



SDE Analiz

Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi

Doç. Dr. Hamit Emrah BERİŞ
SDE Uzmanı

Editör

Dr. Murat YILMAZ
SDE İç Politika ve Demokratikleşme Koordinatörü

İçindekiler:

Özet	3
Summary	5
GİRİŞ	6
1. Dünyada Savunma Harcamaları.....	11
1.1. Savunma Bütçelerinin Hazırlanması ve Sivil Denetim.....	17
1.2. Harcama Denetimi	21
2. Türkiye’de Savunma Harcamaları.....	23
3. Türkiye’de Savunma Harcamalarının Denetimi	31
3.1. Meclis Denetimi.....	31
3.1.1. Askerî Bütçenin Hazırlanmasında TBMM’nin Rolü	33
3.1.2. Sayıştay Denetimi	35
3.2. Yürütme Organının Denetimi.....	43
3.2.1. Millî Savunma Bakanlığı.....	45
3.2.2. Yürütmenin Orduya Yönelik Harcama Denetimi	46
3.3. Yargı Denetimi.....	47
SONUÇLAR VE ÖNERİLER	52
KAYNAKÇA.....	55
SONNOTLAR	60

Özet

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. Demokratik ülkelerde, diğer tüm bürokratik ve idari birimler gibi, ordunun da kendisi için en başta belirlenen görev alanının dışına çıkmaması için gerekli önlemler alınmıştır.

Ordu üzerindeki denetim süreçlerinin en önemli bileşeni, malî açıdan ortaya çıkar. Zira neredeyse tüm ülkelerde savunma harcamaları, devletin en önemli gider kalemlerinden birisini teşkil etmektedir. Sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi toplumsal yaşamı doğrudan etkileyen birtakım kamu hizmetlerinin kısılması, dolayısıyla insanların yaşam kalitelerinden ödün verilmesi pahasına yapılan savunma harcamalarının gerekli olduğu ve gerçekten yerini bulduğu konusunda halkın ikna edilmesi öncelikli bir sorundur. Bu nedenle, demokratik ülkelerde, gerek askerî harcamalara ilişkin bütçe rakamlarının ortaya çıkması gerekse harcamaların denetlenmesi bağlamında seçilmiş sivillerin söz sahibi olmaları olağan karşılanmalıdır. Etkili bir denetim aracılığıyla, harcamaların etkin, verimli ve tutumlu şekilde kullanılmasının sağlanması; aynı zamanda kişisel veya kurumsal suiistimallerin önlenmesini de beraberinde getirecektir.

Demokratik ülkelerde, askerî bürokratlar karşısında siyasetçileri daha üst konumlara yükselten kurumsal mekanizmalar, güçlü şekilde oluşturulmuş olmasına rağmen, Türkiye'nin bu anlayışın oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de, savunmaya yönelik gider kalemlerinin belirlenmesi, bütçenin hazırlanması ve onaylanması ile harcamaların denetlenmesi aşamalarının her birinde ilke olarak siyasetçilerin söz sahibi oldukları görünmekte; ancak, bu durum, uygulamaya tam olarak yansımamaktadır. Ayrıca, fiilî engellerin yanında mevzuatta da ilgililerin denetim yetkilerini kısıtlayacak bazı düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Kâğıt üzerinde yetki sahibi olan yasama, yürütme

ve yargı organlarının hiçbiri, Batılı demokratik ülkelerdeki muadillerine benzer şekilde bu yetkilerini tam olarak ve etkin şekilde kullanmamaktadır. Bunun yanında Türkiye’de savunma harcamalarının Batılı ülkelerle kıyaslandığında yüksek rakamlarda seyrettiği görülmektedir. Bütçe dışında savunma harcaması gerçekleştiren SSDF ve TSKGV ise tam bir denetimi imkânsız kılan bir görünüm sergilemektedir. Benzeri bir sorun da ordunun rakamsal büyüklüğünü ve askerlerden ne şekilde yararlandırdığını belirlemek açısından karşımıza çıkmaktadır.

Son dönemde, siyasetçilerin orduyu denetleme konusunda, geçmişteki uygulamaların ötesine geçen bir bakış açısı geliştirildiği ve demokratik denetimin kapsamı ile içeriğinin genişletilmesi yönünde çaba harcandığı görülmektedir. Bu bağlamda, mevzuatta bazı düzenlemeler yapılmış ve askerî kuruluşların siviller tarafından denetleme 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 açıktır. Bu nedenle, siyasetçilerin halktan aldıkları yetkiyi kullanma; askerlerin de devlet içinde belirli bir işlev yüklenen diğer kurumlardan farklı olmadıklarını kabullenme konusunda daha istekli bir tavır sergilemeleri gerekmektedir. Askerî harcamalar üzerindeki denetimin genişletilmesi, halkın gözünde silahlı kuvvetlerin saygınlığının artması açısından da önem taşıyan bir konudur. Harcamalar ve asker sayısı gibi konular üzerindeki gizem perdesinin kaldırılması, demokratik idealler açısından zorunlu olduğu kadar askerler ve onları denetleyen siyasetçiler üzerindeki güven algısının pekişmesini sağlayacak ve rejimi güçlendirecek bir yüze de sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Silahlı kuvvetler, Savunma harcamaları, Ordu, Sivil denetim, Askerî harcamalar, Bütçe hakkı, Demokratikleşme, Askerî vesayet.



