemidir.<sup>73</sup>

**Programlama;** Planlama ile belirlenen hedeflerin kaynaklar bazında nasıl gerçekleştirileceğinin bir zaman boyutu üzerinde projelendirilmesi işlemidir.

**Bütçeleme;** On Yıllık Tedarik Programlarında (OYTEP) belirtilen muhtemel kaynak tahsislerinin her yıl için o bütçe yılında nereye, ne maksatla ve ne kadar tahsis edileceğinin kararlaştırılması işlemidir.<sup>74</sup>

Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'ne tahsisi muhtemel kaynakların değerlendirmesi yapılırken; genel ekonomik göstergeler, büyüme hızı, dış ticaret dengesi, fiyat ve maliyet artışları, dış yardım ve kredi imkânları, kalkınma planları, hükümet programı, yürürlükte bulunan programlar ve yükümlülükler gibi etkenler çerçevesinde, plan döneminde savunma harcamalarına ayrılacak kaynak boyutlarının ne olabileceği değerlendirilir.

<sup>71</sup> Çıkmalar, 2006: 52

<sup>72</sup> Mali Kaynaklar ve Savunma Harcamaları, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPDBeyazKBo19.htm>>, (2013)

<sup>73</sup> Mali Kaynaklar ve Savunma Harcamaları, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPDBeyazKBo19.htm>>, (2013)

<sup>74</sup> Mali Kaynaklar ve Savunma Harcamaları, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPDBeyazKBo19.htm>>, (2013)

#### 2.1.4. Savunma Harcamalarının Kaynakları

Savunma harcamalarının ve aynı zamanda mali planın kaynakları,<sup>75</sup>

- Milli Savunma Bütçesinden Tahsisli Kaynaklar,
- Savunma Sanayi Fonu Kaynakları,
- TSK Güçlendirme Vakfı Kaynakları,
- Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi,
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi,
- Geri Ödemeleri Hazine Müsteşarlığı Bütçesinden Yapılan Yabancı Devlet veya Firma Kredileri ve Milli Savunma Bakanlığının Özel Kanunlara Dayanan Gelirlerinden oluşmaktadır.<sup>76</sup>

#### 2.1.5. Savunma Harcamalarının İçeriği

Savunmaya ilişkin kamu harcamaları, en genel biçimde yatırım ve tüketim için yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Özellikle askeri tedarik, askeri bina inşaatları ve AR-GE için yapılan harcamalar yatırım harcamaları arasında sayılmaktadır. NATO kriterlerine göre savunma harcamaları; personel harcamaları, altyapı harcamaları, ekipman harcamaları ve operasyonel harcamalarıdır.<sup>77</sup> ABD'de savunma harcamaları personel, silahlanma, AR-GE, deniz aşırı organizasyonlara ve emekli askerlere yapılan harcamalar olarak sınıflandırılmaktadır. Türkiye'de ise savunma harcamaları, askeri-sivil personel ödemeleri, silah ve teçhizatın alım, işletme ve bakımı, sefer stokları ve malzeme, inşaatlara yönelik yatırımları ve yedek kaynaklar şeklinde beş farklı sınıfa ayrılmaktadır.<sup>78</sup>

Türkiye örneğinde savunma alanında harcamacı kamu kuruluşları incelendiğinde özellikle Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı öne çıkmaktadır. Toplam personel sayısı 720 bin civarında olan Silahlı Kuvvetlerin içinde yer aldığı merkezi savunma bütçesi olarak MSB'nin payı % 84,4, Jandarma Genel Komutanlığının % 15, Sahil Güvenlik Komutanlığının payı ise %

<sup>75</sup> Çıktılar, 2006: 72

<sup>76</sup> Zekey, 2013: 2

<sup>77</sup> Zekey, 2013: 3

<sup>78</sup> Kunt, 2004: 43

0,6civarındadır. Türkiye’de savunma harcamalarının içeriği incelendiğinde; ortalama olarak % 48’i personel giderlerine, % 34’ü yiyecek, giyecek, yakıt ve benzeri giderlere, % 13,5’i silah, araç ve gereç alımlarına, % 2,5’i transfer harcamalarına, % 1’i ise yatırım harcamalarına ayrıldığı görülmektedir.<sup>79</sup> Diğer yandan askeri teçhizat alımının; % 54’ü bütçeden,% 44’ü Savunma Sanayi Destekleme Fonundan, % 1,5’i TSK Güçlendirme Vakfı kaynaklarından karşılandığı anlaşılmaktadır.<sup>80</sup>

Türkiye’de savunma harcamaları içerisinde yer alan silahlanma harcamaları 1985 yılında bir kamu kuruluşu olarak kurulan “Savunma Sanayi Müsteşarlığı” tarafından yapılmaktadır. Bütçe dışı savunma harcamaları da1985 tarihli 3238 sayılı kanunla yürütülen “Savunma Sanayi Destekleme Fonu” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu fona Kanunun 12’nci maddesi gereği çeşitli aktarmalar yapılmaktadır.<sup>81</sup>

Sonuç olarak savunma harcamalarının kaynakları olarak; MSB’ne ait bütçe, Savunma Sanayi Fonu, TSK Güçlendirme Vakfı kaynakları, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleri, geri ödemeleri Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılan yabancı devlet ve firma kredileri ile MSB’nin özel kanunlara dayanan gelirlerinden oluştuğu görülmektedir.<sup>82</sup>

#### **2.1.6. Kurumsal Bazda Savunma Harcamaları**

Türkiye’de askeri harcamalar kurumsal bazda; Milli Savunma Bakanlığı (MSB), Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM), Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF), Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve bunlara ilave olarak Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ve TÜBİTAK bünyesinde yapılan AR-GE harcamalarından müteşekkildir.<sup>83</sup>03.01.1961 tarih ve 205 sayılı Kanun ile kurulan; vergi mükellefiyeti, alacakların tahsili, sürekli gelir kaynakları gibi ayrıcalıkları bulunan Ordu Yardımlaşma Kurumunu(OYAK)’da<sup>84</sup> bu kapsamda değerlendirebiliriz.

<sup>79</sup> Çıkmalar, 2006: 94

<sup>80</sup> Şenesen, 2002: 73-76

<sup>81</sup> Güneş, 2011: 1

<sup>82</sup> Zekey, 2013: 2

<sup>83</sup> Akça, 2010: 15

<sup>84</sup> 205 sayılı OYAK Kanunu

Merkezi idare içerisinde yer alan devlet kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin oluşturduğu genel bütçe içerisinde yer alan Milli Savunma Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Hava Kuvvetleri Komutanlığı ve Deniz Kuvvetleri Komutanlığı harcamaları MSB bütçesi içerisinde değerlendirilmektedir. MSB bütçesi, bütçe içi savunma harcamalarının yaklaşık % 80'ini oluşturmaktadır.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) bir parçası olan Jandarma Genel ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri, eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş görev ve hizmetlerinin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Bu birimlerin bütçeleri İçişleri bakanlığı bütçesi içerisinde yer almakla birlikte Bakanlıktan ayrı olarak düzenlenmektedir.<sup>85</sup> İç güvenlik birimlerinden Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçesi, bütçe içi savunma harcamalarının yaklaşık % 20'ini oluşturmaktadır.<sup>86</sup>

Türkiye'de bir savunma sanayi alt yapısı oluşturulması ve silah tedarikinde yurt dışına bağımlılığı azaltılması amacıyla 1985 yılında 3238 sayılı<sup>87</sup> yasa ile kurulan Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve bünyesindeki yirmi yıllık süre zarfında bütçesinde yaklaşık 22 milyar dolar para toplanan Savunma Sanayi Destekleme Fonu da savunma harcamaları kapsamında önemli bir yere sahiptir.

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı milli harp sanayimizin geliştirilmesi, yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah, araç ve gereçlerinin satın alınması suretiyle Türk Silahlı Kuvvetleri'nin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak üzere kurulmuştur. Vakfın mütevelli heyeti, milli savunma bakanı, genelkurmay ikinci başkanı, milli savunma bakanlığı müsteşarı ve milli savunma bakanlığı savunma sanayi müsteşarından oluşmaktadır. Vakfın başlıca gelir kaynakları; bağışlar, iştiraklerden alınan kâr payları, gayrimenkul ve işletmelerin kira gelirleri, işbirliği protokolleriyle sağlanan gelirler, banka mevduat gelirleri, menkul kıymet gelirleri, düzenlenen fuar gelirlerinden oluşmaktadır. TSKGV, ASELSAN, TAI, HAVELSAN, ROKETSAN, ASPİLSAN ve İŞ-BİR Elektrik Sanayi A.Ş. den oluşan 6 adet bağlı ortaklığı ve bunlar haricinde 8 adet iştirakiyle ülke içi savunma sanayinde

<sup>85</sup> 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu

<sup>86</sup> 2696 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu

<sup>87</sup> 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun

önemli bir yere sahiptir. TSKGV bünyesinde yer alan bu şirketler MSB'nin askeri araç ve gereç noktasındaki önemli tedarikçilerini oluşturmaktadır.<sup>88</sup>

### 2.1.7. Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri

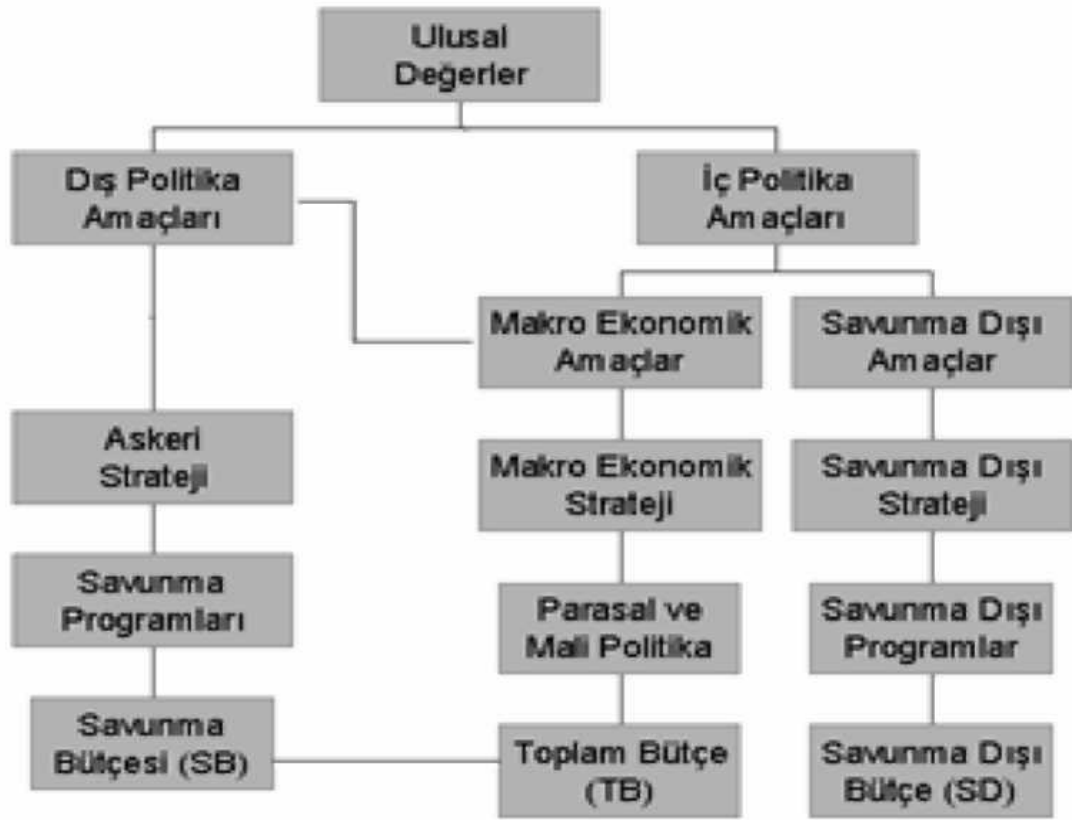
Savunma bütçesinin belirlenmesi, birbirini tamamlayan iki değişik yaklaşıma dayalıdır.<sup>89</sup> Bu yaklaşımlardan birincisi dış politika yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda önce ulusun dünya görüşü ve dış politikası belirlenir. Sonra da bu dış politikanın gerçekleşmesi için gerekli strateji ve bu stratejiye uygun askerî güç plânlanır. Bu askerî gücün gerektireceği maliyet, savunma bütçesinin ne olacağını belirler. İkinci yaklaşıma iç politika yaklaşımı adı verilir. Bu yaklaşımda ulusal gelişme hedefleri ve bu hedeflere ayrılması mümkün kaynaklar belirlenir. Bu kaynak dağılımında savunma bütçesinin azami sınırı ortaya çıkınca, bu sınır içinde gerçekleştirilmesi mümkün askerî güç alternatifleri belirlenir ve daha sonra da bu alternatiflerden ulusal savunma hedeflerine en uygun düşeni seçilir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, aslında bu iki yaklaşımı da birbirini tamamlayan iki yaklaşım olarak ele almak zorunluluğu vardır. Aşağıdaki şekil (Şekil 1.1) iç ve dış politika yaklaşımlarının bir arada ulusal değerler bütünü tayı edişini göstermektedir.<sup>90</sup> Şekilde sol tarafta dış politika amaçları başlığı altında dış politika yaklaşımı, sağ tarafta iç politika amaçları başlığı altında iç politika yaklaşımları gösterilmiştir. Bir ulusun, dünya politikasındaki gelişmeleri ve bu gelişmelerin kendi güvenliğini nasıl etkileyeceğini dikkate almadan, savunma bütçesini belirlemesi imkânsızdır. Aynı şekilde ulusal ekonomik gücü dikkate almadan da, dış politika hedefleri belirlemek rasyonel olmaz.

<sup>88</sup> Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, <http://www.tskgv.org>, (2013)

<sup>89</sup> Özer, 2001: 29

<sup>90</sup> Harp Akademisi, 1985: 95

Uluslararası ve Ulusal Durum  
Kurumlar ve Karar Üniteleri



Şekil 1.1. İç ve Dış Politika Yaklaşımlarının Birlikte Değerlendirilmesi<sup>91</sup>

Konuyu dünya üzerinde en çok savunma harcaması yapan ABD ekonomisini baz alarak inceleyecek olursak; Amerika'da savunma sanayii araştırmaları yapan ve savunma sanayii sistemleri üreten pek çok orta ve büyük boy işletme göze çarpacaktır. Bu işletmeler gerek ürettikleri yeni teknolojiler gerekse diğer sektörlerden aldıkları girdiler ve diğer sektörlerle verdiği çıktılar açısından ABD ekonomisinde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer sektörlerden aldığı girdiler ve diğer sektörlerle verdiği çıktılar tabirleri irdelenecek olursa, örneğin savunma sanayii bilimsel araştırma sektöründen çok büyük destek almakta ve bu sektörü maddi olarak desteklemektedir. Aynı şekilde ürettiği yeni teknolojiler vasıtasıyla iletişim, ulaştırma gibi sektörleri desteklemektedir. Bugün kullandığımız cep telefonu gibi iletişim teknolojileri ve havacılık teknolojileri,

<sup>91</sup> Harp Akademisi, 1985: 96



savunma sanayiinin birer çıktısı durumundadır. Bu çıktı teknolojiler; ulaştırma ve iletişimi gerek kolaylaştırarak gerekse hızlandırarak mal ve hizmet üretimi üzerine pozitif etki yapmış, dolayısıyla büyüme üzerinde önemli rol oynamışlardır. Bunu bir üretim şoku olarak değerlendirmek de mümkündür.<sup>92</sup>

Piyasada yaşanan üretim (arz) yönlü bir şok hem millî geliri artırmış olacak hem de fiyatlar genel düzeyini aşağıya çekmiş olacaktır. Bu tip arz şokları genellikle yeni teknolojiler sayesinde olmaktadır. Sanayi devrimi bu tip arz şoklarına en güzel örneklerden biridir. İktisat politikası açısından toplam arzı artıracak ve teşvikler, gerek fiyat düzeyini düşürmek gerekse üretimi arttırmak açısından para ve maliye politikalarından daha tesirli olacaktır.<sup>93</sup>

Diğer taraftan askerî harcamalar, üretici olmayan sadece kendi sektörü içinde hapis olmuş sadece tüketen ve lüzumsuz harcamalardır. Büyümeye etkileri olamaz. Savunma harcamaları gelişmekte olan ülke ekonomileri için büyümeye önemli bir engel olarak gösterilmektedir.<sup>94</sup>

Yukarıda da izah edilmeye çalışıldığı gibi savunma harcamalarının ekonomi üzerine etkileri negatif ve pozitif olmak üzere iki yönlüdür.<sup>95</sup>

### ***Pozitif etkileri;***

1. Savunma harcamaları pozitif dışsallıklara sahiptirler. Bu dışsallıklar sayesinde faktör verimliliği artabilir. Bu dışsallıklar “modernizasyon,” “istikrar” ve “disiplinin” yanı sıra askeri personelin eğitimi, altyapı oluşturma ve askeri araştırma-geliştirme yoluyla çoğalan teknik yöntemler ve ordunun iç güvenlik hizmetlerine sağladığı destekler gibi sayısal olmayan faktörlerin tümünü içermektedir. Özellikle araştırma-geliştirme faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan yeni teknolojiler kısa sürede tüm topluma yayılacaktır. Nitekim elektronik ve ulaştırma alanlarındaki icatların neredeyse tamamı ilk defa askeri nedenlerle gerçekleştirilmiştir.<sup>96</sup> Bu durum “teknolojinin ikili kullanımından (dual use technology)”

<sup>92</sup> Sümer, 2011: 38

<sup>93</sup> Sümer, 2011: 38

<sup>94</sup> Giray, 2004: 189

<sup>95</sup> Giray, 2004: 189

<sup>96</sup> Nadaroğlu, 1985: 184-185

kaynaklanmaktadır.<sup>97</sup> Teknolojik bilgi sayesinde özellikle savunma ve ticari uygulamalar arasında oluşturabilecek sinerji için gerekli potansiyel, bu kavram üzerinde odaklaşmayı gerektirmektedir. Ancak “*teknolojinin ikili kullanımı*” sadece iki kişiyi esas alan kullanıma değil, askeri ve sivil alanda çok sayıda potansiyel kullanıcıya sahip bir teknolojiye atıfta bulunmayı içerir.<sup>98</sup>

2. Silah üreticisi ülkelerde gelişmiş silahların üretiminden kaynaklanan teknolojik geri beslemeler sayesinde, endüstriler arası bağlantılar ve iki amaçlı araştırma-geliştirme kullanımı söz konusu olabilir.<sup>99</sup>
3. Sanayileşmiş ülkelerde barış dönemlerinde genellikle efektif talep azlığı nedeniyle üretimde daralmalar görülür. Bu gibi dönemlerde savunma harcamaları iktisadi faaliyetleri teşvik edip üretimde canlanmaya neden olabilir.<sup>100</sup>
4. Savunma harcamaları aşırı büyümeyi kontrol altına alabilir. Hükümetler, bir kamu bütçesi kalemi olan savunma harcamalarını önemli ölçüde kontrol edebilir ve ekonomik istikrar amacıyla kullanabilirler. Kısacası bu harcamalar durgunluk dönemi boyunca artırılabilir, enflasyonist baskıların söz konusu olduğu dönemlerde ise azaltılabilirler.<sup>101</sup>

### ***Negatif Etkileri;***

1. Savunma harcamaları, kıt kaynakları doğrudan prodüktif yatırımlardan ve beşeri sermaye birikiminden uzaklaştırır. Böylece, savunma harcamaları yüksek büyüme oranları içeren kalkınma projelerinde kullanılacak kaynakları başka alanlara kaydırmak suretiyle yüksek bir fırsat maliyetine neden olabilirler. Bu durum sadece savunma dışı kamu harcamalarını değil aynı zamanda bağlantılı özel sektör harcamalarını da düşürür.<sup>102</sup> Bu doğrultuda silahsızlanma, kalkınmanın temel faktörü olarak görülmektedir.

---

<sup>97</sup> Branscomb, 1955: 66

<sup>98</sup> Branscomb, 1995: 66

<sup>99</sup> Giray, 2004: 190

<sup>100</sup> Eshay, 1983: 87

<sup>101</sup> Giray, 2004: 190

<sup>102</sup> Looney, 1994: 36

Nitekim ABD’de Japonya’ya oranla verimlilik düşüşünün nedenleri arasında yüksek savunma harcamaları yükü sayılmaktadır.<sup>103</sup>

2. Eğer savunma harcamaları ağır bir sınai temeli gerektiren silah üretimini içeriyorsa, ithal ikameci sanayileşme stratejisi iyice güçlenir, bu da ihracatın teşvikini ve tarım gibi sektörlerin gelişimini engeller.<sup>104</sup> Böyle bir strateji, genellikle gelişmekte olan ülkelerde iktisadi büyüme açısından olumsuz sonuçlara yol açar.
3. Tam kamusal hizmet olan savunma için yapılan harcamaların maliyetleri bulunmakla beraber, bu hizmetler için bir piyasa fiyatı söz konusu değildir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi sivil kesimin finansmanını gerektirir. Bu ise, savunma harcamalarının finansmanının vergilerle yapılacağı anlamına gelir. Bu durum ekonomide vergi yapısını bozabilir, tüketim ve/veya yatırım miktarını düşürebilir. Sonuç olarak büyüme oranı düşecektir. Büyümedeki bu düşme veya yavaşlama, savunmanın büyüme üzerinde yaratabileceği faydalarla dengelenmek zorundadır.<sup>105</sup>
4. Savunma alanında genellikle uzmanlar, bilim adamları ve mühendisler gibi nitelikli işgücü istihdam edilir. Bu ise, ekonominin diğer alanları için beşeri sermaye arzını azaltacaktır. Ayrıca savunma alanında yüksek nitelikli işgücüne olan talep, diğer sektörlerde sermayenin marjinal hasılasını düşürebilecektir.<sup>106</sup>
5. Savunma harcamaları içinde önemli bir kalem olan silahların bir kısmının yurtdışından ithal edilmesi, gelişmekte olan ülkelerin kıt döviz kaynakları üzerinde ciddi açıklar oluşturur.<sup>107</sup>
6. Savunma harcamaları grubu içinde yer alan ve verimliliğe olumlu katkısı olan araştırma-geliştirme harcamalarının bu konudaki sivil harcamaların aleyhine olması, iktisadi büyüme üzerinde negatif bir etki ortaya çıkacaktır.

---

<sup>103</sup> Fontanel, 1995: 572

<sup>104</sup> Değer ve Sen, 2001: 280

<sup>105</sup> Giray, 2004: 191

<sup>106</sup> Değer ve Sen, 2001: 282

<sup>107</sup> Eshay, 1983: 87

Bu sonuç, askeri teknolojinin sivil teknolojiye göre daha düşük rantabiliteye sahip olduğu görüşüne dayanmaktadır.

7. Savunma alanındaki araştırma-geliştirme faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan buluşlar sadece devlete satılabilen nihai mal ve hizmetlere yönelik ise, bunların genel olarak verimlilik artışına katkılarının sıfır olabileceği söylenebilir.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Giray, 2004: 191

## 2.2. DÜNYA'DA SAVUNMA HARCAMALARI

Dünya üzerindeki askerî harcamaların rakamsal büyüklüğü, savunma harcamalarının denetlenmesi konusunda daha açıklayıcı olacaktır. 2012 yılı rakamları ile dünya ölçeğinde yapılan askerî harcamaların 1.745 trilyon Amerikan doları<sup>109</sup> düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu rakamlar, bir önceki yıla göre % 0,3; 2000 yılına göre ise % 50 civarında bir artışa karşılık gelmektedir.<sup>110</sup> Bu durum, 2012 yılı için küresel ölçekte hesaplanan bir toplam hâsılanın yaklaşık ortalama % 2,7'sinin savunma harcamalarına ayrıldığını; tüm dünyada kişi başına düşen yıllık harcamanın ise 224 Amerikan doları olduğunu göstermektedir.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> SIPRI, 2013

<sup>110</sup> Beriş, 2012: 12

<sup>111</sup> SIPRI, 2013

### 2.2.1. ABD ve Bazı Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamaları

**Tablo 2.1.** ABD ve Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH Oranı(%)<sup>112</sup>

Ülkeler	Yıllar								
	1988	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
<b>ABD</b>	5,7	5,3	3,8	3,1	4	4,8	4,8	4,7	4,4
<b>İngiltere</b>	4,1	3,9	3	2,4	2,4	2,7	2,6	2,5	2,5
<b>Rusya</b>	15,8	12,3	4,4	3,7	3,7	4,6	4,3	4,1	4,4
<b>Almanya</b>	2,9	2,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
<b>Fransa</b>	3,6	3,4	3	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>İspanya</b>	2	1,8	1,4	1,2	1	1,1	1,1	0,9	0,8
<b>İtalya</b>	2,3	2,1	1,7	2	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
<b>Yunanistan</b>	5,1	4,6	3,8	4,3	3,5	3,3	2,7	2,2	2,5
<b>İsveç</b>	2,6	2,6	2,3	2	1,5	1,2	1,3	1,2	1,2
<b>Türkiye</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>

Dünyanın büyük kısmının ciddi bir yoksulluk, hatta açlık sorunuyla yüz yüze bulunduğu bir süreçte savunma harcamalarının bu denli büyük rakamlara işaret etmesi tüm ülkelerin güvenlik kriterlerinin gözden geçirilmesi gerektiğini göstermektedir.<sup>113</sup>

Küresel ölçekli savunma harcamalarının büyük bir kısmını tek başına ABD yapmaktadır. Buna göre ABD'nin savunma harcamaları için 2012 yılında ayırdığı bütçe 688 milyar dolardır ki bu rakam tek başına dünya genelinin % 43'üne karşılık

<sup>112</sup> SIPRI, 2013

<sup>113</sup> Beriş, 2012: 12

gelmektedir.<sup>114</sup> Soğuk Savaş sonrasında ABD de dâhil olmak üzere dünyanın hemen her yerinde ülkelerin savunma harcamalarında önemli ölçüde azalma olmuştur.<sup>115</sup> Örneğin SIPRI verilerine göre 1990 yılında ABD'de savunma harcamalarının GSYİH'ye oranı % 5,3 seviyesinde iken 2000 yılına kadar olan on yıllık süre zarfında düzenli bir şekilde azalmış ve 2000 yılında % 3,1'e düşmüştür.<sup>116</sup> Ancak 11 Eylül Olayları bu eğilimin tersine dönmesi yönünde bir etki meydana getirmiştir. 11 Eylül'den sonra ABD'de ulusal güvenlik ve dış tehdit algılarının değişmesiyle savunma harcamaları, 2012 yılında GSYİH'ye göre % 4,4 düzeyine yükselmiştir.<sup>117</sup> ABD dışında Fransa, Çin ve İngiltere gibi ülkeler savunma harcamaları konusunda başı çekmekte, harcamalarını her yıl önemli oranlarda artırmaktadırlar. Başka bir açıdan bakıldığında, 2012 yılında, en çok savunma harcaması yapan ilk 10 ülkenin dünya ölçeğinde 1630 trilyon dolar olarak gerçekleşen harcamaların 1,217 trilyon dolarını, başka bir ifadeyle % 75'ini karşıladıkları görülür.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> SIPRI, 2013

<sup>115</sup> Beriş, 2012: 12

<sup>116</sup> SIPRI, 2013

<sup>117</sup> SIPRI, 2013

<sup>118</sup> Beriş, 2012: 12

**Tablo 2.2:** Dünyada en fazla savunma harcaması gerçekleştiren ilk 15 ülke(2012)<sup>119</sup>

	Ülke	Harcama (milyar \$)	Kişi başına harcama (\$)	GSYİH'ye Oranı	Dünyadaki Payı
1	ABD	688	2,141	4,4	43
2	Çin	[167]	[74]	[2,1]	[7,3]
3	İngiltere	60,8	931	2,7	3,7
4	Fransa	59,3	922	2,3	3,6
5	Rusya	[90,7]	[430]	[4]	[3,5]
6	Japonya	59,3	401	1	3,3
7	Arabistan	56,7	1,524	10,4	2,8
8	Almanya	45,7	558	1,3	2,8
9	Hindistan	46,1	30	2,7	2,5
10	İtalya	34	593	1,8	2,3
11	Brezilya	33,1	142	1,6	2,1
12	K.Kore	27,6	493	2,8	1,7
13	Avustralya	19,2	560	2	1,5
14	Kanada	22,6	892	1,5	1,4
15	Türkiye	18,2	244	2,3	1,1
	<b>Toplam</b>	<b>1428,3</b>	<b>-</b>	<b>2,7</b>	<b>100</b>

<sup>119</sup> SIPRI, 2013



Savunma harcamaları mutlak rakam olarak ele alındığında dünya ölçeğinde ilk on beşte bulunan ülkelerden çoğunluğunun gelişmiş, demokratik ülkeler olduğu görülür. Ancak söz konusu ülkelerin ekonomilerinin dünyadaki diğer ülkelere göre çok daha büyük olduğu gerçektir. Bu bakımdan, en az hatta belki bundan daha fazla şekilde harcamaların mutlak rakam olarak değerine değil, GSYİH'ye oranına bakılmalıdır. ABD hariç tutulduğunda genellikle gelişmiş ülkelerin savunma harcamalarının GSYİH içinde % 1,5 ila 2 arasında bir yer tuttuğu görülmektedir.<sup>120</sup> Buna karşılık, rakamsal olarak diğerlerine göre çok daha az harcama yapmış gibi görünseler de gelişmekte olan ülkelerde harcamaların GSYİH'ye oranı çok daha yüksektir.

### 2.2.2. Dünya'da Savunma Harcamalarının Genel Artışı

Mutlak rakam olarak ele alındığında, yaşanan küresel krize rağmen, yeryüzündeki neredeyse tüm devletlerin savunma harcamalarını her yıl bir önceki yıla göre arttırdıkları gözlemlenmektedir. ABD ve İngiltere'nin savunma harcamalarının yüksek olmasındaki en önemli etkenlerden biri, Irak ve Afganistan'daki işgal hareketleridir. Örneğin ABD'nin 2001 sonrasında özellikle Irak ve Afganistan'daki işgal hareketleri nedeniyle bir milyar dolara yakın bir harcama yaptığı görülmektedir. Çin ise ekonomisinde son dönemde yaşanan büyümeye eşit şekilde savunma harcamalarını da önemli ölçüde artırmaktadır. Brezilya ve Kolombiya gibi Latin Amerika ülkelerde ise sosyalist hükümetlerin savunmaya geçmişe oranla daha büyük bir bütçe ayırdıkları dikkat çekmektedir.

Özellikle 11 Eylül olayları sonrasında ABD'de ortaya çıkan güvenlik paranoyasının bu ülke tarafından gerçekleştirilen savunma harcamalarının önemli ölçüde artmasına neden olduğu açıkça görülmektedir. Nitekim ABD Başkanı Barack Obama, seçim kampanyası sırasında George W. Bush tarafından ülke bütçesi içinde ağırlığın savunmaya verilmesine karşı olduğunu açıkça vurgulamıştır. Ancak, Nobel Barış ödülüne sahip Başkan'ın görev süresi boyunca bu durumun tersine çevrilmesi yönünde bir eğilimi görülmemiştir. Ancak ülkenin bütçe açığını kapatmak üzere önümüzdeki beş yılda savunma harcamalarının 78 milyar dolar azaltılması kararlaştırılmış; buna ek olarak Savunma Bakanlığı tarafından da yetersiz silahlanma programları durdurularak yaklaşık 100 milyar dolar tasarrufa gidilmesi amaçlanmıştır.

---

<sup>120</sup> Beriş, 2012: 13

Diğer taraftan savunma harcamaları yüksek düzeyde seyreden pek çok ülkenin ABD ile benzer türden endişelerin etkisinde hareket ettikleri rahatça söylenebilir. Özellikle Ortadoğu gibi çatışmaların yoğun bir şekilde yer aldığı bir bölge içerisinde yer alan ülkeler, kaynaklarının önemlice bir kısmını savunmaya aktarmaktan kaçınmazlar.

Öte yandan ABD'nin dünyadaki en büyük savunma tedarikçisi de olduğu görülmektedir. Nitekim bu ülke, savunma ihtiyaçlarının çok büyük bir kısmını ülke içinden karşılamaktadır. Bunun yanı sıra ABD, 2008 rakamlarına göre % 38,4 pazar payı<sup>121</sup> ile Ortadoğu ülkeleri başta olmak üzere dünyanın büyük kısmına silah sistemleri ve teknolojileri ihracatında birinci sıradadır. ABD'yi bu alanda % 17 pazar payına sahip olan Rusya izlemektedir. Üçüncü sıradaki Almanya'nın pazar payı ise % 9,1'dir. Gelişmekte olan ülkelerle yapılan geleceğe dönük silah transfer anlaşmalarında ise ABD'nin pazar payı iyiden iyiye artmakta ve yine 2008 rakamlarına göre % 70,1'e çıkmaktadır. İkinci sırada % 7,8 ile Rusya, üçüncü sırada ise % 5,9 ile Fransa bulunmaktadır.<sup>122</sup> Türkiye ise 2008 yılında gerçekleştirdiği yaklaşık 100 milyon dolarlık satışla 11. sırada bulunmaktadır.<sup>123</sup>

Dünyada savunma sistemi ihraç eden en büyük on şirketten altısı ABD kökenlidir. Diğer dört şirketten biri Avrupa ortak girişimi iken geri kalan üçü İngiltere, İtalya ve Fransa merkezli olarak faaliyet göstermektedir. İlk yüzdeki ABD'de faaliyet gösteren şirket sayısı ise 44'tür.<sup>124</sup> İlk on sıradaki şirketler yıllık bir milyar dolardan fazla silah satışı yapmışlardır. Söz konusu kuruluşların neredeyse tamamı özel şirket statüsünde olmalarına rağmen savunma hizmetinin doğası gereği, devletle yakın bir işbirliği hatta eşgüdüm içerisinde çalıştıkları bilinir. Nitekim bu şirketlerin satışları yalnızca yaptıkları ihracatı göstermez; belki bundan daha fazla olarak kendi devletlerine yaptıkları satışlar da cirolarına dâhildir; dolayısıyla silah alımı açısından söz sahibi durumunda bulunan yetkililerle iyi geçinmeleri gerekir. Bu rakamlar, sektörde ABD'nin diğer ülkelere göre açık bir şekilde üstünlüğünün bulunduğunu göstermektedir. Öte yandan, devletler dışında çeşitli paramiliter grup ve bireyler de silah alımlarında bulunmaktadır. Bu nedenle silah satışlarının artması, küresel ölçekte terörist hareketleri

<sup>121</sup> Beriş, 2012: 13

<sup>122</sup> Beriş, 2012: 13

<sup>123</sup> Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, CRS Report of Congress, Congressional Research Service 2001-2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R4C796.pdf>, (2012)

<sup>124</sup> Beriş, 2012: 14

ve bireysel şiddet hareketlerini güçlendiren bir yüze de sahiptir. Türkiye'nin savunma sektöründe başlıca tedarikçileri ABD ve Almanya'dır.<sup>125</sup>

Gelişmekte olan ülkeler arasında en fazla savunma sektörü ürünü ithalatında bulunan ülke Suudi Arabistan'dır. Bu ülkeyi Hindistan ve Venezüella izlemektedir.<sup>126</sup> Bu bağlamda en fazla silah ithal eden ilk on sıradaki ülkelerden dördünün Ortadoğu coğrafyasında yer aldığı dikkat çekmektedir (Suudi Arabistan, İsrail, Mısır ve Irak). Silah tedarik anlaşmalarında ise ilk üç sırayı 9,7 milyar dolar ile Birleşik Arap Emirlikleri, 8,7 milyar dolarlık bir taahhüdün altına imza atan Suudi Arabistan ve 5,4 milyar dolar ile Fas almaktadır.<sup>127</sup> Öte yandan, bu ülkelerin başlıca tedarikçilerinin ABD ve İngiltere olduğu dikkat çekmektedir. Burada, söz konusu rakamların konvansiyonel silah ticaretine yönelik olduğu belirtilmelidir. Nükleer silahlar konusunda ise güç temelde ABD ve Rusya'ya aittir. Dünyada, ABD ve Rusya'nın yanında, İngiltere, Fransa, Çin, Hindistan, Pakistan ve İsrail'in de nükleer silaha sahip oldukları bilinmektedir.<sup>128</sup> Kuzey Kore'nin nükleer silah üretme yönündeki çabaları da uluslararası toplumun tüm karşı çıkışlarına rağmen devam etmektedir.

### 2.2.3. Dünya Savunma Harcamalarının Takibi

Dünya'da savunma harcamalarının takip edilmesi için bu harcamaları rapor eden ve yayınlayan çeşitli kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşlar arasında en önemlileri olarak SIPRI Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü (Stockholm International Peace Research Institute), Silah Kontrol ve Silahsızlanma Ajansı (Arms Control and Disarmament Agency), Uluslararası Stratejik Araştırmalar Enstitüsü (International Institute For Strategic Studies) öne çıkmaktadır. Literatürde verileri daha güvenilir ve güncel olarak kabul edilen SIPRI, savunma harcamalarını NATO tanımlamasına göre raporlamakta ve dünya ülkelerinin savunma harcamaları için SIPRI'nin verileri daha çok kullanılmaktadır.<sup>129</sup>

Savunma harcamaları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki "Soğuk Savaş" döneminde özellikle 1987 yılında zirveye çıkmış ve 1,515 trilyon dolar ile en yüksek

<sup>125</sup> Güneş, 2011: 150

<sup>126</sup> Beriş, 2012: 14

<sup>127</sup> Beriş, 2012: 14

<sup>128</sup> Güneş, 2011: 151

<sup>129</sup> Güneş, 2011: 150

seviyeye ulaşmıştır.<sup>130</sup> 1988 yılından itibaren savunma harcamalarında düşüş başlamıştır. Bu düşüşte, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Soğuk Savaşın sona ermesi ve az gelişmiş ülkelerin artan ekonomik problemleri etkili olmuştur. Ancak dünya genelindeki düşüş eğilimine rağmen 1988–1998 yılları arasında Asya ve Okyanusya bölgesi ülkelerinde artış kaydedilmiştir. 1990'da 1 trilyon dolar seviyelerinde olan toplam dünya savunma harcamaları, 1999'da 719 milyar dolara gerilemiştir. Bu dönemde ABD'nin savunma harcamaları 386 milyar dolardan 294 milyar dolara, Avrupa ülkelerinin savunma harcamaları 442 milyar dolardan 226 milyar dolara inmiştir. Afrika ve Ortadoğu'daki ülkelerin yıllık savunma harcamaları da 10 ile 50 milyar dolar aralığında gerçekleşmiştir.<sup>131</sup>

SIPRI verilerine göre 2007 yılında dünyada yapılan askeri harcamaların toplam değeri 1,339 trilyon dolara ulaşmıştır. Bu rakam bir önceki yıla göre % 6'lık artışa işaret etmektedir. 2008 yılına gelindiğinde son on yılda savunma harcamalarında en çok artış gösteren bölge % 64 oranı ile Amerika olurken, onu % 56 oranı ile Ortadoğu ve % 52 ile Asya ve Okyanusya ülkeleri takip etmiştir.<sup>132</sup> Özellikle bölgesel savaşların da etkisiyle yaşanan ekonomik krizlere rağmen 2009 yılında savunma alanındaki toplam harcama miktarının 1,531 trilyon dolara, 2010 yılında ise 1,630 trilyon dolara yükseldiği görülmektedir.<sup>133</sup>

Benzer şekilde savunma amacıyla silah üreten ve satan ülkeler incelendiğinde ABD; genel toplam içinde % 31'lik oranla en başta yer almakta ve 2007 yılı itibarıyla en çok satış yapan 100 silah üreticisi şirketin 44'ü bu ülkede faaliyet göstermektedir. Bahsedilen şirketlerin satış hâsılatı 212,4 milyar dolardır. ABD'den silah temin eden ülkeler arasında % 15'lik oranla Güney Kore, % 13 İsrail ve % 11 ile Birleşik Arap Emirlikleri öne çıkmaktadır. ABD'den sonra en çok silah üreten ülkeler Rusya (% 25), Almanya (% 10), Fransa (% 8), İngiltere (% 4) şeklinde sıralanmaktadır. 2004-2008 yılları arasında en çok silah alan ülkeler ise Çin (% 11), Hindistan (% 7), Birleşik Arap Emirlikleri (% 6), Güney Kore (% 6) ve Yunanistan (% 4) şeklindedir.<sup>134</sup> Görüldüğü

---

<sup>130</sup> Beriş, 2012: 14

<sup>131</sup> SIPRI, 2013

<sup>132</sup> SIPRI, 2013

<sup>133</sup> SIPRI, 2013

<sup>134</sup> Beriş, 2012: 15

üzere silah endüstrisi ve savunma sanayindeki büyük gelişmelere paralel olarak savunma harcamaları da benzer şekilde artış göstermektedir.

İsveç'te bulunan Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü'nün (SIPRI) raporuna göre dünya genelinde savunma harcamaları 15 yıl sonra ilk defa 2012'de düşüşe geçti. 2011'e göre yüzde 0,5 bir düşüşle, 2012 yılında savunma için yapılan küresel harcama 175 trilyon dolar olarak kaydedilmiştir. Gerçekleşen bu düşüş ne yazık ki daha barışçı bir dünyada yaşadığımızı işaret etmemektedir. 2012'de savunmaya 688 milyar dolar ayıran ABD'de önceki yıla göre gerçekleşen yüzde 6'luk düşüş bütçe kesintilerine, Irak ve Afganistan'daki savaştan geri çekilmeye bağlanmaktadır. ABD ve Çin, 15 ülkelik listede ilk iki sıradaki yerini korurken bu ülkelerin ardından Rusya, İngiltere, Fransa, Japonya, Hindistan ve Suudi Arabistan gelmektedir. Türkiye 15. sırada yer almakta olup, 2012 yılında savunma harcaması 18,2 milyar dolar (32,5 milyar TL) olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl Batı Avrupa ülkelerinde küresel ekonomik krizin etkileri hissedilirken, savunma harcamalarını Rusya yüzde 16, Çin ise yüzde 7,8 yükseltmiştir.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> SIPRI, 2013

### 2.3. TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARI

Türkiye, 185 dünya devleti içerisinde nüfusu itibarıyla 16'ncı, toprak büyüklüğü açısından 32'inci ve ekonomik gücü ile 16'ncı sırada yer bulan bir ülkedir.<sup>136</sup> Ayrıca Türkiye, dünyanın en çok güvenlik tüketilen coğrafyasında (Balkanlar, Kafkasya ve Ortadoğu'nun kesiştiği bölge) yer alması nedeniyle de, savunma harcamalarını belli bir düzeyde tutması gereken bir ülkedir.

#### 2.3.1. Türkiye'de Savunma Harcamalarının Genel Durumu

Türkiye'nin savunma harcamaları, gerek harcama kalemleri gerekse bunları gerçekleştiren birimler bakımından oldukça çetrefilli bir görüntü çizmektedir. Buna göre, genel bütçe içerisinde yer alan Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi oluşumların yanı sıra özel bütçeli Savunma Sanayii Destekleme Fonu(SSDF) ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), ülkenin savunma harcamalarını gerçekleştirmektedir. MSB ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi kaynaklardan askerî harcamalar için aktarılan miktarları saptamak nispeten kolayken özellikle TAI, ASELSAN, HAVELSAN, ROKETSAN gibi iştirakleri aracılığıyla savunma sektörü içerisinde yer alan TSKGV'nin ve SSDF'nin gerek bütçelerini gerekse harcamalarını tam olarak belirlemek mümkün değildir. Aynı şekilde, örtülü ödenekten savunmaya ayrılan harcama miktarını da tam olarak saptamanın neredeyse imkânsız olduğu söylenebilir. İsveç merkezli *Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü* (SIPRI) ve merkezi İngiltere'de bulunan *Uluslararası Stratejik Araştırmalar Enstitüsü* (IISS) gibi think-tank kuruluşları, dünyadaki tüm ülkelerin savunma harcamalarını karşılaştırmalı olarak her yıl yayımlamaktadır. Bunun yanında NATO ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da ülkeler tarafından savunmaya ayrılan harcama miktarlarını düzenli olarak açıklamaktadır. Bu bağlamda, bütçe içerisinde yer alan ya da konvansiyonel silah ticareti amacıyla harcanan rakamlara söz konusu kaynaklardan kolayca ulaşılabilmektedir. Ancak, izlenen yöntemin farklılaşmasından ötürü SIPRI ve NATO açıklamalarını esas alan IISS verilerinde değişiklikler olabilmektedir. Örneğin Türkiye'de 2008 yılına ait savunma harcamalarının GSYİH'ye oranı, SIPRI tarafından % 2.2, NATO verilerinden hareketle IISS tarafından ise % 1.85 şeklinde

---

<sup>136</sup> Güneş, 2011: 155

gösterilmiştir.<sup>137</sup>Bu farkın oluşmasının nedenlerinden birisi olarak SIPRI'nin muhtemelen NATO verilerine dâhil olmayan Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi askerî birimler ile savunma amaçlı AR-GE harcamalarını da hesaplamaya dâhil etmesi, yani daha çok etkeni içeren bir yöntem benimsemesidir. Bunun yanında gerek adı geçen uluslararası gerekse ulusal araştırmacıların, savunmaya ayrılan TSKGV, SSDF ve örtülü ödenek kaynaklarını tam olarak görememelerinden ötürü, harcamaların rakamsal değerleri ile GSYİH'ye oranını eksik olarak hesaplamaları güçlü bir ihtimaldir.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Güneş, 2011: 153

<sup>138</sup> Güneş, 2011: 153

**Tablo 2.3.** Yıllara göre Türkiye'nin Savunma Harcamalarının GSYİH Oranı(%)<sup>139</sup>

1988	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012
2,9	3,5	3,9	3,7	2,5	2,6	2,4	2,3	2,3

Türkiye'de savunma harcamaları özellikle 2000 yılından sonra düzenli şekilde düşüş eğilimine girmiştir. Ancak, söz konusu düşüş rakamsal bazda değil, GSYİH'ye oranlandığında karşımıza çıkmaktadır. Savunma bütçesine ayrılan rakamların her yıl artmaya devam ettiği görülür. Bu bağlamda, ekonominin büyümesi ve GSYİH hesaplama yönteminin değişmesi, mutlak rakamlardaki artışa rağmen savunma harcamalarının oransal olarak düşmesinin en önemli nedenlerinden birisidir. Diğer taraftan, gayri safi yurtiçi hâsıla içinde savunma harcamalarının sahip olduğu yere bakıldığında gelişmiş batılı ülkelerin bir kısmına göre rakamların hâlâ yüksek olduğu dikkat çekmektedir.<sup>140</sup> Örneğin Almanya, İspanya, İtalya, Portekiz, Hollanda gibi ülkelerin savunma harcamaları, GSYİH açısından bakıldığında Türkiye'den önemli ölçülerde düşüktür. Buna karşılık, ABD, İngiltere, Fransa ve Polonya yine aynı ölçüt doğrultusunda bakıldığında, Türkiye'den daha fazla harcama gerçekleştirmektedir. Türkiye'nin harcamaları NATO ortalaması ile uyumludur.<sup>141</sup> Söz konusu rakamlar gözden geçirildiğinde Türkiye açısından asıl sorunun harcamaların azaltılmasından daha çok amacına uygun ve doğru şekilde kullanılmasının sağlanması olduğu açığa çıkar. Bu bakımdan evrensel standartlara uygun denetim mekanizmalarının oluşturulması en az harcamaların azaltılması kadar önemli bir konudur. 2011 bütçesinden MSB'ye ayrılan pay, 16 milyar 975 milyon TL, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın özel bütçesi ise 32 milyar 14 bin TL'dir. Buna göre, 2011 rakamları 15 milyar 58 milyon TL gider ödeneğinin ayrıldığı 2010 bütçesine göre yaklaşık 2 milyar liralık bir artış yansıtmaktadır. Artışın oransal karşılığı % 12,3'tür. Diğer taraftan, MSB bütçesinin genel bütçe arasındaki oranı yaklaşık % 5,4'tür. Bu oran, 2006'da % 7 iken 2009'da % 5,6'ya düşmüştür.<sup>142</sup> Bu rakamlara, sadece MSB bütçesine ait olup, SSDF ve TSKGV'na bütçe dışından ayrılan kaynaklar ve Jandarma Genel ve Sahil Güvenlik komutanlıkları bunlara dâhil değildir. Gülay Günlük-Şenesen tarafından savunma harcamalarının

<sup>139</sup> SIPRI, 2013

<sup>140</sup> Güneş, 2011: 153

<sup>141</sup> SIPRI, 2013

<sup>142</sup> Güneş, 2011: 154



gerçek anlamda hesaplanabilmesi için Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıkları bütçelerinin de MSB bütçesine dâhil edilmesi gerektiği, bunun da yaklaşık % 20 daha fazla bir rakama karşılık geleceği belirtilmektedir.<sup>143</sup> Mutlak rakamdaki artışa rağmen, GSYİH ile doğru orantılı şekilde genel bütçenin büyümesi nedeniyle MSB'nin bütçe içindeki oransal ağırlığının her geçen yıl azaldığı görülmektedir. Örneğin, 2011 yılında Millî Eğitim Bakanlığının bütçe ödeneğinin % 20,8 artırılarak 34 milyar liraya; Sağlık Bakanlığının bütçeden aldığı payın ise % 23,7 yükseltilerek 17 milyar liraya çıkarıldığı göz önüne alındığında MSB bütçesindeki artışın daha sınırlı olduğu görülür. Her iki bakanlık da harcamaları itibariyle, 2005 yılından itibaren MSB'yi geçmişlerdir.<sup>144</sup> Bunun yanında, Başbakan Erdoğan, 2011 bütçe konuşmasında, son sekiz yılda ordunun modernizasyonu kapsamında 20 milyar dolar harcadığını ve ihtiyaçların % 90'ının yurt içinden karşılandığını ifade etmiştir.

Prof. Dr. Seyfettin Gürsel koordinatörlüğünde, Bahçeşehir Üniversitesi tarafından yapılan bir deneye dayalı çalışmada, oransal düşüşe rağmen Türkiye'nin, İngiltere ve Yunanistan ile birlikte Avrupa'da en fazla savunma harcaması gerçekleştiren üç ülkeden biri olduğunu ortaya çıkarılmıştır. Buna göre, toplam kamu harcamaları, tüm ülkelerin altında olan Türkiye, kendisiyle benzer ekonomik rakamlara sahip olan diğer ülkelere göre çok daha fazla savunma harcaması gerçekleştirmiştir. Gerçekleşme oranlarına göre savunma harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payları, Avrupa'da ilk üç sıradaki ülkeler olan Yunanistan'da % 6,6; Türkiye'de % 6,3; İngiltere'de ise % 6,1'dir.<sup>145</sup> 2000'li yıllara kadar, özellikle terör sorunu nedeniyle, Türkiye'nin savunma harcamaları adeta tartışılmaz bir konuma sahip olmuştur. Ancak son dönemde, genel kamu harcamaları ile karşılaştırmalı olarak, kaynakların etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılması, olumlu bir gelişme şeklinde değerlendirilmektedir.

Öte yandan, TSK'nin ihtiyaç duyduğu silahların üretimine, gerektiğinde yurtdışından veya yurtiçinden tedarikine karar veren en üst organ Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Millî Savunma Bakanından oluşan Savunma Sanayii İcra

<sup>143</sup> Şenesen, 2002: 14

<sup>144</sup> SSM, [http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra\\_komitesi.aspx](http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra_komitesi.aspx)(2012)

<sup>145</sup> Çıkmalar, 2006: 99

Komitesidir. Komite, aldığı kararları uygulaması için Savunma Sanayii Müsteşarlığına talimat verir ve ayrıca SSDF'nin kullanım esaslarını belirler.<sup>146</sup>

Genel bütçeye dâhil MSB ve Jandarma Genel Komutanlığı dışında savunma harcaması yapan en önemli oluşumlar TSKGV ve SSDF'dir. 17 Haziran 1987 tarih ve 3388 sayılı kanun ile daha önce kuvvet komutanlıklarına aynı amaçla hizmet eden vakıfların birleştirilmesiyle kurulan TSKGV, aynı kanun gereği;

- a. Kurumlar vergisinden (İktisadi İşletmeleri hariç),
- b. Yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle veraset ve intikal vergisinden,
- c. Yapılacak her türlü muameleler dolayısıyla damga vergisinden muaftır.<sup>147</sup>

Vakıf senedine göre vakfın gelir kaynağı olarak; "mal varlığından ve faaliyetlerinden elde edilecek her türlü gelirler ile gayeye uygun bağış, mal, vasiyet ve yardımlar, nakdi, aynı, menkul ve gayrimenkul olmak üzere iktisadi değeri olan hak teberrular" gösterilmiştir.

Bütçe dışı harcama yapan kuruluşlardan TSKGV, altı bağlı ortaklığı (ASELSAN, TAI, HAVELSAN, ROKETSAN, İŞ-BİR VE ASPİLSAN), sekiz iştiraki ve altı dolaylı bağlı ortaklığı aracılığıyla savunma sektörünün en önemli aktörlerinden birisidir. 1987 yılında savunma sektöründe dışa bağımlılığı azaltmak için kurulan Vakıf, Millî Savunma Bakanı, Genelkurmay İkinci Başkanı, Millî Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayi Müsteşarı'ndan oluşan Mütevelli Heyeti tarafından yönetilmektedir. Vakfın ve Mütevelli Heyeti'nin başkanı, Millî Savunma Bakanıdır.<sup>148</sup> Vakfın bürokratik mevkilerde bulunan tüm üst düzey yöneticileri, emekli generallerdir. TSKGV'nin gelirleri ve harcamaları konusunda tahminlerden öteye geçen net bir bilgi bulunmaz. Hem Kanunda hem de Vakıf senedinde "bağış" temel gelir kaynağı olarak gösterilen TSKGV'nin bu bağışları kimden ve ne şekilde aldığına yönelik Internet sitesinde detaylı bilgi yoktur. Bir diğer gelir kaynağı olan Vakfın bağlı ortaklıklarının 2007 yılı itibariyle 1,3 milyar TL düzeyinde olan satışları, 2008 yılsonu itibariyle % 10 oranında artış göstererek 1,4 milyar TL rakamına ulaşmıştır. 2009 yılı net satış miktarı 1,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu rakam, net satışlarda bir önceki yıla göre %

<sup>146</sup> SSM, [http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra\\_komitesi.aspx](http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra_komitesi.aspx),(2013)

<sup>147</sup> TSKGV, [http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page\\_id=16](http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=16),(2013)

<sup>148</sup> TSKGV, [http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page\\_id=16](http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=16),(2013)

25'lik bir artışa karşılık gelmektedir. Söz konusu satışların yaklaşık % 30'u yurtdışına gerçekleştirilmiştir. TSKGV iştiraklerinin, 2006-2009 arasındaki toplam ihracat miktarı 1,5 milyar dolar düzeyindedir. Vakfin dört bağlı ortaklığı, İstanbul Sanayi Odasının hazırladığı en büyük 500 sanayi şirketi sınıflandırmasına girmiş, bunlardan ASELSAN ilk 100'de yer almıştır.<sup>149</sup>

Aynı şekilde askerî harcamalar konusundaki bütçe dışı bir başka kaynak da Savunma Sanayii Destekleme Fonu'dur (SSDF). Fon, 1985 yılında Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın kurulmasını sağlayan kanununun 12. maddesi ile oluşturulmuştur. Söz konusu, maddeye göre, Fonun gelirleri olarak;

- a) Her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek,
- b) Türk Silahlı Kuvvetleri'ni güçlendirmek amacıyla kurulmuş bulunan vakıflardan Fona yapılacak transferler,
- c) Millî Piyango İdaresi'nden aktarılacak kaynaklar,
- d) Şans oyunlarından ve müşterek bahislerden ayrılacak kaynaklar,
- e) Kanunla (vergi kanunları hariç) kurulan fonlardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar,
- f) Millî Savunma Bakanlığı bütçesinden modern silah, araç ve gereçler için ayrılan ödenek,
- g) Talih oyunlarının işletildiği yerlerden elde edilecek gayrisafi hâsılattan alınan paylar,
- h) Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler,
- i) Bedelli askerlikten elde edilecek gelirler,
- j) Bağış ve yardımlar<sup>150</sup>

gösterilmiştir. 2002 yılına kadar Fonun başlıca gelir ve gider rakamlarını saptamak mümkünken bu tarihten sonra kapsamlı bir açıklama yapılmamıştır. SSM'nin web sayfasında 2002 sonrası (2007 hariç) gelir ve giderlere yönelik bir açıklama bulunmamaktadır. Buna karşılık, 2009 SSM Faaliyet Raporu'nda gelirler hakkında, detaylara girilmeksizin, bazı genel bilgiler verilmiştir. Bu bağlamda, hâlihazırda fonda

---

<sup>149</sup> TSKGV, 2010: 5

<sup>150</sup> TSKGV, 2010: 5

biriken paranın miktarı ve yıllık net nakit akışı hakkında net bir bilgi yoktur. Ancak söz konusu rakamların saptanmasına yönelik olarak SSDF kaynakları kullanılarak yapılan harcamalar bu konuda genel bir fikir verebilir. Örneğin dönemin Millî Savunma Bakanı Vecdi Gönül, şans oyunlarından gelen ödenekte yaşanan bir aksamadan şikâyetçi olurken 2009 yılında fondan finanse edilen ATAK ve ALTAY gibi projeler kapsamında 1,4 milyar dolar ödeme yapıldığını açıklamıştır. 2008 yılında fonda biriken toplam paranın 1,9 milyar dolar olduğu, 2009 ise talih oyunlarından gelen paranın ortak bir havuza aktarılması nedeniyle 587 milyon dolara indiği görülmüştür. Ancak bunun Fonun tek gelir kaynağı olmadığı açıktır. 2001 yılından itibaren sürekli milyar doları geçen fon bütçesi, sekiz yıl aradan sonra ilk kez 2009 yılında bu rakamın altına inmiştir. 2009 yılında yaşanan genel ekonomik kriz nedeniyle Hazine Müsteşarlığı tarafından Fonda birikmiş kaynakların öncelikle kullanılması uygun bulunmuş; SSDF'nin tahakkuk etmiş alacaklarının ödenmesi yavaşlatılmıştır. 2008 ve 2009 yıllarında, ATAK helikopterleri tedarik projesinin yürürlüğe girmesi nedeniyle fon giderlerinde geçmişe oranla önemli bir artış yaşanmıştır.<sup>151</sup>

SSM tarafından yayımlanan 2009 Faaliyet Raporu'na göre, 2002-2007 arasındaki SSDF giderleri 1 milyar dolar düzeyinde iken 2008 yılında 1,6 milyar doları aşmıştır.<sup>152</sup> Buna göre, SSDF'nin bu bağlamda, genel bütçede savunmaya ayrılan payın düşmesi durumunun benzerinin SSDF için de geçerli olduğu görülmektedir. AB tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin üyelik sürecindeki performansını denetlemeyi amaçlayan 2008 İlerleme Raporu'nun "Siyasal Kriterler" başlıklı bölümünde SSDF'nin bütçe dışı bir nitelik taşıması nedeniyle tümüyle denetim dışı kaldığı ifade edilmiştir. Bunun ardından, 2008 yılının sonunda açıklanan "Ulusal Program"da bu durumun düzeltileceğinin sinyalleri verilmiştir.<sup>153</sup> Nitekim aşağıda da değineceğimiz gibi, 2010 yılında çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, denetim kapsamına SSDF'yi de almıştır. Bugüne kadar ise Fonun denetim yetkisi, Başbakanlık, Millî Savunma ve Maliye Bakanlıklarının görevlendirecekleri birer denetçiden oluşan Denetleme Kuruluna ait olmuştur. Bundan sonraki süreçte, Denetleme Kurulu'nun yanında Sayıştay da Fonun her türlü iş, işlem ve harcamalarını izleme yetkisine sahip olacaktır. SSDF ile ilgili asıl

<sup>151</sup> TSKGV, 2010: 36

<sup>152</sup> Askerî Harcamaları İzleme Kılavuzu, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/izlemeASKERi2010.pdf>, (2013)

<sup>153</sup> Karakaş, 2009: 176

sorun ise bu denli yüklü harcamalar gerçekleştiren bir birimin genel bütçe içinde yer almamasıdır.

Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'nin savunma harcamaları ile ilgili en büyük sorunun rakamsal büyüklük değil, mevcut bütçenin hazırlanması ve harcamaların denetlenmesi olduğu söylenebilir. Büyük askerî ihaleler, ordunun modernizasyonu, teknoloji geliştirilmesi amacıyla AR-GE çalışmaları gibi savunma harcamalarının en önemli kalemleri genellikle TSKGV ve SSDF gibi bütçe dışı kurum ve fonlardan desteklenmektedir. Yakın zamana kadar Sayıştay'ın bile bunlar tarafından yapılan harcamaları denetleme yetkisine sahip olmadığı düşünüldüğünde halkın verdiği vergilerin ne amaçla kullanıldığını izleme imkânından yoksun olduğu görülür.

### 2.3.2. Türkiye'de Savunma Bütçesinin Hazırlanması

Milli Savunma Bakanlığında bütçe hazırlık çalışmalarına bir önceki yılın ilk aylarında başlanmaktadır. Türkiye'de teknik olarak en ciddi ve en gerçekçi bütçeler savunma alanında yapıldığı söylenebilir. İş programlarının düzenlenmesinden, bütçe tekliflerine son şeklin verilmesine kadar, Başbakanlık Bütçe çağrısı, Maliye Bakanlığı Bütçe Hazırlama Rehberi, Genel Kurmay Başkanlığı Program Direktifi ve Milli Savunma Bakanlığı Bütçe Hazırlama Direktiflerinde yer alan esaslara titizlikle uyulmaktadır.<sup>154</sup>

Cari harcamaların tespitinde, tüketim mallarının birim fiyatları ile personel giderlerinin hesaplanmasında fiili kadroların sağlıklı olarak hazırlanması büyük önem taşıdığından, bu hizmetlerin en iyi şekilde yapılması için Kuvvet Komutanlıkları ve MSB' lığının teknik personelinden komiteler oluşturulmaktadır. Yatırım harcamaları için ise farklı bir prosedür izlenmektedir.<sup>155</sup>

**a. Fiyat Tespit Komitesi Çalışmaları:** Milli Savunma Bakanlığı Bütçesinden tüketim mallarına ayrılacak kaynağın gerçekçi olarak tespit edilebilmesi amacıyla, her cins ikmal maddelerinin birim fiyatları teknik komite tarafından tespit edilerek, her kuvvet komutanlığındaki iş programlarının hazırlıklarında uygulanacak fiyatların birlik ve beraberliği sağlanmaktadır. Komite, bir sonraki yılda olabilecek fiyatları tahmin ederken resmi beyanlarda hedef olarak belirlenen enflasyon beklentisini de dikkate

<sup>154</sup> Çıkmalar, 2006: 97

<sup>155</sup> Çıkmalar, 2006: 98

olarak, mevcut protokol ve sözleşmelerden yararlanmakta, ayrıca Maliye Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, DİE, DPT gibi kuruluşların verilerinden de yararlanmaktadır. Bütçeleme yılında tedarik edilecek mal ve hizmetlere bu birim fiyatlar uygulanarak ödenek miktarı tespit edilmektedir.

**b. Fiili Kadro Komitesi Çalışmaları:** Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli Subay, Astsubay, Sivil memur, Askeri Öğrenci, Er, Erbaş ve işçilerin özlük hakları ile kanuni istihkaklarının tespiti için bu personelin mevcutları, statüleri, rütbe, derece ve kademelerine göre dağılımının bilinmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Bütçeleme yılında esas alınacak bu mevcutların tespiti amacıyla bir önceki mali yılın başında kuvvetlerin ilgili teknik personelinden oluşan "Fiili Kadro Tespit Komitesi" personel mevcutlarını ayrıntılı olarak tespit ederek personel giderlerine ilişkin harcama kalemlerinin hesaplanmasında kullanılmaktadır.

**c. Stratejik Hedef Planının Hazırlanması:** İkinci grupta yer alan ve bakanlık bütçesinin yaklaşık % 30-40'ını oluşturan özel savunma yatırımları ise daha titiz ve uzun süreli çalışmalar sonucunda belirlenmektedir. Seçilen projeler üst komuta kademesi ile Başbakan, ilgili bakanlar, DPT ve Hazine Müsteşarlarının da buldukları kurula takdim edilerek son şekli ile "Stratejik Hedef Planı'na" alınmaktadır.

Stratejik Hedef Planlarının kapsamı, Silahlı Kuvvetlerin güçlenme, modernizasyon ve idamesi için tayini ve tahsisi, planlanan kaynakların kuvvetler ve projeler seviyesinde dağılımını içermektedir. Planda yer alan büyük projelerin gerçekleştirilmesi, ileri yıllara ait tedarik programlarının işlerlik kazanmaları ile mümkün olabilmektedir. Silah ve teçhizat sistemlerine kaynak tahsisinde temel prensip; kuvvet program ihtiyaçları ve Silahlı Kuvvetler öncelikleridir. Stratejik Hedef Planları, NATO Kuvvet Planlarına paralel olarak on yıllık dönemler itibariyle hazırlanmakta ve genellikle projelere dayandırılmaktadır. Bu planların yıllık programları bütçelere intikal ettirilmektedir. Programlama faaliyetinde, plan ile öngörülen hedeflerin gerçekleşmesini sağlamak için on yıllık zaman dilimi içinde;

- Nasıl bir yapı olacağı,
- Ne kadar ve nasıl bir insan gücüne sahip olacağı,
- Ne tip silah sistemi istendiği,

- Ne yoğunlukta faaliyet göstereceği, ne seviyede harbe hazır olacağı,
- Ne kadar stoklara sahip olacağı, seferber edilecek kuvvetin ne olacağı,
- Ne gibi tesislere sahip olacağı,<sup>156</sup>

Bunların gerçekleşmesi için hangi kaynakların, ne ölçüde tahsis edileceği dikkate alınarak Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi içinde toplam kaynak seviyesi tespit edilmektedir. Bu kaynaklar genellikle gelecek yıllara sari(geçici) ödenecekleri ihtiva etmektedir.<sup>157</sup>

### ***Türkiye’de Bütçe içi Savunma Harcamaları;***

Bütçe içi savunma harcamalarını; cari harcamalar (personel harcamaları ve diğer cari harcamalar), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primleri, mal ve hizmet alımları ve cari transferler (yurt dışı) oluşturmaktadır. Dünyanın personel sayısı bakımından en büyük ordularından birine sahip Türkiye’nin bütçe içi askeri harcama kalemlerinden en büyüğünü personel maaş ve prim ödemelerinin oluşturduğu görülmektedir. Mal ve hizmet alımları ise; tüketime yönelik mal ve hizmet alımları, yolluklar ve görev giderleri, temsil tanıtım giderleri, bakım onarım giderleri ve menkul mal alımlarından meydana gelmektedir.<sup>158</sup>

### ***Türkiye’de bütçe içi savunma harcamalarının;***

- % 48’i personel giderlerine,
- % 34’ü yiyecek, giyecek, yakıt ve benzeri giderlere,
- % 13,5’i silah, araç ve gereç alımlarına,
- % 2,5’i transfer harcamalarına,
- % 1’i de yatırım kalemlerine kullanılmaktadır.<sup>159</sup>

Savunma harcamaları denince akla ilk planda silah ve silah sistemleri, füze, emniyet ekipmanları, arazide hayatı idame için gerekli malzemeler, tank, uçak, savaş gemisi, helikopter vs. alımları gelmektedir. Ancak bütçe verilerine bakıldığında bütçe

<sup>156</sup> Çıkmalar, 2006: 102

<sup>157</sup> Yılmaz, B. Savunma Çabaları ve Türkiye'nin Savunma Bütçesi  
<<http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/252savunmacabalaribulent.htm>>,(2013)

<sup>158</sup> Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr>,(2013)

<sup>159</sup> Çıkmalar, 2006: 103

içi askeri harcamaların büyük bir kısmının, sadece personel giderleri ile er ve erbaşların iâşe, kıyafet ve barınması için yapılan mal ve hizmet alımlarının oluşturduğu görülmektedir. Asıl silah sistemleri ve askeri malzeme temini TSK ve diğer kamu kurumlarının (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı) savunma amaçlı sistem ihtiyaçlarını karşılamak ve yerli savunma sanayinin geliştirilmesi için kurulmuş olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer askeri birimlere kıyasla küçük bir bütçesi olan SSM bütçesine baktığımızda personel giderlerinin dışında savunma teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik sermaye aktarımları ve projeler için gerekli mal ve hizmet alımlarının en büyük kalemler olduğu görülmektedir. Ancak Müsteşarlık TSK adına MSB bünyesindeki birimlerin sistem ihtiyaçlarının % 80 ini temin etmekle birlikte, yurt içinden ve yurtdışından askeri malzeme temin için bünyesinde yer alan ve sürekli gelir kaynaklarına sahip SSDF nu bütçesinden de harcama yapmaktadır.<sup>160</sup> Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı ve Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi silah temin noktasında uzmanlaşmış sivil bir otorite olarak kurulan SSM arasında silah ve güvenlik sistemleri temini noktasında yasal bir düzenlemeye bağlı sınıflandırma olmaması da çift başlılık sorununu ortaya çıkartmaktadır.<sup>161</sup>

### **2.3.3. Türkiye’de Savunma Harcamalarına İlişkin Kurumsal Yapı**

#### ***Milli Savunma Bakanlığı;***

Savunmaya ayrılan kaynağın en önemli bölümünü Milli Savunma Bakanlığı bütçesi oluşturmaktadır. Bakanlığın bir sonraki yıla ait bütçe çalışmalarına cari yılın ilk yarısında başlanmaktadır. Bu çerçevede, "Fiyat Tespit ve Fiili Kadro Komiteleri" oluşturulmakta ve bütçenin hazırlanmasında esas alınacak ilkeleri açıklayan bir dizi direktif yayımlanmaktadır.

PPBS'ye uygun olarak ihtiyaçlar en küçük birlik seviyesinde belirlenmekte, tahmin edilen birim fiyatlar, fiili kadrolar, stok seviyeleri ve modernizasyon projelerinin maliyetleri esas alınarak hazırlanan birliklerin taslak bütçeleri, Milli Savunma Bakanlığındaki inceleme ve düzenlemeleri müteakip, Milli Savunma Bakanlığı bütçe

<sup>160</sup>Akça, 2010: 25

<sup>161</sup>3238 sayılı SSM kurulması hakkında Kanun



teklifi olarak her yıl temmuz ayının sonunda, önce Maliye Bakanlığında daha sonra da Parlamentoda yapılacak inceleme süreci için Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Bütçe, ana hizmet gruplarına göre dört bölümden oluşmaktadır:

- Personel Giderleri,
- Diğer Cari Giderler,
- Yatırımlar,
- Transferler.<sup>162</sup>

### **Personel Giderleri;**

Personel ile doğrudan ilgili olan özlük haklarından meydana gelmekte olup, ilgili mevzuata göre belirlenmektedir.

### **Diğer Cariler;**

Bütçenin en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Stratejik Hedef Planı (SHP)'nda yer alan modernizasyon projeleri, askeri personelin yasalarla belirlenmiş beslenme ve giyim istihkakları, inşaatlar, bina onarımları, görev yollukları, akaryakıt, elektrik, su, doğal gaz, tedavi ve ilaç ihtiyaçları, demirbaş, kırtasiye ihtiyaçları, taşıma, ulaştırma hizmetleri, yedek parça tedariki bu ana hizmet grubunda bulunan ödenekler ile sağlanmaktadır. Bu grupta yer verilen modernizasyon harcamalarının önemli bir bölümü ekonomik alanda yatırım kategorisinde bulunmakla birlikte, bütçenin fonksiyonel ayırımına göre "Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)" denetimine tabi olmadığından cari gider olarak kabul edilmektedir.

### **Yatırımlar;**

DPT vizesine tabi bulunan ödeneklerden oluşmaktadır. Kapsamında taşıt alımları, bir kısım inşaat projeleri ve çeşitli yenileştirme projeleri yer almaktadır.

---

<sup>162</sup> Çıkmalar, 2006: 110

### **Transferler;**

Uluslararası kuruluşlara üyelik aidatlarını, kamulaştırmayı, geçen yıllardan kalan borçların ödenmesini ve çeşitli dernek, birlik, kurum ve kuruluşlara yapılacak sosyal yardımları kapsamaktadır.

Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin; Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) içindeki payı ortalama % 2,5 Konsolide Bütçe içindeki payı ise ortalama % 9,7 civarındadır. Diğer taraftan Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin ortalama olarak % 40'ı personel giderlerine, % 58,9'u diğer cari harcamalara, kalan kısmı ise yatırım ve transfer harcamalarına ayrılmaktadır.<sup>163</sup>

### **Modernizasyon Harcamaları:**

TSK'nın, Anayasa ve Kanunlarla tevdi edilmiş vazifeleri, askeri ve politik durum değerlendirmeleri ışığında ele alınarak, Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisi (TÜMAS) ve TSK Müşterek Harekât Konsepti oluşturulmaktadır. TÜMAS ve TSK Müşterek Harekât Konsepti orta ve uzun vadede Kuvvet yapısı ve Modernizasyon Planı'na ışık tutar. TÜMAS'ın öngördüğü hedefler istikametinde Planlama ve Programlama Direktifi (PPD) hazırlanmaktadır. PPD, orta ve uzun vadeli ihtiyaçların mevcut imkânlarla hangilerinin karşılanması gerektiği konusunda genel anlamda açıklık getirir ve yönlendirme sağlamaktadır.

Kuvvet komutanlıkları ve diğer ihtiyaç sahibi makamlar PPD'de belirtilen alanlarda ve kriterler içinde kalacak şekilde orta ve uzun vadede kazanmaları gerekli yeteneklerin ne kadar ve hangi zaman birimi içinde karşılanması gerektiğini belirten "Kuvvet Tekliflerini" hazırlarlar.

Yapılan bu çalışmalardan sonra, orta ve uzun vadede TSK'nın kuvvet yapısı ve bu yapının ihtiyacı olan ana sistemler, harbe hazırlık ve harekâtı idame ile inşaat konularında ulaşmayı amaçladığı hedefleri ortaya koyan Stratejik Hedef Planı (SHP) yapılır.

TSK'nın modernizasyon ve güçlendirilmesi için sürdürülen faaliyetler çerçevesinde, Silahlı Kuvvetlere tahsisi muhtemel genel bütçe ve bütçe dışı kaynakları

---

<sup>163</sup> Çıkmışlar, 2006: 111

kapsayan ve bu kaynakların tahsisi ve kullanılmasına ilişkin esas ve kriterleri belirleyen bir ana planlama dokümanı olan Mali Plan hazırlanmaktadır.

Mali Plan, ilgili plan döneminde Silahlı Kuvvetlerin güçlenme, modernizasyon ve idamesi için tahsisi muhtemel mali kaynakların, kuvvetler bazında ve fonksiyonel harcama gruplarına yapılmış tahsislerini kapsamaktadır.

SHP'nin (Stratejik Hedef Planı) hazırlanmasından sonra, bu plana dayanılarak OYTEP hazırlanır. Bu program, SHP'de belirtilen kuvvet yapısı ve güce ulaşmak amacıyla müteakip on yıl boyunca kaynakların arzu edilen yetenekler için tahsisini içeren bir dokümandır. Çeşitli kaynaklardan sağlanması öngörülen mali kaynakların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirler ve yıllık bütçelerin hazırlanmasına esas teşkil eder. On yıllık programların cari yıl programları, bütçe ile tahsis edilen kaynaklar ölçüsüne indirgendikten ve bütçenin onaylanmasıyla harcama yetkisi alındıktan sonra uygulanmaya başlanır. Uygulanmaya başlanan programlar üç ayda bir gözden geçirilerek, gerekli düzenlemelere tabi tutulur.

#### **Kaynakların Kullanılması:**

Ana Sistem Projeleri;

Yurt içi Araştırma-Geliştirme (ARGE),

Konsorsiyum yolu ile ARGE,

Konsorsiyum yolu ile üretim,

Yurt içi ortak üretim,

Konsorsiyum yolu ile tedarik,

Yurt içi ve Yurt dışı satın alma usulleri kullanılmak suretiyle gerçekleştirilir.<sup>164</sup>

İhtiyaç duyulan ana sistem projelerinin hangilerinin SHP (Stratejik Hedef Planı) içine dahil edileceği ve hangi usulle tedarik edileceğine dair ön çalışma, Plânlama Programlama İnceleme Kurulu (PPIK) tarafından yapılır. Tedarik yöntemi, Millî Savunma Bakanlığı tarafından yapılacak araştırma ve değerlendirme sonuçlarına göre belirlenir. Son yıllarda konsorsiyum yolu ile üretim ve yurt içi ARGE usulleri özel bir önem kazanmıştır.

---

<sup>164</sup> Çıkmalar, 2006: 114

***Savunma Sanayii Destekleme Fonu(SSDF);***

Modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması amacıyla T.C. Merkez Bankası nezdinde Müsteşarlık emrinde Savunma Sanayi Destekleme Fonu kurulmuştur. Devletin mali sıkıntı içinde olduğu zamanlarda önemli hizmetleri emniyet altına almak ve bu hizmetlerin yürütülmesini sağlamak gibi faydalarından dolayı savunma gücümüzün geliştirilmesi açısından vazgeçilmez bir araç ve kaynak olagelmıştır.

**SSDF'nin Kaynakları**

**Fon Kaynakları(%)**

- |   |     |
|---|-----|
| • Her Türlü Alkollü içki ve Tütün Mamulleri Satışı Üzerinden    | 10  |
| • Gelir ve Kurumlar Vergisi Üzerinden (Ücret Geliri Hariç)      | 5   |
| • Akaryakıt Tüketim Hasılat Üzerinden                           | 10  |
| • Milli Piyango Safi Hasılatının                                | 95  |
| • Müşterek Bahis Safi Hasılatının                               |     |
| • a. At Yarışı, Müşterek Bahis Safi Hasılatının                 | 10  |
| • b. Spor Toto Hasılatının                                      | 1,8 |
| • c. Spor Loto Hasılatının                                      | 3,6 |
| • Talih Oyunları Gayri Safi Hasılatının                         | 15  |
| • Hafif Silah Satış Geliri Net Hasılatının                      | 80  |
| • Genel Bütçeden Aktarma  |     |
| • MSB Bütçesinden Aktarma                                       |     |
| • Fon Malvarlığı Gelirleri                                      |     |
| • Bağış ve Yardımlar ve Diğer Fonlardan Aktarma. <sup>165</sup> |     |

---

<sup>165</sup> Çıkmalar, 2006: 101

***Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı;***

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleri İçişleri Bakanlığının bünyesinde ve bu Bakanlığın bütçesinden ayrı olarak düzenlenmektedir. Jandarma Genel Komutanlığı ikmal hizmetleriyle faaliyetlerine ait her türlü ihtiyaçlarını ve Milli Savunma Bakanlığınca sağlanacak silah ve mühimmatını imkânlar ölçüsünde Türk Silahlı Kuvvetleri standartlarına uygun olarak kendi bütçesinden karşılamaktadır.<sup>166</sup>

Genelkurmay Başkanlığınca lüzum görülecek hallerle seferberlik ve savaş halinde Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek jandarma birliklerinin her türlü ihtiyaçları (sefer stokları dâhil) emrine gireceği Kuvvet Komutanlıklarının standartlarına uygun olarak barıştan itibaren Milli Savunma Bakanlığınca sağlanır.<sup>167</sup>

Sahil Güvenlik Komutanlığının silah ve cephanesi ile araç ve gereçleri Deniz Kuvvetleri Komutanlığı standartlarına uygun olarak, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ile birlikte hazırlanıp ve İçişleri Bakanlığınca onaylanarak bir plana göre kendi bütçesinden sağlanmaktadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığının silah araç ve gereçlerinin kendi imkânları dışında kalan bakım, onarım ve tadilat hizmetleri öncelikle Milli Savunma Bakanlığının bakım ve onarım tesisleriyle yapılmaktadır. Bu hizmet bedelleri komutanlık bütçesinden karşılanmaktadır.

Bütçe kanunları ve diğer kanunlarla Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığına tanınan gümrük, her türlü vergi, resim, harç ve ardiye ücretlerine ilişkin muafiyet ve istisna hükümleri Sahil Güvenlik Komutanlığı hakkında da uygulanmaktadır.<sup>168</sup>

***Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı(TSKGV);***

TSK Güçlendirme Vakıfları jeopolitik konumu gereği Türkiye savunma kuvvetlerini güçlü kılmak zorunluluğu ve harp sanayi alanında dışa bağımlılığı en aza indirmek amacıyla Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerini Güçlendirme vakıfları adlarında altında kurulmuşlardır. Daha sonra bu üç vakfın mal varlıkları 17.06.1987 tarih ve 3388

<sup>166</sup> Çıkınlar, 2006: 125

<sup>167</sup> 2803 Sayılı Jandarma, Görev, Yetki ve Teşkilat Kanunu

<sup>168</sup> 2696 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu

sayılı kanun ile Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) adı altında toplanarak 26 Eylül 1987 tarihinde faaliyete geçmiştir.

Vakfın amacı; yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah, araç ve gereçlerinin satın alması suretiyle TSK'nin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak üzere milletimizin maddi ve manevi desteğini sağlamak olarak belirtmiştir. Tüzel kişiliğe haiz olan Vakfın bütçesi yapılırken bütçenin %80'ini teşkil eden miktar Genelkurmay Başkanlığına planlama ve projelendirme maksadıyla bildirilir ve buradan yapılan tahsis neticesinde Kuvvet Komutanlıkları projelere dayalı olarak bu fonlardan yararlandırılırlar. Kalan % 20'si ise vakfa gelir getirici yatırımlara ve harcamalara tahsis edilmektedir. Ayrıca vakfa 3388 kanun gereği vergi, resim ve harç muafiyeti ve istisnalar tanınmıştır. Vakıf ortaklıklarda bulunduğu yani % 50'sinden fazla hissesine sahip olduğu TAI, TEI, Roketsan A.Ş., Mercedes Benz Türk A.Ş., Netaş A.Ş., gibi kuruluşlarla Türk savunma sanayine destek olmaktadır.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> Özer, 2001: 54

## ÜÇÜNCÜBÖLÜM

### SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ

#### 3.1. KAMU HARCAMALARININ DENETİMİ

##### 3.1.1.Kamu Harcaması Kavramı

Devletin Kamusal mal ve hizmetlerin teminini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalara, kamu harcamaları; bu harcamaları gerçekleştirmek için elde ettiği kaynaklara da kamu gelirleri denilmektedir.

Nakit şeklinde ödemesi yapılan, yetkili kişilerce gerçekleştirilen ve zaman içerisinde sürekli olarak artma eğiliminde olan kamu giderleri, kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Kamu harcamalarının niteliklerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz;

- Kamu makamları,
- Toplumsal ihtiyaçlar,
- Belirli kurallara uyulması,
- Parasallık.<sup>170</sup>

Kamu harcamaları, kanunlarla yetki verilen kamu görevlilerince, mevzuatlarda belirlenmiş süreç dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekir. Kamu harcamaları, kamu gelirleriyle birlikte maliye politikasının iki aracını oluşturmaktadır.<sup>171</sup>

Kamu harcamaları dar veya geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamda kamu harcamaları, merkezi yönetim harcamalarını kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu harcamaları ise merkezi yönetim harcamalarının yanı sıra sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin ve KİT'lerin harcamaları ile vergi harcamalarını kapsar.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Karaarslan, 2012: 3

<sup>171</sup> Akdoğan, 2003: 61

<sup>172</sup> Karaarslan, 2012: 4

### **3.1.2. Kamu Harcamalarının İdari Denetimi**

Kamu harcamalarının idari denetiminden kasıt, esas olarak Maliye Bakanlığı ile ona bağlı kurumların ve Sayıştay'ın bütçenin uygulanması sırasında yaptıkları denetimdir. Bununla birlikte diğer bakanlıkların denetim birimlerinin yaptığı denetim ile Kalkınma Bakanlığı'nın yatırım harcamalarının proje aşamasında yaptığı denetimler de bu kategoride değerlendirilmektedir.

### **3.1.3. Kamu Harcamalarının Yasama Denetimi**

Bilindiği gibi bütçenin yasama organı tarafından denetlenmesine yasama denetimi denilmektedir. Devlet gelir ve giderleriyle ilgili işlemleri yapma izin ve yetkisini yürütme organına veren yasama organı, bütçe denetimi ve denetim hakkının sonucu olarak, yasama denetimi yapmak durumundadır. Gerçekten yasama organı bütçeyi onaylamak suretiyle uygulanmasına yetki verdiği işlemlerin yürütme organınca nasıl uygulandığını, sonuçlarının ne olduğunu araştırmaz ise yetki verilmesinin de anlamı kalmaz.<sup>173</sup> Türkiye'de yasama denetimi, bütçenin hazırlanmasında uygulanmasında ve uygulanmasından sonra olmak üzere üç aşamada gerçekleşmektedir.

#### **3.1.3.1. Bütçenin Onaylanması Aşamasında Yapılan Denetim**

Bütçe kanununun parlamentoda görüşülmesi, yasama organının kamu maliyesi denetiminde kullanılan en önemli araçtır. Bütçenin hazırlanmasında hükümete verilen olanaklar fazladır. Çünkü bütçe kullanımı önemli bir siyasal politika yöntemidir. Meclis bu denetimini genel kuruldan daha fazla yetkilere sahip Plan ve Bütçe Komisyonu vasıtasıyla yapar, genel kurulu ile onaylar.<sup>174</sup>

#### **3.1.3.2. Bütçenin Uygulanması Aşamasında Yapılan Denetim**

TBMM bütçenin uygulanması aşamasında yaptığı denetimi, Sayıştay raporlarının incelenmesi, bütçe kanunu dışındaki ek ya da olağanüstü ödeneklerle ilgili yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi, Bakanlar Kurulu ve bakanların sorumluluk alanlarına ilişkin soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluyla yapar.

---

<sup>173</sup> Bek, 1995: 44

<sup>174</sup> Karaarslan, 2012: 266



### **3.1.3.3. Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yapılan Denetim**

Yasama organının bütçe uygulamasından sonra yaptığı denetim Anayasa gereğince Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan Kesin Hesap Kanun tasarısının görüşülmesi ve onaylanması ile gerçekleştirilir. Kesin Hesap Kanunu hükümete verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da bir bakıma parlamento tarafından onaylanması veya aklanması anlamına gelmektedir.<sup>175</sup>

### **3.1.4. Kamu Harcamalarının Yargısal Denetimi**

Hukuk sistemimizde kamu yönetimlerinin yargı organları tarafından yapılan yargısal denetimi özellikle Anayasa Mahkemesi, adli yargı organları, idari yargı organları, askeri mahkemeler ve Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

---

<sup>175</sup> Karaarslan 2012: 269

### 3.2. DÜNYA'DA SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ

Savunma harcamaları için bütçeden ayrılan paylar, demokratik ülkelerde her zaman tartışma konusu olmuştur. Belirli ve sınırlı bir genel bütçe rakamı içinden, eğitim ve sağlık gibi insanların gündelik yaşamlarını doğrudan etkileyen (ve kolaylaştıran), dolayısıyla yaşam kalitelerini artıran alanlarda kesinti yapılması pahasına ülke kaynaklarının savunma harcamalarına aktarılması, ülkelerin ekonomik kaynaklarının yeterince verimli kullanılmadığı gibi algıların doğmasına neden olur. Kaldı ki, savunmaya, daha doğru bir ifadeyle silahlı kuvvetlere, aktarılan ekonomik kaynakların büyümesi, dolaylı olarak ordunun ülke içindeki rolünü de artırmaktadır.<sup>176</sup> Ancak, militarizmin etkili olduğu toplumlarda savunma sektörüyle ilgili diğer pek çok konuda olduğu gibi askerî harcamaların tartışılması da adeta bir tabu niteliğindedir. Bu harcamaların kapsam ve içerikleri genellikle kamuoyu gündemine hiç getirilmez; getirilse bile "ulusal güvenlik" kavramına adeta aşkın bir anlam yüklenerek tartışılması engellenir. Burada, anahtar kavramın "bütçe hakkı" olduğu açıktır. Demokratik ülkelerde, seçmenlerin kendi vergilerinden karşılanan ve aslında yaşam kalitelerinin yükseltilmesi için kullanılması gereken harcamaların kimler tarafından, nerede, nasıl ve ne amaçla kullanıldığına ilişkin en geniş düzeyde bilgi sahibi olmaları gerektiği düşüncesi üzerinde genel uzlaşma bulunur. Magna Carta'dan bu yana, bütçenin oluşturulması, görüşülmesi ve onaylanması hakkı ve yetkisi halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan parlamentoya aittir.<sup>177</sup> Bu bakımdan, bütçe hakkı, kamu harcamalarının finansmanı için gerekli vergilerin konulmasını, giderlerin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılmasının onaylanmasını ve her yıl devletin gelir ve gider kalemlerinin parlamento tarafından uygun bulunmasını kapsar. Yani, devletin gelir ve giderlerinin saptanması ve ilgili kuruluşlar arasında paylaşılması işi, halkın meşru temsilcisi durumunda bulunan parlamenterlere aittir.

Savaş ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişki, ekonomi tarihinin en ihtilafli konularından biridir. Örneğin, Werner Sombart, *Savaş ve Kapitalizm* adlı eserinde, savaş ve buna yönelik hazırlıkların kapitalist ekonominin kurumsallaşmasında önemli bir yeri olduğunu savunmuştur.<sup>178</sup> 1930'lardan sonra Batılı devletlerin iktisat politikalarının Keynezyen anlayış çerçevesinde şekillenmesi, daralan ekonominin nefes

<sup>176</sup> Beriş, 2012: 20

<sup>177</sup> Beriş, 2012: 17

<sup>178</sup> Ruttan, 2006: 3-4

alabilmesi ve ülke içinde istihdamın artırılması amacıyla diğer kamu harcamaları gibi askerî harcamaların artırılmasından da kaçınılmaması gibi bir bakış açısını doğurmuştur.<sup>179</sup> Bu algının güçlenmesine Soğuk Savaş yıllarındaki iki kutuplu dünya düzeninin de önemli ölçüde yardımcı olduğu açıktır. Başta kutupların başlıkeleri, ABD ve SSCB olmak üzere pek çok ülke, yaratılan korku ortamında sağlık ve eğitim gibi toplumsal yaşamı doğrudan etkileyen sektörlere ayırdıkları kaynakların azaltılması ve ülke içinde yoksulluk sorununun büyümesi pahasına savunma bütçesine ağırlık vermişlerdir. Oysa zaman içerisinde kimi zaman kurgusal bir boyuta sahip olan dış tehdit algısı nedeniyle harcanan paraların devletlerin karşı karşıya kaldıkları eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi somut ve insanların yaşamlarını doğrudan ilgilendiren sorunların çözümünü zorlaştırdığı düşüncesi kabul görmeye başlamış ve ülke bütçesinden silahlı kuvvetlere aktarılan paylar düzenli şekilde düşürülmüştür. Yukarıda değindiğimiz gibi, özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra savunma harcamaları iyiden iyiye azalmıştır.

### 3.2.1. Sivil Denetim

Savunma bütçesinde azalmanın olağan ve gerekli olduğu düşüncesi üzerinde artık Batılı ülkelerin büyük kısmında uzlaşma vardır. Bu nedenle ilgiler, bütçe rakamları üzerinde masa başında yapılacak kesintilerden daha çok mevcut savunma bütçesinin ne ölçüde etkin, verimli ve tutumlu kullanıldığı sorunu üzerine odaklanmıştır. Nitekim savunma bütçesinin siyasilerin denetimi bakımından şeffaf bir hal alması ve karar alma süreçlerinde etkinlik sağlanması, bütçe rakamlarının giderek daha da kısılmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, demokratik ülkelerde savunma bütçesinin yapılmasına ilişkin süreç, şeffaflık, hesap verebilirlik ve siyasetçiler tarafından hazırlanma gibi unsurlar içerir.<sup>180</sup>

Her şeyden önce, bir ülke içinde kamu kaynaklarının kullanılması öncelikle halkın seçilmiş temsilcileri olan siyasetçilerin sorumluluğundadır. Bu bakımdan, halk tarafından yetkilendirilmiş siyasetçiler, halkın istek ve beklentilerine yeterince doğru yanıt veremedikleri takdirde bunun kendileri için siyasal sonuçlar doğuracağını bilinciyle söz konusu kamu kaynaklarını belirli bir öncelik planlaması yaparak kullanır.

<sup>179</sup> Dunn, 2005: 8

<sup>180</sup> Beriş, 2012: 17

Dolayısıyla, merkezi bütçeden farklı kamu hizmetleri tarafından ayrılacak payların belirlenmesi ve buna göre bütçenin hazırlanması siyasal otorite tarafından gerçekleştirilmektedir. Kuşkusuz, genellikle ülkelerin bütçelerini hazırlayan Maliye Bakanlığı bunu diğer bakanlıkların ihtiyaç ve taleplerinden bağımsız bir şekilde gerçekleştirmez. Bu bakımdan, bütçe hazırlıkları, ülkenin genel siyasalarını belirleyen siyasal otoritenin gelecek perspektifleri doğrultusunda devletin farklı birimleri arasında eşgüdümle yapılır ve interaktif bir süreçtir.<sup>181</sup>

Yürütme organının hazırladığı bütçe, parlamento tarafından kabul edildikten sonra uygulamaya alınır. Burada, bütçenin malî yönünden daha çok siyasal bir anlamının bulunduğu dikkat çekilmelidir. Hükümet, parlamentoya sunduğu bütçe aracılığıyla bir bakıma izleyeceği siyasetin ana hatlarını ortaya koyarak bir nevi geleceğe yönelik siyasal irade beyanında bulunmaktadır. Diğer taraftan, devlet bütçesinin onaylanması, yani hükümete izleyeceği siyasal noktada izin verilmesi parlamentonun yetkisindedir. Parlamentonun bu işlevini gereğince yerine getirilmesi için merkezi hükümet tarafından bütçe kalemleri açık ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmalıdır.<sup>182</sup> Ancak uygulamada bu durumun çok kolay olmadığı da açıktır. Örneğin, savunma bütçesinin denetlenmesini zorlaştıran durumlardan biri, bu harcamaların yalnızca savunma bakanlıkları eliyle yürütülmemesi, aynı zamanda içişleri, ulaştırma, sanayi, maliye gibi başka bakanlıkların da doğrudan veya dolaylı şekilde başta silahlı kuvvetler olmak üzere güvenlikle ilgili birimleri ilgilendiren harcamalar yapmalarıdır. Örneğin, uydu sistemleri pek çok ülkede birtakım askerî amaçlara da hizmet etmesine karşılık, bunlara ilişkin harcamalar genellikle ordu dışındaki devlet kurumlarınca yapılır.

Uygulamada demokratik standartların yeterince gelişmediği pek çok ülke, öncelikle silahlı kuvvetlerin talepleri doğrultusunda savunma bütçesine gerekli kaynakları aktarıp geri kalan kalemlerin ödenek planlamasını bundan sonra yapmaktadır.<sup>183</sup> Oysa demokratik toplumlarda siyasetçiler üzerinde ülke kaynaklarının sosyal harcamalara aktarılması yönünde baskı bulunur. Zira savunma için yapılan masraflar sonucu ortaya çıkan mal ve hizmetler, ülke içinde yaşayan pek çok insan için görünmez bir nitelik taşır. Bu türden harcamalar, yaşamı kolaylaştırmak, insanlar

---

<sup>181</sup> Ruttan, 2006: 4

<sup>182</sup> Beriş, 2012: 15

<sup>183</sup> Dunn, 2005: 8

arasındaki gelir dağılımını çözmek veya somut gündelik ihtiyaçlara yanıt vermek konusunda toplum üzerinde bir etkiye sahip değildir. Bundan dolayı, söz konusu harcamaların ya üstü örtülmekte ya da ülke sürekli olarak tehdit altında gösterilerek bu harcamaların demokratik tartışmaların konusu olması engellenmektedir.<sup>184</sup>

Pek çok ülkede, bütçenin diğer kalemlerinde parlamenter denetimi sağlamak için gerekli şeffaflık ve açıklık sağlanmış olsa bile sıra savunma harcamalarına geldiğinde ulusal güvenlik gerekçesiyle gizlilik anlayışının devreye girdiği görülür. Bu anlayışa uygun şekilde, bütçe kalemlerini örtük ve ayrıntıları içermeyen düzenlenir; harcamaların nereye ve ne şekilde yapılacağı hususları saklanır. Bu bakımdan, savunma bütçesinde gösterilen harcama kalemlerine ilişkin bilgi ve belgelere ulaşmanın engellenmesi, parlamenter denetimi imkânsız kılar. Dünyada savunma harcamalarının detaylandırılması bakımından farklı örnekler olduğu görülmektedir. Buna göre, Danimarka ve Lüksemburg'da parlamentoya bütçe kalemlerinin her biri konusunda detaylı rakamlar sunulmaktadır. Fransa, Yunanistan ve Polonya gibi ülkelerde savunma bütçesinin detaylı kalemleri konusunda yalnızca parlamentonun savunma komisyonuna bilgi verilir.<sup>185</sup> Ancak, burada asıl önem taşıyan husus, parlamenterlerin söz konusu harcamaların tamamının ihtiyaçlardan kaynaklandığından, belgelendirilebileceğinden, etkin ve verimli şekilde kullanılacağından emin olmalarıdır. Parlamenterlerden bilgi saklanması durumunda bu güven zayıflayabilecektir.

Savunma bütçesinin şeffaf bir şekilde hazırlanması silahlı kuvvetlerin kamuoyu nezdinde ki saygınlığını ve güvenilirliğini artıracaktır. Kuşkusuz, ülke güvenliğini ilgilendiren her türlü harcamaların detaylı bir şekilde gösterilmesi doğru olmayabilir. Ancak bu durum istisna olmalı ve genele şamil kılınmamalıdır. Halkın, doğrudan, temsilcileri eliyle veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla bütçenin diğer tüm unsurları gibi savunma harcamalarını da denetleyebileceğini bilmesi, aynı zamanda anayasal bir hak olarak da algılanmalıdır. Zira en basitinden, söz konusu harcamalar, halkın ödediği vergiler aracılığıyla finanse edilmektedir. Bu bakımdan, vergi mükelleflerinin, ödedikleri vergilerin doğru amaçla kullanıldığından ve herhangi bir şekilde kötüye kullanılmadığından emin olmaları gerekir. Dolayısıyla, harcama kalemlerinin mümkün olduğunca detaylı olarak düzenlenmesi, halkın kuşkularını giderecek bir yüz

---

<sup>184</sup> Ruttan, 2006: 7

<sup>185</sup> Born, 2003: 136

taşıyacaktır. Böylece halkın sisteme ve sistemin işleyişini sağlayan siyasetçilerle sivil ve asker bürokratlara güveni artacaktır.

### 3.2.2. Harcama Denetimi

Savunma harcamalarının denetlenmesi noktasında parlamentonun görev ve yetki alanı yalnızca bütçe süreciyle sınırlı değildir. Parlamento, geçmiş yıl bütçelerinin başlangıçta öngörülen ve izin alınan kapsam dâhilinde kullanılıp kullanılmadığını müteakip yıllarda denetleme yetkisine de sahiptir. Çoğu ülkede bu amaçla Türkiye'deki Sayıştay benzeri merkezi denetim kuruluşlarından yararlanılmaktadır. Parlamento tarafından seçilen üyelerden oluşan ve bağımsız şekilde örgütlenen merkezi denetim birimi, aralarında güvenlikle ilgili oluşumların da bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarını parlamento adına denetleyip gerekirse bunlarla ilgili rapor hazırlar. Burada, asıl dikkat çeken konu, pek çok ülkede parlamento adına denetim yapan organın yetki alanına performans denetiminin de girmesidir. Buna göre, demokratik ülkelerin çoğunda Sayıştaylar, harcamaların;

- a. **Tutumluluk** (Kaynakların hem rakam hem de amaç bakımından doğru şekilde kullanılması)
- b. **Etkinlik** (Başlangıçta belirlenen hedeflere ne şekilde ulaşıldığının ölçülmesi)
- c. **Verimlilik** (Harcama sürecinde kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığının saptanması)<sup>186</sup>

gibi esaslar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını denetleme yetkisine de sahiptir. Böylece, bütçenin değerlendirilmesi yönünde yalnızca standart prosedürler ile yetinilmemekte ve parlamentonun koyduğu amaç ve hedefler doğrultusunda, gerçekleştirilen faaliyetler ve kurumsal düzeyde işleyiş de değerlendirilmektedir. Bu durum, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı gibi silahlı kuvvetler için de geçerlidir. Örneğin ABD Sayıştay'ı ordunun harcamalarına ilişkin performans denetimi yapmakta ve raporlarını hem Temsilciler Meclisi'ne sunmakta hem de kendi internet sitesinde yayımlamaktadır. Söz konusu internet sitesinde Aralık 2009-Aralık 2010 arasındaki bir yıllık süre zarfında ulusal güvenlik konularıyla ilgili ABD Sayıştay'ı

---

<sup>186</sup> Çıkmalar, 2006: 152

tarafından hazırlanan 122 rapor yayımlanmış olup bunlar, askerî personel yönetimine ilişkin sorunlardan farklı silah üretim süreçlerine ve ihale şartnamelerine dek son derece teknik ayrıntıları kapsamaktadır.<sup>187</sup> Kuşkusuz, bu raporların hazırlanmasında en önemli etmenlerden biri savunma konusunda uzmanlaşmış pek çok görevliye sistem içerisinde yer verilmesidir. Bu raporlar, savunma hizmetlerinin yalnızca askerler tarafından bilinebilecek teknik sorunlar olduğu, sivillerin hem bu alanlarda derinlemesine bilgi sahibi olmayacakları hem de söz sahibi olmalarının ulusal güvenliğe zarar vereceği yönündeki basmakalıp tezleri zayıflatmaktadır. Tam tersine, raporlar aracılığıyla ordunun sürekli sivil denetim altında olduğu kamuoyuna hatırlatılmakta ve bu yolla silahlı kuvvetlerin güvenilirlik düzeyi artırılmaktadır.

### 3.2.3. Gelişmiş Ülkelerde Savunma Harcamalarının Denetimi

Kamu kaynaklarını kullanan kurumların, faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve kararların doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin kamuya, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız organlar tarafından denetlenmeleri, hukuk devleti kabul edilmenin zorunlu bir şartıdır.<sup>188</sup>

Savunma harcamaları gibi tüm kamu kaynaklarının kullanılması kamu güvenine dayandığından, denetimin varlığı ve kuruluşu kamu yönetiminin bir gereksinimidir. Aslında denetim kendi başına bir amaç değildir. Ancak hesap vermekle yükümlü olanların sorumluluğu kabul etmelerini sağlamak, gerektiğinde tazmin ettirebilmek veya benzeri kaynak kullanım ihlallerini engelleyip güçleştirmek için, kabul edilen standartlardan sapmaları ve özellikle kamunun mali yönetiminde kanunilik, verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerindeki ihlalleri en hızlı biçimde ve erkenden ortaya çıkarmayı amaçlayan bir sistem olarak denetim önemli bir role sahiptir.

Genel olarak kamu kaynaklarının harcanmasına ilişkin denetim iki farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki iç kontrol ya da iç mali kontrolü, yürütme bünyesinde ve yürütmenin yetkili kendi organlarıncı yapılırken, diğeri de dış kontrol,

<sup>187</sup> Hudson and Jones, 2006: 388

<sup>188</sup> Gürkan, 2009: 7

yani yürütmenin dışında yer alan ve yürütmeden bağımsız bir organ tarafından ve harcamalar tamamlandıktan sonra yapılacak denetimi ifade etmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63 üncü maddesine göre iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.<sup>189</sup> Kamu idarelerinde uygulanan iç denetimde idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda olması ve öncelikle bireye, hataya dayalı yaklaşımı nedeniyle iç denetim türünün özellikle savunma harcamalarının denetiminde yeterli ve etkili bir denetim sayılamayacağı ortak bir görüş olarak savunulmaktadır. Bu koşullarda iç denetimin etkin ve şeffaf bir kamu yönetimi arayışındaki yetersizliği sebebiyle, daha iyi kurgulanmış bir dış denetimin, kamu idaresinden bağımsız organlarca gerçekleştirilmesi gerekir. Zaten hesap verebilirlik çoğunlukla iç denetimden ziyade dış denetimle gerçekleştirilebilir.

Aynı şekilde gelişmiş demokratik ülkelerde farklı kamu kurumlarının harcamalarının denetlenmesinde iç denetimden daha çok dış denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu denetim kurumları arasında başta Sayıştaylar olmak üzere, parlamentolar, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları hatta bazı durumlarda hasım ülkeler bile birbirlerinin savunma harcamalarını denetleyecek düzenlemeler oluşturmuşlardır. Örneğin Arjantin ve Şili devletleri arasında 1998 yılında akdedilen bir anlaşma ile iki komşu ülke karşılıklı savunma harcamalarını haricen denetleyebilmektedirler.

Savunma harcamalarının özelliği sebebiyle gerçekleştirilebilecek denetim ile ilgili farklı yaklaşımlar dile getirilmektedir. Literatürde savunma harcamalarının denetlenmesine ilişkin kaynak tahsis eden sivil irade ile harcayan askeri bürokrasinin, savunma alanının hassasiyeti sebebiyle karşı karşıya gelmesi ihtimalinden dolayı farklı çözümler dile getirilmektedir. Savunma harcamalarının denetiminde diğer kamu harcamalarının denetiminde olduğu gibi aslında iki temel denetim metodu bulunmaktadır. Bunlar objektif ve sübjektif denetim olarak adlandırılmaktadır. Sübjektif

---

<sup>189</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu



denetim dış denetime karşılık gelmekte ve savunma harcamalarının, asker olmayan sivillerin aldıkları bazı tedbirlerle harcamacı askeri kuruluşları denetlemesini ifade etmektedir. Aynı şekilde objektif kontrol ise iç kontrole karşılık gelmekte ve Ordunun profesyonel bir kurum olarak kendi faaliyetlerine odaklanmasını sağlamak ve profesyonel yapısını zedelememek için özellikle siyasetten uzak durması gerektiğinin de bir sonucu olarak, Orduya tanınacak özerklikle harcamalarını doğrudan kendisinin denetleyebilmesini ifade etmektedir. Savunma harcamalarını da içine alacak şekilde ordu üzerindeki objektif denetimle ilgili yaklaşımı savunanlardan biriside Amerikalı siyaset bilimci Samuel P. Hunthinton'dır. Hunthinton; ordunun klasik bir kamu örgütü olarak görülmeyle, diğer kamu kurumlarına uygulanan geleneksel denetim usullerine tabi tutulmaması gerektiğini, sivil otoritenin özellikle savunma harcaması yapan başta ordu olmak üzere bazı kamu kurumlarına belli oranda özerklik tanıyarak, bu özerklik çerçevesinde objektif denetimin geliştirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>190</sup>

Hunthinton gibi askeri bürokrasi de savunma harcamalarının denetimi konusunda bazı cari harcamalar hariç dış kontrole karşı çıkararak objektif kontrolü savunmakta, yani harcamaların dış kontrole değil iç kontrole denetlenmesini istemektedir. Tüm kamu örgütlerinin özerk davranma eğiliminin bir sonucu olan bu istek gerçekleşirse, savunma harcamalarının bağımsız bir organ tarafından dış denetimi imkânsız hale gelmektedir. Diğer bir ifadeyle savunmaya ayrılan kamu kaynaklarının harcanması sadece askeri bürokrasinin kendi kontrolüne bırakılmaktadır. Oysa bağımsız dış denetim, bugün uluslararası alanda kamu yönetimleri için denetim kavramının temel yapı taşlarından biri olarak kabul edilmektedir. Performans merkezli gerçekleştirilecek denetimin sıhhati, denetimi gerçekleştirecek olanın denetlenen kurumun dışında, ondan bağımsız olmasıyla doğrudan ilgilidir. Bu anlamda objektif kontrol/denetimin varlığı ancak subjektif kontrol/denetimin varlığı ile anlam kazanabilir.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Hunthinton, 2006: 47

<sup>191</sup> Göksu, 2010: 57

### 3.2.4. Gelişmiş Ülkelerde Sayıştay Kurumları

Gelişmiş ülke Sayıştayları ve Parlamentoları, savunma ve güvenlikle ilgili konularda detaylı denetimler gerçekleştirerek etkin kamu yönetimi arayışını sürdürmektedir. Özellikle maliyeti yüksek silahların doğrudan alımları, silah sistemlerine ait yenileştirme çalışmaları, bakım onarım ve personel giderleri ile ilgili alanlarda birçok denetim faaliyeti gerçekleştirmektedirler. Denetimler sonucunda gerek kamuoyu ile paylaşılan ve gerekse gizli oturumlarda ele alınan raporlar, kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılmasına ilişkin farkındalığın artmasına katkı sağlamaktadır.<sup>192</sup>

#### 3.2.4.1. Amerikan Sayıştay (U.S. Government Accountability Office)

Amerikan Sayıştay (U.S. Government Accountability Office) Dünya’da kurumsallaşmış Sayıştaylar arasındaki en iyi örneklerden biri olarak gösterilmektedir. Yaklaşık 3 bin 300 personele sahip ABD Sayıştay’ının merkezi Washington’da ve 11 bölgede ofisi bulunmaktadır. Kongre’nin verdiği yetkiye dayanarak her konuyu denetlemekle sorumludur. Ayrıca savunma harcamalarının denetiminde herhangi bir sınırlamaya tabi değildir. Denetimleri gerçekleştirirken gizlilik ve güvenlik konularına dikkat etmekle birlikte bu sebeple herhangi bir konu, kapsam dışı veya denetim dışı tutulmamaktadır. Savunma konularını denetleyen birim, alanında uzmanlaşmış personelden oluşmaktadır. Sayıştay istediği her belgeye denetim kapsamında ulaşabilmekte özgürdür.<sup>193</sup> Mesela F/A 18 Radar Sistemi gibi bir askerî projeye ait denetleme raporları internet yoluyla kamuoyunun değerlendirmesine sunulabilmektedir. Sayıştay’ın kendine yönelik denetim sonuçları da Kongre’nin ve toplumun bilgisine açıktır.

Amerika Sayıştay savunma harcamaları üzerinde subjektif denetim olarak adlandırabileceğimiz hukuka uygunluk ve mali denetim ile performans denetimini birlikte gerçekleştirmekte ve adı geçen bu denetimler ulusal güvenlik konusunda temel belirleyici kararlar alarak politika geliştiren Savunma Bakanlığı üzerinde yönlendirici etkilerde bulunmaktadır.

<sup>192</sup> Altındal, 2010: 9-10

<sup>193</sup> Sayıştay, [http://www.aksyon.com.tr/aksyon/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=34341](http://www.aksyon.com.tr/aksyon/newsDetail_getNewsById.action?newsId=34341), (2013)

### 3.2.4.2. Almanya Sayıştayı (Bundesrechnungshof)

Almanya Sayıştayı'nın (Bundesrechnungshof) yaklaşık 1300 personeli vardır. Çalışanların hepsi, sahasında uzman olmasına rağmen gerekli görüldüğü zamanlarda kurum dışarisından bilirkişi veya uzman desteği alınmaktadır. Savunma harcamalarının denetiminde herhangi bir sınırlamaya tabi değildir. Savunma Bakanlığı'nın tüm harcamaları sayıştay denetiminden geçirilmektedir. Askerî mallardan silah sistemlerine, sağlık hizmetlerinden büyük askerî projelere ve bakanlığın güncel sorunlarına kadar her şey Sayıştay tarafından denetlenebilmektedir.<sup>194</sup> Denetimler özellikle yerinde yapılmaktadır. Denetim sürecince bütün belgelere ulaşamama gibi bir sorunla karşılaşmamaktadır. Büyük askerî projelerin normal denetimi yanında programları da incelenmektedir. Hatta proje başlamadan da denetleme yapılabilmektedir.

Alman Sayıştayı, savunma harcamaları üzerinde yaptığı dış denetimlerde, ABD ve Almanya tarafından ortak üretilecek olan donanma gemilerinin ihtiyacı olan füze sistemlerinin, ciddi sorunlar içeren bir proje olduğunu belirlemiş ve bunun üzerine Almanya bahsedilen füze sistemi üretiminden çekilmiştir.<sup>195</sup>

### 3.2.4.3. İngiltere Sayıştayı (UK National Audit Office NAO)

Denetim konusunda herhangi bir sınırlamaya tabi olmayan İngiltere Sayıştayı 880 personele sahiptir. Merkezî denetimden çok, yerinde denetimle faaliyetlerini yürütmektedir. Savunma harcamaları denetimleri büyük askerî projeler ve askerî personele yönelik denetimleri kapsamaktadır. 1999-2008 yılları arasında yapılan bazı savunma harcamalarının denetlenmesinden 100 milyon sterline yakın tasarruf sağlandığı tespit edilmiştir.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Sayıştay, [http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=34341](http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail_getNewsById.action?newsId=34341), (2013)

<sup>195</sup> Binici, 2010: 96

<sup>196</sup> Sayıştay, [http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=34341](http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail_getNewsById.action?newsId=34341), (2013)

### 3.3.TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ

Türkiye'de savunma harcamalarının denetlenmesi bakımından yasama, yürütme ve yargı güçlerinin her birinin farklı aşamalarda görev ve yetki sahibi oldukları görülmektedir. Denetim mekanizmaları, özde, demokratik ülkelerdeki muadillerine benzer yetkilere sahip olmalarına rağmen, uygulamada, bu mevzuatın tanıdığı yetkilerin ne ölçüde kullanıldığı oldukça tartışmalıdır. Ancak özellikle son yıllarda daha gerçekçi ve sonuç alıcı denetimlerin yapılması bağlamında gerekli kurumsal mekanizmaların oluşturulduğu ve mevzuatta bu yönde düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

#### 3.3.1. Meclis Denetimi

Demokratik ülkelerde parlamento, askerî konularda, hem bütçenin, kararların, yasaların ve siyasaaların hazırlanmasında hem de uygulamasının denetlenmesi aşamasında görev yapar. Bu açıdan, halkın seçilmiş temsilcilerinin görevi, yalnızca karar alma süreçlerinde belirli bir etkililik sağlamış olmakla bitmez. Bunun yanında, parlamento, askerî (ve doğal olarak diğer idarî) makamların kendileri için ayrılmış harcama kalemleri konusunda hesap verebilmelerini ve bunların amacına hizmet edip etmediğine bakmalıdır. Dolayısıyla, denetim, yalnızca bütçe görüşmeleri esnasında harcama kalemlerinin ülkenin öncelikli ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanıp hazırlanmadığının göz önünde bulundurulmasıyla sınırlı kalmamalı ve harcamaların yapılması sürecini de kapsamalıdır.<sup>197</sup>

Diğer taraftan, özellikle son dönemde yapılan akademik çalışmalarda, demokratik bir yönetim içerisinde, savunma hizmetlerinin tedariki, askerî birliklerin yurtiçi ve yurtdışında konuşlandırılacakları bölgeler, genel savunma ve güvenlik politikalarının planlanması, personel yönetimi ve savunma ile ilgili uluslararası anlaşmaların uygun bulunması gibi daha spesifik hususların tamamı üzerinde parlamentonun söz hakkı olması gerektiği fikri ağır basmaya başlamıştır. Bu bağlamda, daha önceden askerî ve teknik meseleler olarak görülen ve ordunun kendi içinde planladığı bu hizmetlerin parlamentonun gözetim yetkisinden muaf olmadığı düşüncesi ortaya çıkmıştır.

---

<sup>197</sup> Beriş, 2012: 31

Parlamento denetimi konusunda en işlevsel araçlardan birisi "İhtisas Komisyonları"dır.<sup>198</sup> Parlamentoda, genel kurulun, her konuda kapsamlı ve detaylı şekilde bilgi sahibi olması beklenemez. Bu nedenle, oluşturulan alt kurullar aracılığıyla parlamento yürütme gücü üzerindeki denetim yetkisini kullanır. Doğal olarak, savunma da dahil olmak üzere, parlamento çatısı altında meydana getirilen kurullarda, daha spesifik konular tartışılır ve sorunlar üzerine daha detaylı şekilde eğilir. Bu bakımdan, konunun teknikliği, zaman kısıtlaması veya ulusal güvenlik gibi nedenlerle genel kurulda görüşülmesi mümkün olmayan birtakım sorunların parlamento içinde oluşturulan ihtisas komisyonunda daha detaylı ve kapsamlı şekilde tartışılması önem arz eder. Uzmanlaşma mantığı nedeniyle diğer parlamenterlere göre savunma sorunları üzerinde daha fazla bilgi sahibi olan komisyon üyelerinin ihtiyaç duydukları konularda askerler tarafından kendilerine gerekli bilgi ve belgelerin sunulması ve çok istisnai durumlar dışında bu konuda kısıtlamaya gidilmemesi parlamentonun denetim işlevini tam olarak yerine getirebilmesi için zorunludur.

Anayasanın 117. maddesinde "Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur" ifadesi yer almaktadır. Buradan da rahatlıkla anlaşılacağı gibi silahlı kuvvetler, en üst düzeyde parlamentoya tabidir ve dolayısıyla tüm eylem ve işlemlerinde aynı organ tarafından denetlenmesi, demokratik idealler bakımından büyük önem taşır. Bu bağlamda, ülkenin savunma anlayışının oluşması ve uygulanması, Meclise ait bir görev olarak kabul edilir. Anayasa gereği, savaş, olağanüstü hâl ilanı gibi makro kararlar olmak üzere savunmaya ilişkin inisiyatif kağıt üzerinde Meclise aittir. Ancak, parlamenterlerin savunma bütçesini denetleme konusunda genelde aktif bir tutum almamaları nedeniyle uygulamada Meclisin kendisine yüklenen bu görevin çok gerisinde kaldığı görülür.

### 3.3.2. Bütçe Denetimi

Demokratik ülkelerin tamamında olduğu gibi Türkiye'de de ülkenin savunma harcamalarının denetlenmesinde temel görev, parlamentoya düşmektedir. Parlamento, öncelikle hükümet tarafından hazırlanan savunma bütçesini onaylamakta; bunun yanında Millî Savunma Komisyonu aracılığıyla, Genel Kurul gündemine gelmeden önce güvenlik ile ilgili kanun teklif ve tasarılarını daha spesifik olarak görüşmektedir.

---

<sup>198</sup> Ayanoğlu, 2003: 133

Askerî harcamaları içeren bütçe ise Plan ve Bütçe Komisyonu'nda tartışma konusu olmaktadır. Ancak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aksine, bu komisyonda, savunma bütçesi daha az tartışılmakta ve çeşitli dilek ve temennilerin dışında ciddi eleştiri getirilmemektedir. Örneğin, 2011 bütçesi için komisyona MSB tarafından içinde ayrıntıların yer almadığı genel tablolar sunulmuş; ancak milletvekilleri tarafından ek bilgi ya da bunlara ilişkin detaylar talep edilmemiştir.

### 3.3.3. Sayıştay Denetimi

Anayasa gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan ve bir yüksek yargı organı olarak görülen Sayıştay'ın diğer çoğu kamu kurumunu olduğu gibi Silahlı Kuvvetleri de denetleme yetkisi vardır. Nitekim Sayıştay, hâlihazırda bu denetim yetkisini kullanmakta ve askerî kuruluşları düzenli şekilde denetlemektedir. Ancak, bu denetimin uzun yıllar boyunca sembolik kaldığı ve harcama kalemlerinin detaylarını kapsamadığı hem Sayıştay hem de TSK yetkilileri tarafından ifade edilmiştir. Bu bakımdan, gerek eski gerekse 2010 yılının sonlarında çıkarılan yeni Sayıştay Kanunu'nun kuruma verdiği yetki, hem cari harcamaları hem de askerî malları denetlemeyi kapsamaktadır.

Anayasa'nın 160. maddesi, "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." hükmünü içermekte ve Sayıştay'ın denetim alanı konusunda bir istisna belirtmemektedir.<sup>199</sup> Dolayısıyla, diğer tüm kamu kurumları gibi silahlı kuvvetlerinde gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek Sayıştay'ın görevleri içindedir. Eski Sayıştay Kanununda, askerî kadrolarla askerî teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseselerin Sayıştay denetimine tabi olduğu, ancak, bunların denetim usullerinin, Sayıştay'ın görüşü alındıktan sonra Millî Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Söz konusu yönetmelik, ilgili bakanlıklarca hazırlanmış ve 05.08.1969 tarih ve 13276 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 30 Temmuz 2003 tarih, 4963 sayılı yasada 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na ek bir madde getirilmiş ve askerî malların denetiminin "gizli" gizlilik

---

<sup>199</sup> Ayanoğlu, 2013: 134

derecesinde bir yönetmelikle yapılacağı bir kez daha hükme bağlanmıştır.<sup>200</sup> Denetim alanını sınırlı tutan bu yönetmeliğin uygulamayı oldukça zorlaştırdığı görülmektedir. Ayrıca, uygulamada, Sayıştay denetçilerinin farklı gerekçelerle denetim yapmak üzere görevlendirildikleri askerî birliklere alınmamaları gibi bazı somut sorunlar da yaşanmıştır.<sup>201</sup>

Buna karşılık, Sayıştay, bir yargı organı olarak kabul edildiğinden "güçler ayrılığı" anlayışı nedeniyle "yerindelik denetimi" yapma hakkı bulunmamaktadır. Nitekim yeni Sayıştay Kanunu'nun taslak halindeyken içerdiği performans denetiminin uluslararası standartlarda yürütülmesini sağlayacak hükümler, söz konusu denetim türünün yürütme ile yargı güçlerinin yetki ve sorumluluk alanlarının birbirine karışmasına neden olacağı gerekçesiyle tasarının Mecliste müzakeresi esnasında çıkarılmıştır. Oysa daha önce de değindiğimiz gibi, demokratik ülkelerdeki Sayıştayların neredeyse tamamı, kamu kurumlarının hizmetleri üzerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk davranışlarını içeren performans denetimi yapma yetkisine sahiptirler. Bu türden bir denetimin gerçekleştirilmemesi nedeniyle askerî harcamaların yürütülmesinde birtakım prosedürlere, yani belirli biçimsel koşullara uyulması yeterli olarak görülmektedir.

Sayıştay Anayasa'nın 160.maddesi uyarınca belli istisnalar hariç kamu hesaplarını TBMM adına denetleyip hükme bağlayan dış denetim ve ayrıca yüksek yargı organıdır.<sup>202</sup> Burada özellikle vurgulanması gereken husus Sayıştay'ın bu görevleri yerine getirirken siyasi iktidardan bağımsız olduğu gerçeğidir, zira siyasi iktidardan bağımsız olma hususu dış denetim ve yargı organı olma özelliklerinin kaçınılmaz sonucudur.<sup>203</sup>

Yukarıda ifade edilen "dış denetim organı olma", "yüksek yargı organı olma" ve "siyasi iktidardan bağımsız olma" özelliklerinin bugün savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimde verimliliği ve etkililiği sağlamada vazgeçilmez kavramlar olduğu değerlendirilmektedir.<sup>204</sup> Sayıştay, bu üç kavramı/hususiyeti bünyesinde barındırması sebebiyle savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimlerde

<sup>200</sup> Karakaş, 2006: 38

<sup>201</sup> Beriş, 2012: 32

<sup>202</sup> Günday, 2004: 383

<sup>203</sup> Göksu, 2010: 148

<sup>204</sup> Göksu, 2010: 148

çok etkili ve faydalı olabilecek kurumdur. Sayıştay'ı diğer denetim kurumlarından ayıran üç kavramı kısaca inceleyelim.

### 3.3.3.1. Dış Denetim Organı Olma

Sayıştay'ın, bugün Türkiye'de tek dış denetim organı olma karakteri, gerçekleştirilecek denetimde istenilen amaçlara ulaşma adına, bir yandan Sayıştay'ın yürütme organına karşı bağımsızlığını korurken ki bu husus denetimin sıhhati açısından son derece önemlidir, diğer yandan da askeri bürokrasinin denetimin siyasallaşım objektiflikten uzaklaşabileceği yönündeki kaygılarını giderecektir. Zira siyasal iktidarın bakanlıkları aracılığıyla yapacağı denetimler, siyasi amaçlara matuf, objektif kriterlerden uzak iddialarını gündeme getirme riskini taşıırken, Sayıştay'ın tek dış denetim organı olarak uluslararası kabul edilmiş kriterlerle yapacağı denetim bu istenmeyen muhtemel riskleri/sonuçları daha baştan bertaraf edebilecektir.<sup>205</sup>

### 3.3.3.2. Yüksek Yargı Organı Olma

Bugün Sayıştay'ı, gerçekleştirdiği klasik denetim çerçevesinde diğer denetim organlarından ayıran en önemli husus denetim organı olma hususiyeti yanında elde ettiği denetim bulgularından yola çıkılarak denetimle ilgili yargısal sonuçlara ulaşabilmesi, yargısal kararlar ihdas edebilmesidir.<sup>206</sup> İfade edilen bu husus çok önemlidir, diğer denetim organlarının elde ettiği bulgular çoğu zaman idari nitelikte olduklarından dolayı “sümenaltı edilebilme” veya alınan diğer bir idari kararla etkisiz hale getirilebilme risklerini taşıyabilmektedir. Oysa Sayıştay'ca gerçekleştirilecek denetimler sonucu elde edilebilecek bulgular açısından böyle bir ihtimal söz konusu değildir. Çünkü Sayıştay bir yargı organıdır ve bir yargı organında dava sürecine giren bulgular idari kararlarla sümenaltı edilemez.<sup>207</sup> Ayrıca bu noktada, gerçekleştirilecek denetimi diğer denetimlerden farklı kılan diğer bir husus, denetimi gerçekleştirecek kamu görevlilerinin diğer denetim elemanlarından ayrı olarak hâkimlik teminatına sahip olmalarıdır, söz konusu bu teminatın sağladığı güvencenin aşılması bu personel üzerinde

<sup>205</sup> Göksu, 2010: 149

<sup>206</sup> Atar, 2009: 299

<sup>207</sup> Özbudun, 2005: 401



siyasi/idari baskı kurulması ve dolayısıyla da denetimin yönlendirilmesi mümkün değildir.<sup>208</sup>

Bu bağlamda gözden kaçırılmaması gereken bir husus da Sayıştay kararlarının yargı organı olması dolayısıyla idare dâhil herkes için bağlayıcı olduğu ve bu açıdan hukuki terminoloji içerisinde söz konusu bu kararların idari kararlarla değiştirilemeyecek/ etkisizleştirilemeyecek kesin hüküm niteliği taşıdığıdır.<sup>209</sup>

### 3.3.3.3. Siyasi İktidardan Bağımsız Olma

Sayıştay'ca gerçekleştirilen dış denetimin en önemli ve belirleyici özelliklerinden biri söz konusu denetimin siyasal iktidardan bağımsız olup meclis adına gerçekleştiriliyor olmasıdır. Bugün askeri bürokrasinin denetim konusunda, gizliliğin ihlal edilebileceği kaygısıyla beraber gündeme getirdiği diğer çekincelerden biri, gerçekleştirilecek denetimin siyasal amaçlarda dâhil olmak üzere ulusal savunma kavramın doğasına aykırı bir takım amaçlar doğrultusunda kullanılabileceği/yönlendirilebileceği düşüncesidir. Oysa Sayıştay'ca yapılacak bir denetim, Sayıştay'ın anayasal konumu itibarıyla yukarıda ifade edilen sakıncalardan mahfuzdur. Zira Sayıştay, gerçekleştirdiği denetimi siyasal iktidarın kararı veya yönlendirmesi ile değil, doğrudan Anayasadan aldığı yetkiye istinaden meclis adına yapmaktadır.<sup>210</sup> Dolayısıyla gerçekleştirilecek denetimde siyasal amaçlarda dahil ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek amaçların takip edilmesi ve bu vesileyle askeri bürokrasinin hassasiyetlerinin göz ardı edilmesi söz konusu değildir.

### 3.3.3.4. Yeni Sayıştay Kanunu

Yeni Kanun çerçevesinde Sayıştay, askeri harcama yapan kurumların performans denetimini yapacağı gibi düzenlilik denetimi adı altında ilgili idarelerin mali tabloları, gelir, gider ve mallarının yasal düzenlemeler uygunluğunu da denetleyecektir.<sup>211</sup>

3 Aralık 2010'da kabul edilen 6085 Sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile özellikle askerî malların denetimi konusunda eskisine göre ilerleme kaydedilmiştir. Zira artık,

<sup>208</sup> Göksu, 2010: 150

<sup>209</sup> Gözler, 2009: 533

<sup>210</sup> Göksu, 2010: 150

<sup>211</sup> Altay, 2011: 8

Sayıştay, silahlı kuvvetlerin mal denetimini de başka bir hukuksal düzenlemeye ihtiyaç duymadan yapabilecektir. Kanunun genel gerekçesinde, "hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanarak kamu kaynaklarının *etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılabilmesini gerçekleştirmek*, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay'ın temel işlevlerindendir"<sup>212</sup> denilmekte ve Sayıştay'a Batılı ülkelerdeki muadillerine benzer bir misyon yüklenmektedir.

Genel Kurmay Başkanlığı'nın, gizlilik, askeri hizmetlerin özelliği ve istihbarat açısından sıkıntılı durumlar ortaya çıkacağı gerekçeleri ile denetim kapsamından çıkarılmayı talep etmesine rağmen kapsamda bir değişiklik yapılmamıştır.<sup>213</sup> Ancak, performans denetimi; Sayıştay'ın bir yargı kurumu olarak yerindelik denetimi yapmasının mümkün olmadığı gerekçeleri ile genel kabul görmüş uluslararası kriterlerden uzaklaştırılmak suretiyle değiştirilse de hesap verme sorumluluğu çerçevesinde askeri harcama yapan idarelerin belirlediği hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi şeklinde yapılacaktır.

Düzenlilik denetimi; kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği noktasında her türlü belge ve kayıtların değerlendirilerek görüş bildirilmesini kapsayan mali denetim ile kamu idarelerinin sahip olduğu mallar, gelir ve giderlerinin yasal düzenlemelere ve kayıtlara uygun olduğunun denetiminden oluşan uygunluk denetiminden meydana gelmektedir. Bu kapsamda yıllardır denetlenmeyen askeri malların ilgili kayıtlara ve alım sözleşmeleri kapsamındaki teknik koşullara uygunluğunun denetlenmesi önündeki engeller kalkmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Yasası yürürlüğe girmeden önce savunma harcamalarının dış denetimi, bütçe içi askeri harcamaların muhasebe kayıtları ile sınırlı olarak masa başı inceleme şeklinde yapılmıştır. Sayıştay denetçilerinin askeri birlikler içerisinde inceleme yapmasına izin verilmemiştir. Bu denetim askeri malzeme ve personel stratejilerinin milli güvenlik ile ilgili olmaları nedeniyle Sayıştay denetimi esnasında bilgilerin milli güvenliğimize tehdit oluşturacak kişi, kurum, kuruluş ve ülkelerin eline geçmesi gibi gerekçelerle "GİZLİ" gizlilik dereceli bir yönetmelik doğrultusunda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Fakat gizlilik kavramının açık bir şekilde tanımının

<sup>212</sup> 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

<sup>213</sup> Sayıştay denetimi, <http://www.ensonhaber.com/gundem/260235/tsk-sayistaydenetiminekarshi.html>,(2012)

yapılarak sınırlarının belirlendiği yasal bir düzenlemenin olmaması ile birlikte askeri harcama yapan kurum ve kuruluşların gizliliği çok geniş olarak yorumlaması akaryakıt alımı, er ve erbaş için alınan yiyecek, kıyafet ve hatta yapım işlerini ihtiva eden harcamaların dahi denetimsiz kalmasına neden olmuştur.<sup>214</sup> Gizlilik ve dışa kapalılık modern yönetim anlayışının getirdiği şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin tam olarak yerleşmesini engeller nitelikte olmakla birlikte dış denetimi ve bu bağlamda kurum içi aksaklıkların, yolsuzlukların, görevi kötüye kullanma, rüşvet gibi durumların tespitini engeller nitelik taşımaktadır.<sup>215</sup>

6085 sayılı Sayıştay Kanunu “Raporların Kamuoyuna Duyurulması Başlıklı” 44 üncü maddesinde “... Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının bu Kanun uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar; ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.” denilmek suretiyle gizliliğin denetimsizlik olmadığı konusuna açıklık getirmiştir. Yeni düzenleme devlet sırrı olan veya ülke menfaati için açıklanması uygun olmayan denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulması şekil ve standartlarının bir yönetmelikle tespit edilmesini öngörmüştür.

Nitekim Milli Savunma Bakanlığı, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Jandarma Genel Komutanlığı gibi birçok kurumun değerlendirme raporu [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr) isimli internet sitesinde yayınlanmaya başlamıştır.

### **3.3.4. Yürütme Denetimi**

Yürütme organları eliyle yapılan malî denetimin başlıca dayanağı, 2003 yılının sonlarında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Adı geçen Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik "dış denetim" yetkisini Sayıştay'a vermiş; "iç denetim" in de ilke olarak ilgili kurum içinden belirlenecek denetçiler tarafından yapılmasını öngörmüştür. Esasen, bu türden bir faaliyet, daha önceki süreçte müfettişler aracılığıyla uygulanırken yeni oluşturulan iç denetçilik mekanizması aracılığıyla "denetleyenlerin denetlenmesi" ni de içeren daha kapsamlı bir bakış açısı

<sup>214</sup> Erdağ, 2009: 12

<sup>215</sup> Erdağ, 2009: 13

geliştirilmeye çalışılmıştır. Bunun yanında, 5018 sayılı Kanun, performans denetimine ilişkin hususları da içermektedir. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Kanun aracılığıyla;

**1-Harcama öncesi kontrolün Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen asgari tutarların üstündeki rakamlar için geçerli olması,**

**2-Performans denetimi alanında on beş bakanlık müfettişinden oluşan denetim komitesinin kurulması,**

**3-Performans denetimlerinin ilgili bakanlık ve Maliye Bakanlığı müfettişlerinden oluşan komisyonlar tarafından yerine getirilmesi,**

durumuyla karşılaşılabileceğini savunmaktadır. Ancak bu türden, farklı Bakanlık müfettişlerinin eşgüdümle çalışmasını sağlayacak bir kurumsal mekanizma henüz tam olarak oluşmamıştır. Ancak Maliye Bakanlığının askerî kurumları denetlemesi yönünde ilk adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 2010 yılının başlarında, Maliye müfettişleri, İsrail ile Mart 2002'de imzalanan M60 tanklarının modernizasyonu konusunda çıkan ve basına yansıyan spekülasyonlar üzerine soruşturma başlatmışlardır. Bu soruşturma, maliye müfettişlerinin savunma ihalelerine yönelik ilk denetimleri olması nedeniyle anlamlıdır.<sup>216</sup> Ancak, bu kapsamlı incelemeden önce de, daha farklı açılardan, maliye müfettişleri, TSK birliklerinin mal ve hizmet alımları ile bunlara ait işlemler ve belgeleri, kendilerine Silahlı Kuvvetler tarafından verilen izin ölçüsünde düzenli olarak denetlemektedir.

Bu noktada son olarak Millî Savunma Bakanlığı'nın kendi içinde yaptığı denetimlerden söz edilmelidir. 5018 sayılı Kanun gereği, tüm kamu kurumlarında oluşturulması gereken iç denetim birimi, geçici bir süre için MSB Teftiş Kurulu Başkanlığı çatısı altında denetimle ilgili çalışmalarını sürdürmüştü; hâlihazırda ise kurumsal yapısını oluşturmuştur. TSK bünyesinde bulunan "saymanlık, ihale komisyonları, muayene ve kabul istasyonları, ayrıca bütçeden kaynak kullanmamasına rağmen orduevleri, kadrolu ve kadrosuz askerî gazinolar ve sosyal tesisler ile askerî kantinlerin yıllık hesap işlemleri de MSB Teftiş Dairesi Müfettişleri tarafından denetlenmektedir." Bugüne kadar olan uygulama, hesap denetimlerinin Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve MSB; mal denetimlerinin ise sadece MSB müfettişlerinin inceleme konusu

<sup>216</sup>Türkiye'nin Yargı Yapısı Hakkında Her Şey,<http://www.stratejikboyut.com/haber/turkiyenin-yargi-yapisi-hakkinda-hersey-28573.html>,(2013)

teşkil edeceği yönüdeyken 6085 ve 5018 sayılı kanunların kabulünden sonra durum belirli ölçülerde değişmiştir. Buna göre, bundan sonraki süreçte Sayıştay, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, MSB Teftiş Kurulu ile İç Denetim Birimi ise değişik yönlerden denetim yapabilecektir.

### 3.3.5. Yargı Denetimi

Günümüzde, bazı ülkelerde ordunun kendi iç işleyişinden kaynaklanan birtakım sorunları çözmek üzere askerî yargı kuruluşları oluşturulmuştur. Ancak, demokratik ülkelerde söz konusu askerî yargı mekanizmalarının görev ve işlevleri, oldukça sınırlı tutulmuş ve askerlerin özellikle idarî ve malî konularda kendileriyle benzeri konumlarda bulunan sivillerle aynı mahkemeler tarafından yargılanmaları ilkesi benimsenmiştir. Kaldı ki, demokratik ülkelerde genel eğilim, askerî yargının tamamen kaldırılması ya da en azından sivil unsurların bu mekanizmanın içine entegre edilmesi veya yetkilerinin azaltılarak daha sınırlı bir alanda söz sahibi olması yönündedir. Zira sonuçta askerî emir-komuta ilişkisinin bir parçası durumunda bulunan bu mahkemelerin yargılamalarda tam bağımsız davranamaması gibi önemli bir risk bulunmaktadır. Bu bağlamda, İngiltere, Kanada, Belçika, Hollanda, Fransa, Yunanistan, Rusya, Tunus ve Cezayir'de Askerî Yargıtay'ın; Almanya, İsveç ve Danimarka'da barışta, Avusturya'da ise barışta ve savaşta askerî mahkemelerin hiç bulunmadığı görülmektedir. Fransa, İspanya, Hollanda, Belçika, İsviçre, Cezayir, Fas, Tunus, Fildişi Sahili, Madagaskar gibi ülkelerde ise askerî mahkemelerin işleyişine sivil hâkimler de katılmaktadırlar.

Bilindiği gibi demokratik sistemler içinde yargının taşınması gereken en önemli özelliklerden biri, bağımsızlığa; yargıçların ise belirli bir güvenceye sahip olmalarıdır. Askerî yargı sisteminde ise, son kertede, tayin ve terfi gibi konular, askerî hiyerarşi içinde belirlendiğinden bu ilkelerin zarar görebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, orduda, yapılan hizmetin doğası gereği, kurumsal aidiyet duygusu, ülke içindeki sivil oluşumlara göre çok daha fazladır. Bundan dolayı, dünya genelinde, askerî yargı mensuplarının kararlarında yeterince tarafsız olamayabilecekleri yönünde bir endişe doğmakta ve bu durum, bu sistemin yerini, dışarıdan bir bakış açısının hâkim olduğu, gerçek anlamda bağımsız sivil mekanizmalara bırakması gerektiği yönünde tezlerin doğmasını beraberinde getirmektedir.

Tüm bunlar göz önüne alındığında, istisnai durumlar hariç, askerlerin görevleriyle ilgili konularda daha tarafsız davranabilecek, dolayısıyla hem kendilerinin hem de mağdur durumunda bulunan sivillerin haklarının korunması açısından daha etkili bir rol oynayacak sivil mahkemelerde yargılanması anlayışı güç kazanmıştır. Askerlik mesleği ile ilgili olmayan konularda yapılacak yargılamaların ise zaten sivil mahkemeler tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğinden bu konuda bir tereddüt yoktur.

Türkiye'de en tartışmalı konulardan birisi de askerinin yargı içindeki konumu, daha doğru bir ifadeyle, askerî yargı sisteminin dünyadaki hiçbir demokratik ülkede olmadığı kadar geniş bir görev ve yetki alanına sahip olmasıdır. Buna göre, sivil yargı içindeki örgütlenme tarzına benzer şekilde askerî mahkemelerin yanı sıra Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) gibi üst yargı kuruluşları da sistem içinde yer almaktadır. 1961 Anayasası ile bu kurumlar anayasal bir nitelik kazanmışlardır. Mevzuatta, askerî mahkemelerin, asker kişilerin askerî olan suçları dışında, asker kişilerin aleyhine veya askerî mahallerde veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara bakacakları belirtilmiştir. Daha önce de değindiğimiz gibi demokratik ülkelerin bir kısmında da askerî mahkemeler kurulmuş olmasına rağmen bunların yetki alanı Türkiye'deki kadar geniş şekilde düzenlenmemiştir.

12 Eylül 2010 Referandumunda kabul edilen anayasa değişiklikleri için hükümet tarafından hazırlanan 84 maddelik uyum paketinde askerî yargılama bağlamında değişiklikler de yer almaktadır.

Değişiklik paketine göre, bundan sonra, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının suç işlemeleri durumunda *Yüce Divan* sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nde yargılanmaları, soruşturma iznini ise ilgili bakanların vermesi söz konusu olacaktır. Askerî Yargıtay ve AYİM ise varlıklarını sürdüreceklerdir.

### 3.4. DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

#### 3.4.1. Güvenlik ve Gizliliğin Kapsamı

Sayıştay'ın denetlediği askeri ihalelere bakıldığında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun istisna maddesinin çok geniş yorumlandığı gözlenmektedir. Bazı ihalelerin güvenlik ve gizlilik kapsamında bulunmamasına rağmen Kanunun 3-b maddesine göre istisna hükümleri çerçevesinde yaptırıldığı görülmektedir. Aslında bir mal veya hizmet alımı ile yapım işinin sadece askeri makamların ihtiyacı olması, bu ihalenin istisna kapsamında değerlendirilmesi için tek başına yeterli bir şart olmamalıdır. Bu noktada, devlet güvenliği ve istihbaratının açıklanması önem arz etmektedir. Devlet istihbaratı, devletin bütünlüğünü, rejimin emniyetini sağlamak için, milli politika ile tespit edilen milli hedefleri elde etmek üzere devlet organlarının yaptığı istihbaratın tümüdür. Başka bir ifade ile Milli Güvenlik Politikalarının oluşturulması için gerekli bilgileri sağlayan ve ilgili bütün devlet istihbarat kuruluşlarının işbirliği ve koordinasyonu ile üretilen istihbarattır.<sup>217</sup>

İstihbarat olgusu sabittir ve görevsel niteliği hiç bir zaman değişmez. İstihbarat kurumları yüklendikleri görevi yerine getirmeleri için bazen örtülü / gizli harcamalar yapmak zorundadır. İstihbaratın özü gizliliktir. Gizlilik, istihbaratın en önemli parçalarından biri ve istihbaratı diğer entelektüel faaliyetlerden ayırt eden bir husus olarak ifade edilmektedir.<sup>218</sup> 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun<sup>219</sup> 2. maddesine göre milli güvenlik devletin anayasal düzenini, milli varlığını, bütünlüğünü, uluslararası alanda siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik bütün çıkarlarını ve uluslararası antlaşmalarla belirlenen haklarını her türlü iç ve dış tehditlere karşı koruması ve kollamasıdır.

Açıklamalar çerçevesinde devlet güvenliği ve istihbaratı ile ilgili yapılan alımların istisna kapsamında olması gerektiği ifade edilebilir. İhalelerin askeri kurumlarca gerçekleştirilmiş olması, o alımın gizlilik kapsamında değerlendirilmesi için yeterli görülmemelidir. Kurumdan ziyade ihale konusu işin mahiyeti önem arz etmektedir. Örneğin, askeri kurumların veya askeri lojmanların ihtiyacı olan kalorifer

<sup>217</sup> İter, 2002: 72

<sup>218</sup> Köseli, 2009: 29

<sup>219</sup> 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu

yakıtı ihalelerinin istisna kapsamında yer alması istisna kapsamının çok geniş bir yorumu olarak değerlendirilmektedir. Çünkü bu ihalelerin istisna kapsamındaki devlet güvenliği ve istihbaratı ile ilgisinin çok az olduğu düşünülmektedir. Hatta askeri mühimmat ile ilgili olan akaryakıt ihtiyaçları ve bunların taşınması, eğer askeri birlik ve kurumların bu ihtiyaçlarını ayrı depolara alması mümkün ise istisna kapsamında değerlendirilmemelidir.<sup>220</sup>

### 3.4.2. Bilgi ve Belgelere Ulaşmadaki Güçlükler

Askeri ihalelerin denetimde sözleşme öncesi işlemler ve sözleşme sonrası işlemlerle ilgili olarak Sayıştay denetçileri tarafından bazı bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulabilmektedir. Örneğin sözleşme öncesinde ihaleye katılan kişilerin teklifleri, vermiş olduğu belgeler, ihale dışı bırakılmış ise buna ilişkin bilgi veya belgeler istenilmektedir. İstenecek tüm bu bilgi ve belgeler yapılan ihalenin her aşamasının ihale ve diğer ilgili mevzuata uygun yapılıp yapılmadığının anlaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Ancak denetimlerde çeşitli ihale dosyaları istenildiğinde, Türk Silahlı Kuvvetleri Arşiv Yönergesi ve MSB Teftiş Hizmetleri Yönergesinin Teftiş Bitiminde Yapılacak İşlemler başlıklı 10. kısmı gereği, eğer istenilen birim daha önce MSB Teftiş Kurulunca denetlenmiş ise ihale dosyaları mühürlenip arşive gönderildiğinden gerekli belgeler Sayıştay Denetçilerine verilememektedir. Denetçi sadece saymanlıkta bulunan taahhüt dosyası üzerinden denetim yapmakta ve sözleşme öncesi aşamalara ilişkin tam bir bilgi sahibi olamamaktadır. Bu nedenle ihale dosyaları üzerinde denetim gerçekleştirilememekte sadece ödeme evrakı ve taahhüt dosyası incelenebilmektedir.

Sayıştay Kanunu'nun 29. maddesinin tam olarak anlaşılmasından ve denetim yönteminin bilinmemesinden dolayı çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Sayıştay Kanunu'nun 29.maddesi açıkça "Sayıştay denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, Devlet, özel idare, belediye ve sair bütün resmi kurum ve kuruluşlarla diğer gerçek ve tüzel kişilerden (Bankalar dahil) isteyebilir." demektedir. Örneğin orduvelelerinin aylık gelir-gider cetvelleri istendiğinde orduvelelerinin Sayıştay'ın denetim kapsamında olmadığı gerekçesi ile denetçiye istenilen bilgiler verilmemektedir. Orduveleleri kanunen Sayıştay denetimi kapsamında bulunmamakla birlikte, bağlı

<sup>220</sup> Binici ve Türkyener, 2010: 289



bulunduğu komutanlığın ihalelerin denetiminin yapılabilmesi için söz konusu bilgilere ihtiyaç duyulabilmektedir. Şöyle ki; orduvevlerinde çalışan kamu görevlilerinin giderleri, servis hizmetleri, elektrik su doğalgaz faturaları ve bazı onarım işleri ile mal alımları vs. ilgili komutanlık bütçesinden ödenebilmektedir.

Bu konuların değerlendirilmesi ve denetlenmesi için orduvevleri ile ilgili bilgilere ihtiyaç duyulabilmektedir. Ayrıca, bir kurumun denetim kapsamında bulunmaması, o kurumdan bilgi ve belge istenemeyeceği anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda, gerekli görülen hallerde denetlenen kurumun işlemleri ile ilişkili olarak, Sayıştay denetimi kapsamında bulunmamalarına rağmen 29. madde ile verilen yetki ile firmaların defter ve belgeleri incelenmekte veya bankalardan, odalardan vs. bilgi istenmektedir. Dolayısıyla Sayıştay'ın denetim esnasında denetlenen hesap ile ilgisi bulunan tüm bilgi ve belgeleri isteme yetkisi bulunmaktadır.<sup>221</sup>

### **3.5. DENETİME İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

Türkiye'de anayasal bir kurul olan Devlet Denetleme Kurulu Anayasanın 108 inci maddesine göre tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapabilirken Silahlı Kuvvetler bu denetlemeden muaf tutulmuştur. Türkiye'de kamu harcamalarına ilişkin en üst dış kontrol organı olan Sayıştay ise, bazı ülkelerde parlamentoya yardımcı bir organ şeklinde düzenlenmiş iken Türkiye'de kendine özgü bir statüye sahiptir. Sayıştay, Anayasanın 160'ıncı maddesine göre yasama organı adına denetim yapmakla birlikte, Anayasa'nın yargı bölümünde düzenlenmiş, kesin hükümler verebilen, verdiği kararlara karşı diğer yargı organlarına itiraz edilemeyen bir yüksek yargı organı; aynı zamanda idarenin bazı konularda danışabileceği yardımcı bir kuruluş görünümündedir. Bu sebeple Sayıştay denetimi, demokratik yönetim tarzının temel koşulunu oluşturan hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde anahtar konuma sahip olmaktadır. Ancak Türkiye'de Sayıştay'ın dış denetim organı olarak özellikle savunma harcamaları üzerindeki denetimine uzun yıllar çoğu zaman gizlilik, istihbarata karşı koyma, caydırıcılık ve milli savunmanın gerekleri gibi sebepler ileri sürülerek sınırlamalar getirilmiştir.<sup>222</sup>

<sup>221</sup> Binici ve Türkyener, 2010: 193

<sup>222</sup> Güneş, 2011: 163

Özellikle 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra savunma harcamaları ve ordu malları üzerindeki denetimi kısıtlayıcı önemli muafiyetler üretilmiştir. Bunlardan biri 1961’de yürürlüğe giren 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu’nun 104 üncü maddesindeki; “Orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müstemilatı, sarfiyat ve muameleleri bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştayın vize ve denetimine tabi değildir”<sup>223</sup> hükmüdür. Daha sonra 1967 tarihli 832 sayılı Sayıştay Kanununun 38 inci maddesinde yer alan “Askeri kadrolarla askeri teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseseler, Sayıştay denetimine tabidir” düzenlemesine eklemeye yapılarak, “Ancak, bunların denetim usulleri, Sayıştay’ın görüşü alındıktan sonra Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca yapılacak bir yönetmelikte belirtilir”<sup>224</sup> şeklinde yeni bir istisna getirilmiştir. 1969 yılında çıkarılan “Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik”te askeri kadroların önceden alması gerekli vize şartı kaldırılmış ve askeri mal saymanlıklarının denetimi yetkisi de MSB Teftiş Kurulları ile Jandarma için İçişleri Bakanlığı’na bağlı Teftiş Kurulu’na verilmiştir.<sup>225</sup>

Türkiye’de savunma alanına ait mali denetimi etkisizleştiren muafiyetler 1971 askeri müdahalesinden sonra da devam etmiştir. Anayasanın 127’nci maddesinde Sayıştay’ın yetkilerini gösteren maddede yapılan değişiklikle ilk defa Türk Silahlı Kuvvetleri’nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayrık ve kısıtlayıcı bir usul benimsenmiştir. Buna göre; “Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü getirilmiştir. Anayasada yer alan bu düzenleme 1980 askeri müdahalesi sonrası hazırlanan 1982 Anayasasının 160’ıncı maddesinde aynen korunmuştur.

Belirtilen bu durum 2004 yılına kadar değiştirilmeden sürdürülmüştür. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 99 uncu maddesinde,<sup>226</sup> Türk Silahlı

<sup>223</sup> 211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanunu

<sup>224</sup> 832 Sayılı Sayıştay Kanunu

<sup>225</sup> Altındal, 2010: 12-13

<sup>226</sup> 1050 Sayılı Umumi Muhasebe Kanunu

Kuvvetleri'nin denetim ve teftiş usulleri Milli Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'nın hazırlayacağı ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacak olan bir yönetmelik ile belirleneceğini gösteren istisna, 2004'de yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı yıl ayrıca Anayasa'nın 160'ıncı maddesinin son fıkrasında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gelir, gider, askeri mallar ve kadrolarının Sayıştay tarafından denetiminde farklı esas ve usuller getiren düzenleme de yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile 832 sayılı Kanun'un 38 inci ve Ek-12'nci maddelerinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin belirlenen özerklik hususu anayasal dayanağını yitirmiştir.<sup>227</sup>

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun kabul edilip, 832 sayılı eski Kanunda gösterilen çeşitli istisna veya muafiyetleri içeren hükümlerin kaldırılması ile savunma harcamalarının denetiminde Sayıştay'a önemli görevler verilmiştir. Bahsedilen Kanunun yürürlüğe girmesiyle 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müstemilatı, sarfiyat ve muamelelerini Sayıştay denetimi dışında bırakan 104'üncü maddesinin yürürlüğü kalmamıştır. Yine aynı madde hükmü gereği, 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanunun 11'inci maddesiyle Müsteşarlığın bu kanun kapsamında yaptığı iş ve işlemleri Sayıştay denetimi dışında tutan hükümleri de yürürlüğünü yitirmiştir.<sup>228</sup>

2012 yılının haziran ayında yürürlüğe giren Sayıştay Kanununda yapılan bazı değişiklikler, Aralık 2012'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden dolayı, iptal edilen kanun döneminde hazırlanan denetim raporları rapor teslim tarihi ile kanunun yürürlüğe giriş tarihinin çakışması üzerine Meclis'e gidememiş; böylece 2011 yılı mali açıdan denetimsiz kalmıştır. Bu durum AB İlerleme Raporunda da "Sayıştay'ın TBMM adına denetim dâhil yasal yetkilerini ve çalışma usullerini zayıflatan Hükümet inisiyatifli bir değişiklik olarak ele alınmış eleştirilmiştir.

Sayıştay Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik son tasarının Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkinliğine ilişkin ciddi endişeler yarattığı AB Komisyonu raporunda vurgulanmıştır. Söz konusu tasarıda Sayıştay'a Hükümet'in her

<sup>227</sup> Altındal, 2010: 18-19

<sup>228</sup> Güneş, 2011: 165

türlü denetimini yapma yetkisi verilirken performans denetimlerinin yapılmayacağına öngörülmesi eleştirilerin asıl sebebi olmuştur. Kapsamlı bir kamu reformuna ihtiyaç duyulduğunu belirten raporda kurumların mali denetim, yönetim ve kontrolünün güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

2013 yılında kurumların mali tablo raporları verilmediğinden Sayıştay kamu kurumları ile ilgili olarak hazırladığı 140'tan fazla rapora sadece "İnceleyemedik, görüş belirtmiyoruz" ibaresini yazmıştır. Bir başka deyişle Sayıştay, birçok kamu kurumunu denetleyememiştir.<sup>229</sup>

Türkiye'de savunma bütçesinin denetimine ilişkin yukarıda gösterilen bir çok yasal mevzuat değişikliği yapılmış olsa bile, halen bir çok kurum harcamaları gibi savunma harcamaları da yeterince ya da olması gerektiği gibi denetlenmemektedir

---

<sup>229</sup> Sayıştay değişikliği, <http://www.ankarastrateji.org/haber/son-sayistay-kanunu-degisikligi-ne-anlama-geliyor-1001/>, (2013)

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Savunma hizmetleri, her ülke için devletin varlığının, birliğinin ve gücünün korunması yönünden çok önemlidir. Savunma hizmetleri en geniş anlamıyla devletin iç ve dış güvenliğinin ve asayişin temini ve korunması olduğuna göre, bu hizmetlerin ve buna ayrılan savunma harcamalarının ülkenin coğrafi konumuna, jeopolitik ve jeostratejik durumuna, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına ve dünya üzerindeki siyasi oluşumlara bağlı olarak gerçekleştirilmesi zorunludur.

Yenidünya düzeninde küreselleşmeyle birlikte savunma hizmetleri, ülkelerin kendi içinde ve milletler arası siyasi ilişkilerinde ortaya çıkan yeni eğilim, değişim ve dengeleri dikkate almak zorundadır. Bilindiği gibi İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeryüzünde siyasi dengeler değişmiş; yeni siyasi denge arayışları, dünya üzerindeki ülkeleri yeni siyasi birleşme ve bütünleşmelere ve güçlü askeri ittifaklara yöneltmiştir. Başlangıçta bu siyasi bütünleşmeler, önce süper iki gücün (ABD ve Sovyetler Birliği) etrafında toplanan askeri ittifak (NATO ve Varşova Paktı) ile sürdürülmüş, ayrıca bu iki ittifakın dışında kalan çok sayıda devlet de Bağlantısızlar Topluluğu olarak askeri ve siyasi alanda ortak hareket ile dünya üzerindeki siyasi dengeyi oluşturmuşlardır.

1990'lı yılların başında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla dünya üzerindeki askeri ve siyasi güç dengeleri yeniden değişmiş; ABD dünya üzerinde tek süper güç olarak kalırken, diğer ülkeler arasında ekonomik, siyasi ve askeri alanda ciddi bir yarış başlamıştır.

İşte bu hassas denge içinde çağdaş bilim ve teknolojinin askeri alanda silahlanma yarışına getirdiği yeni boyutlar, her ülkenin askeri ittifak içindeki yeri ile ittifak dışında kendi askeri gücü yönünden ülkelere oldukça ağır savunma harcamaları maliyeti yüklemektedir. Teknolojik haberleşme araçları da iletişim-etkileşim süreci içinde ortaya çıkan bir savunma hizmeti olarak karşımıza çıkmakta ve yüksek bir maliyet gerektirmektedir. Güçlü ve hassas askeri güç dengelerinin korunması için askeri ittifaklar bir yandan amansız bir silahlanma yarışını sürdürürlerken; bir yandan da aynı amaçla, yoğun bir soğuk harp veya propaganda savaşı uygulamaktadırlar. Hatta günümüzdeki etkileşim ve iletişim araçları sayesinde bu tür askeri güç denemesinin veya karşı ittifak içindeki ülkeleri caydırma çabalarının diğerinden daha önemli hale geldiği de söylenmektedir.

Bu karmaşık yapı içinde ve her ülkenin kendi idaresi dışında sürdürülen silahlanma yarışı, ülkelerin milli savunma hizmetlerine bu ihtiyacı karşılayacak seviyede önem ve ağırlık vermelerini zorunlu kılmaktadır. Böyle bir eğilim içinde özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana ülkelerin milli savunma hizmetleri için ayırdığı ödenekler yani savunma harcamaları sürekli artış göstermiştir. Askeri güç dengesinin korunma arzusu ile silahlanma yarışının aynı hızla devam edeceği kabul edilirse, milli savunma hizmetlerinin de önemini koruyacağı ve hatta arttıracığı çok rahatlıkla söylenebilmektedir.

Türkiye de bu gelişmeler, globalleşen yenedünya düzeni içerisinde savunma hizmetlerini yeni boyutları ve çağdaş gereksinimler doğrultusunda sürdürmeye çalışmaktadır. Türkiye, bir yandan içinde yer aldığı askeri ittifak olan NATO'nun genel savunma ve savaş stratejisine uygun olarak askeri hizmetlere katılırken; bir yandan da ittifak dışında kendi milli savunma ve savaş sanayini kurmaya ve geliştirmeye çaba göstermektedir.

Yukarıda yer alan değerlendirmeler ışığında savunma harcamalarının en önemli kamu harcamalarından biri olduğu ve gizlilik içerisinde yapılması gerektiği söylenebilir. Ancak bu durum savunma harcamalarının demokratik ve etkin denetimini engelleyecek bir husus olarak değerlendirilmemelidir.

Savunma bütçesinin şeffaf bir şekilde hazırlanması silahlı kuvvetlerin kamuoyu nezdindeki saygınlığını ve güvenilirliğini artıracaktır. Kuşkusuz, ülke güvenliğini ilgilendiren her türlü harcamaların detaylı bir şekilde gösterilmesi doğru olmayabilir. Ancak bu durum istisna olmalı ve genele şamil kılınmamalıdır. Halkın, doğrudan, temsilcileri eliyle veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla bütçenin diğer tüm unsurları gibi savunma harcamalarını da denetleyebileceğini bilmesi, aynı zamanda anayasal bir hak olarak da algılanmalıdır. Zira en basitinden, söz konusu harcamalar, halkın ödediği vergiler aracılığıyla finanse edilmektedir. Bu bakımdan, vergi mükelleflerinin, ödedikleri vergilerin doğru amaçla kullanıldığından ve herhangi bir şekilde kötüye kullanılmadığından emin olmaları gerekir. Dolayısıyla, harcama kalemlerinin mümkün olduğunca detaylı olarak düzenlenmesi, halkın kuşkularını giderecek bir yüz taşıyacaktır. Böylece halkın sisteme ve sistemin işleyişini sağlayan siyasetçilerle sivil ve asker bürokratlara güveni artacaktır.

Savunma Harcamalarında parlamentonun demokratik gözetim fonksiyonunun yerine getirilmesinde en önemli görev, Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ına düşmektedir. Bu tip harcamalar, yapıları gereği büyük oranda Kamu İhale Kanunu'nun istisnalar başlığı altında gerçekleştirilse de bu durum Sayıştay denetimi açısından hukuki düzlemde herhangi bir engel teşkil etmemektedir. MKEK ve TSK Güçlendirme Vakfı hariç Sayıştay denetim kapsamında yer alan askeri kurumların ihaleleri Sayıştay denetiminden geçmektedir. Ancak savunma harcamalarının kendine özgü yapısı, geçmişten gelen bazı hatalı uygulamalar ve yanlış hukuki yorumlar, etkin bir Sayıştay denetiminin önündeki en büyük engelleri oluşturmaktadır.

Yapılan işlerin teknik bir boyutunun olması ve bazı gizli bilgileri içermesi argümanı; parlamento adına yapılan denetimin doğasına aykırı olmakta ve yargı yetkisine sahip Sayıştay için bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak ulusal güvenliği ilgilendiren gizli ve hassas belgelerin nerede ve nasıl görüleceği, bu konuları ilgilendiren hassas performans raporlarının görüşülmesindeki usul ve esasların belirleneceği yönetmelikler çıkarılmalıdır. Ayrıca, Sayıştay denetiminde birçok değişik çalışma yapısına sahip kurumlar denetlenmekte ve denetimler sırasında hem ilgili kuruma eğitici bilgiler aktarılmakta hem de var olan yanlışlıklar düzeltilmeye çalışılmaktadır. Teknik konularda bilgi ve belge istenebilmesinin yanı sıra bilirkişi görevlendirme yetkisi de Sayıştay'ca kullanılabilir. Dolayısıyla denetimde teknik mevzulardan kaynaklı kısıtlamaların, Sayıştay'ca aşılabilmesi için gerekli müesseseler kanununda yer almaktadır.

Ayrıca, ihalelerin denetiminde karşılaşılan fiili ve fiziki denetime ilişkin engellerin ortadan kaldırılması, askeri kurumların fiili ve fiziki denetime olanak sağlayacak şekilde kendi iç mevzuatını düzenlemesi gerekmektedir. Bu noktada, Sayıştay'ın anayasa ve yasalardan aldığı denetim yetkisinin daha alt düzenlemelerle sınırlandırılmasına müsaade edilmemelidir. Sayıştay'ın anayasa ve yasalardan aldığı yaptırım yetkisi kullanılmalıdır.

Son yıllarda siyasi gündemin en önemli konularından olan yeni anayasa yapım çalışmalarında; askeri kurum harcamalarının şeffaflığı ve denetlenebilirliğinin sağlanması, devlet yapısı içinde idari ve mali denetim yapan tüm kuruluşların denetim alanlarının askeri kurumları da kapsayacak şekilde belirlenmesi ve bu kurumlardan

anayasal nitelikte olanlar düzenlenirken, işlevleri arasında askeri kurumların denetiminin de açıkça belirtilmesi hususlarına yer verilmelidir.

Savunma harcamalarının denetiminde “gizlilik” elbette göz önünde tutulması gereken bir kavramdır, ancak bu tür denetimlerde gizlilik, denetime tabi işlem ve eylemlerin kapsamı ve denetimin gerçekleştirilme sürecinde değil, süreç sonunda, hazırlanacak raporların kamuya duyurulması aşamasında değerlendirilmelidir; dolayısıyla bu anlamda tüm işlem ve eylemler istinasız denetim kapsamına alınmalıdır. Bu aşamada, denetim sürecinin sonunda, ulusal güvenlik/gizlilik hassasiyetleri dikkate alınarak gereken durumlarda hazırlanan raporlar meclis kararına dayanmak koşuluyla kamuya ilan edilmeyebilir veya bu raporların bir kısmı kamuya açıklanabilir, bu amaca yönelik bazı yasal düzenlemeler de yapılabilir. Aksi durumda, gizlilik kavramı sürecin başında denetime tabi işlem ve eylemlerin niteliği üzerinde istisnalara mahal verecek şekilde uygulamaya konulursa bu durumda denetim ya hiç gerçekleştirilemeyecek ya da yapılan denetim işlevsiz hale getirilecektir. Burada unutulmaması gereken nokta, bu yönde bir denetimsizliğin yetkiyi/iktidarı mutlak, dolayısıyla da yozlaşmaya açık hale getireceğidir. Örneğin 2013 yılı Aralık ayında, Yunanistan’da 1998-2009 yılları arasında yapılan askeri ihalelerden politikacıların ve askerlerin 26 milyon avro civarında rüşvet aldıklarına ilişkin soruşturma yapıldığı ortaya çıkmıştır.

Amerika gibi dünyanın en güçlü ordusuna sahip bir ülkede bile savunma harcamaları sadece objektif kontrol kapsamında değerlendirilmemektedir. Ülke Sayıştay’ı (U.S. Government Accountability Office) savunma harcamaları üzerinde sübjektif denetim olarak adlandırabileceğimiz hukukilik ve mali denetim ile performans denetimini birlikte gerçekleştirmektedir ve adı geçen bu denetimler ulusal güvenlik konusunda temel belirleyici kararlar alarak politika geliştiren Savunma Bakanlığı üzerinde yönlendirici etkilerde bulunmaktadır.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, askerî harcamalar üzerinde, kamuoyunun da düzenli şekilde bilgilendirilmesini sağlayacak bir sivil denetim mekanizmasının oluşturulması, demokratik idealler açısından zorunludur. Zira demokrasinin en önemli özelliklerinden biri, halkın yönetim süreçlerini, seçilmiş temsilcileri eliyle kendi elinde bulundurmasıdır. Bu bakımdan, siyasetçiler, halktan aldıkları yetkiyi, temsilcisi durumunda buldukları insanların ihtiyaç, beklenti ve taleplerinin yaşama



gerçekleştirilmesi bakımından kullanırlar. Askerî bürokratlar da tıpkı sivil muadilleri gibi profesyonel olarak görev yapan insanlardır ve dolayısıyla görevleri sırasında siyasetçilere bağlı olmaları önem taşır. Aksi durum ise halktan alınmayan bir yetkinin kendinden menkul bir gücü kullanmaya çalışmasına neden olacaktır. Aynı zamanda, daha önce de değindiğimiz gibi, savunma sektörü içerisinde gerçekleştirilen harcamaların sürekli olarak denetlenmesi, halkta bunların doğru şekilde kullanıldığına ilişkin bir kanaat uyandıracak, silahlı kuvvetlerin kamuoyundaki saygınlığını artıracak, halkın orduya güvenini sağlamlaştıracak ve harcamaların meşruiyet zeminini genişletecektir.

## KAYNAKÇA

### *Kitaplar*

- Akça, İ. (2010) *Türkiye 'de Askeri-iktisadi Yapı*, TESEV Yayınları: İstanbul
- Akdoğan, A. (2003) *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitapevi: Ankara
- Aslan, M. H. (1998), *Hizmet Ekonomisi*, Alfa Yayınevi: İstanbul
- Atar, Yavuz (2009), *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları: Konya
- Ayanoğlu, A. (2013), *Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Denetimi*, Seçkin Yayınevi: Ankara
- Bulutoğlu, K. (2003), *Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Kuramı*, Yapı Kredi Yayınları: İstanbul
- Eshay, E. (1983), *Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries*, Cambridge University Press: Cambridge
- Gözler, K. (2009), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları: Bursa
- Günday, M. (2004), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları: Ankara
- Harp Akademisi, (1985) *Harp Ekonomisi*, H.A.K. Yayınları: İstanbul
- İlter, E. (2002) *Milli İstihbarat Teşkilatı Tarihçesi*, MİT Basımevi: Ankara
- Karaarslan, E. (2012) *Kamu Harcama Hukuku*, BEKAD Yayınevi: Antalya
- Looney, R. E. (1994), *The Economics of Third World Defense Expenditures*, Jai Press, Inc.: London
- Nadaroğlu, H. (1992) *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Basım Yayım: İstanbul
- Özbudun, E. (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları: Ankara
- TSKGV, (2010), *Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfını Tanıtım Kitabı*: Ankara

Şenesen, G. (2002), *Türkiye'de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri(1998-2001)*, TESEV Yayınları: İstanbul

Maliye Bakanlığı, (1993)*Savunma ve Güvenlik Hizmetleri(1924-1993)*, Maliye Bakanlığı Yayınları: Ankara

### ***Derleme Kitaplar***

Dunn, J. vd. "Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review, *Defenceand Peace Economics*: 2005

Ruttan, W. (2006),*Is War Necessary for Economic Growth: Military Procurementand Techonology Development*,Oxford UniversityPress:NewYork

SIPRI(*Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü*) Yearbook 2013

Hudson, J. ve Jones, (2005) P. *Corruptionand Military Expenditure: At 'No CosttotheKing*, *Defenceand Peace Economics*

### ***Çeviri Kitaplar***

Born, H. (2003)*Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, çev. Kaliber, A. TESEV Yay. : İstanbul

Huntington, S.P. (2006), *Asker ve Devlet: Sivil-Asker İlişkilerinin Kuram ve Siyaseti*, çev. Kızılaslan, U. Salyangoz Yayınları: İstanbul

### ***Makaleler***

Altay, U. (2011), "Türkiye'de Askeri Harcamaların Denetiminde Yeni Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Açılımlar", *Sayıştay Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart

Altındal, H. (2010), "TSK'nın TBMM adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, ss.3-30

Bek, H. (1995), "Bütçe Denetimi Açısından Kesin Hesap", *Maliye Dergisi*, Sayı: 119, ss. 44, Mayıs

- Binici, Ş. ve Türkyener, M. (2010),“Askerî İhalelerin Sayıştay Denetimi”,*Sayıştay Dergisi*, Ekim-Kasım-Aralık
- Branscomb, L.M. (1993), “U.S. Science and Technology Policy”,*Issues for the 1990s*, Cambridge
- Çayhan, E. (2002) “Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*
- Değer ve Sen, S. (1995), “Military Expenditure and Developing Countries”, Hand book of Defense Economics I,*Elsevier Science B.V.*, 275-307: Amsterdam
- Erdağ, R. (2009), “Yönetimde Gizlilik Ve Devlet Sırrı Kavramı”, *Türk İdare Dergisi*, s.463–464, ss:93–101
- Fontanel, J. (1995), “Economics of Disarmament, Hand book of Defense Economics I”, *Elsevier Science B.V.*, 563-590: Amsterdam
- Giray, F. (2004), “Savunma Harcamaları ve Ekonomik Büyüme”,*C.Ü İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, C.5 S.1.
- Göksu, H.T. (2010) “Savunma Harcamalarının Denetimi: Teorik Gerekçe ve Türk Sayıştayı’nın Normatif Konumu”, *Sayıştay Dergisi*, s.76, ss. 47-61
- Güneş, M. (2011) “Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verilebilirliğin Rolü”,*Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s.13/2, ss. 139-166
- Hakyemez, Y.Ş. (2003) “Demokratik Ülkelerde Milli Savunma Politikasının Belirlenmesi ve Türkiye”, *AÜEHFD*, C.VIII, s.3-4, ss.286-308
- Karakaş, E. (2009)“Askerî Harcamaların ve Askerî Malların Parlamenter ve Yargısal Denetimi”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. TESEV Yay: İstanbul
- Köseli, M. (2009) “Terörle Mücadelede İstihbaratın Rolü”,*Polis Bilimleri Dergisi*, XI, S.2

Yılmaz, H. (2005), “TSK ve Milli Savunma Hizmeti”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.54, s.4, ss. 375-430

### **Raporlar/Bildiriler**

Akyürek, S. (2010), *Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu*, Bilgesam Yayınları, Rapor No.24: İstanbul

Beriş, H.E., (2012), *Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi*, SDE Analizi: Ankara

Sümer, K. (2011) *Savunma Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkilerinin İncelenmesi*: Ankara

2013 yılı AB İlerleme Raporu Fası 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

### **Tezler**

Çıkmalar, S. (2006), *Savunma Harcamaları ve Türkiye’deki Durumu*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Isparta

Gürkan, N.Z. (2009), *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Isparta

Kalyon, L. (2008), *Cumhuriyet Dönemi Savunma Politikaları*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış Doktora Tezi: Ankara

Kunt, A. (2004), *Savunma Harcamaları ve Savunma Bütçesinde Etkinlik*

*Algılamaları: Kara Kuvvetleri Komutanlığında Uygulama*, Kara Harp Okulu

Savunma Bilimleri Enstitüsü, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Ankara

Özer, M.A.(2001) *Savunma Harcamaları ve Ekonomiye Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: İstanbul

Binici, Ş. (2010), *Savunma Harcamalarının Sayıştay Denetiminde Karşılaştırmalı Bir Analiz: Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya*, Harp Akademileri Komutanlığı SAREN, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: İstanbul.

Ulaş, M. (2010), *Savunma Harcamalarının Ekonomik Etkisi*, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Bişkek.

### ***İnternet Kaynakları***

Askerî İttifaklar, <http://www.anadolugenclik.com.tr/aralik02/turkiye/>(11.10.2013)

Askerî Harcamaları İzleme Kılavuzu,

<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/izlemeASKERi2010.pdf>,(11.09.2013)

BAB Asamblesi, <http://www.tbmmgov.tr/ulkom/bab/orta/yapibabasamblesi.htm>,(02.10.2013)

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr>,(18.12.2013)

Evirgen, Y. Savunma Harcamaları ve Özellikleri,

<http://www.yakupevirgen.com.tr/savunmaharcamaları-ve-özellikleri/>(12.12.2013)

Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, <[http://www.dcaf.ch/oversight/proj\\_turkish\\_1.pdf](http://www.dcaf.ch/oversight/proj_turkish_1.pdf)>,(10.11.2013)

Mali Kaynaklar ve Savunma Harcamaları, Beyaz Kitap, Dokuzuncu Bölüm, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPDBeyazo19.htm>>,(2013)

Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, CRS Report of Congress, Congressional Research Service 2001-2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R4C796.pdf>,(12.11.2012)

SSM, [http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra\\_komitesi](http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra_komitesi).

(08.12.2012)

Savunma Hizmeti, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der76m4>(12.12.2013)

Sayıştay,

[http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=34341](http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail_getNewsById.action?newsId=34341), (12.11.2013)

Sayıştay değişikliği, <http://www.ankarastrateji.org/haber/son-sayistay-kanunu-degisikligi-ne-anlama-geliyor-1001/>, (28.10.2013)

Sayıştay denetimi, <http://www.ensonhaber.com/gundem/260235/tsk-sayistaydenetiminekarsi.html>,(12.11.2012)

Türkiye'nin Yargı Yapısı Hakkında Her Şey,<http://www.stratejikboyut.com/haber/turkiyenin-yargi-yapisi-hakkinda-hersey-28573.html>,(05.08.2013)

Türk Dil Kurumu (2010) *Güvenlik*, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>,(22.09.2013)

TSKGV, [http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page\\_id=16](http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=16), (18.08.2013)

Türkiye'nin Milli Savunma Politikası, Türk asya Stratejik Araştırmalar Merkezi, <<http://www.tasam.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=449>>, (29.12.2013)

Türkiye'nin Savunma Politikası ve Askeri Stratejisi, Beyaz Kitap Kitap, Dördüncü Bölüm, <<http://www.msb.gov.tr/Birimler/GnPPD/GnPPD/BeyazKitap.htm>>, (15.12.2013)

Yılmaz, B. Savunma Çabaları ve Türkiye'nin Savunma Bütçesi

<<http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/252savunmacabalarıbulent.htm>>, (11.12.2013)

Zekey A.H. Türkiye'de Savunma Harcamalarının Finansman Kaynakları Ve Savunma Sanayiinde OffSet Uygulamaları, <<http://www.geocities.com/cnytsvm/makale/zekeyyb.doc>> (08.10.2013)

### ***Kanunlar***

205 Sayılı OYAK Kanunu,

211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanunu,

832 Sayılı Sayıştay Kanunu,

1050 Sayılı Umumi Muhasebe Kanunu,

1612 Sayılı Yüksek Askeri Şura Kanunu,

2696 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu,

2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu,

2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu,

3238 Sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun,

5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu,

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu.



## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı :Yılmaz KARAHAN  
Doğum Yeri ve Tarihi : Beyşehir, 1977

### Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi :Kara Harp Okulu  
Yüksek Lisans Öğrenimi :-  
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce  
Bilimsel Faaliyetleri : -

### İş Deneyimi

Stajlar : J.Gn.K.lığı  
Projeler : -  
Çalıştığı Kurumlar : Jandarma Genel Komutanlığı

### İletişim

e-posta Adresi : yilmazkarahan\_06@hotmail.com

**Tarih** :01.03.2014