Summary

In all democratic countries, military act under the order of politicians. It is prevented for members of the army from using their power for their personal and corporate interests. For this reason, the civil control mechanisms were established. Countries' security priorities and policies are established by politicians that are elected by the public. In democratic countries, like other bureaucratic and administrative units, necessary measures were taken to avoid military to get out their main duties.


Financial control is the most important auditing mechanism over the military. Because, in almost all countries, defense expenditure is one of the most significant expense items of the State. Defense expenditures are made by the reduction of some public expenditures like health, education, social security. Therefore public must be convinced that such expenditures are necessary. So, in democratic countries, for both the emergence of budget figures of military expenditures and the supervision of the expenditures, the elected civilians are authorized.

In Turkey, politicians have a limited role about determining the expense items of defense, preparing and approving the budget and the control of expenditures. About this subject, in addition to barriers to implementation there are some arrangements to restrict the auditing power of the authorities in the legislation. None of the legislative, executive and judicial organs are using their powers in full and effective use like in Western democratic countries. In addition, in Turkey the defense expenditures are higher than Western countries.

Recently, about the control of the army, the politicians are acting different from the past and they are trying to expand the scope and content of democratic control. In this context, some arrangements were made in legislation and the control methods and tools of the military organizations by civilians were increased to similar standards of democratic countries. Law of the Court which was changed at the end of 2010 is one of the most important arrangements. But in the mentioned law, the control power is narrower than what was planned at first. This shows that some problems remain about the civil control of the army.

On the other hand, the changes only with legal arrangements are not enough with regard to the real control on the army. The expansion of control over military spending is very important in terms of increasing the prestige of armed forces for the public perception.

Key Words: Armed forces, Defense expenditures, Army, Public auditing, Military spending, Budget right, Democratization, Military tutelage



Giriş

**Demokratik ülkeler,
ordu bütçesinin
ülke siyaseti
doğrultusunda
belirlenmesi ve
uygulanması
ile kişisel ya da
kurumsal kötüye
kullanımların
önlenmesi
konusunda
ortak standartlar
geliştirmişlerdir.**

Ordu ve siyaset ilişkisi üzerine tartışmalarda hemen herkesin üzerinde mutabık olduğu konu, askerlerin sivil otoriteye tabi şekilde hizmet yapmalarının gerektiği ve diğer tüm idarî konumlardaki kamu görevlileri gibi hesap verme yükümlüklerinin bulunduğudır. Üzerinde neredeyse tüm siyasetçilerin ve akademisyenlerin uzlaştıkları bu “kuramsal” bakış açısı, bazı ülkelerde, iş uygulamaya geldiğinde yerini, ordunun bütçesi ve harcamaları bakımından diğer kamu kurumlarına göre daha “özel” bir konuma sahip olduğu anlayışına bırakır. Dünyada ordunun ülke içerisindeki konumunu ve askerlerin siviller tarafından malî açıdan denetim usul ve esaslarını belirleyen “en iyi” sayılabilecek tek bir model olmadığı söylenebilir.¹ Her ülkenin kendi siyasal kültürüne göre siviller ve askerler arasındaki ilişkinin dinamikleri, daha doğrusu siyasetçilerin ordu üzerindeki denetiminin kapsamı farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu tez, siyaset kurumu ve ordu arasındaki ilişkilerin geçmişten günümüze izlediği çizgi çerçevesinde, olduğu gibi sürmesi gerektiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Tam tersine, demokratik ülkeler, ordu bütçesinin ülke siyaseti doğrultusunda belirlenmesi ve uygulanması ile kişisel ya da kurumsal kötüye kullanımların önlenmesi konusunda ortak standartlar geliştirmişlerdir. Bu bakımdan, devletin yasama, yürütme ve yargı güçlerinin her biri, kendi görev alanları bakımından ordunun denetimini yapar.

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,

SDE Analiz



daha doğru bir ifadeyle silahlı kuvvetlere, aktarılan ekonomik kaynakların büyümesi, dolaylı olarak ordunun ülke içindeki rolünü de artırmaktadır. Militarizmin etkili olduğu toplumlarda² 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. 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.

Öte yandan savunma bütçesinde azalmanın olağan ve gerekli olduğu düşüncesi üzerinde artık demokratik 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.³

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 farkında olarak söz konusu kamu kaynaklarını belirli bir öncelik planlaması yaparak kullanır. Dolayısıyla, merkezi bütçeden farklı kamu hizmetleri için ayrılacak payların belirlenmesi ve buna göre bütçenin hazırlanması siyasal otorite tarafından

***Magna Carta’da
bu yana, bütçenin
oluşturulması,
görüşülmesi ve
onaylanması
hakkı ve yetkisi
halkın seçilmiş
temsilcilerinden
oluşan
parlamentoya aittir.***

SDE Analiz

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 siyasî otoritenin gelecek perspektifleri doğrultusunda, devletin farklı birimleri arasında eşgüdümle yapılan interaktif bir süreçtir.

Yürütme organının hazırladığı bütçe, parlamento tarafından kabul edildikten sonra uygulamaya alınır. Burada, bütçenin malî yönünden daha çok siyasî bir anlamının bulunduğuna dikkat çekilmelidir. Hükümet, parlamentoya sunduğu bütçe aracılığıyla izleyeceği siyasetin ana hatlarını ortaya koyarak bir bakıma geleceğe yönelik siyasî irade beyanında bulunmaktadır. Diğer taraftan, devlet bütçesinin onaylanması, yani hükümete izleyeceği siyasalar noktasında izin verilmesi parlamentonun yetkisindedir. Parlamentonun bu işlevini gereğince yerine getirilmesi için merkezî hükümet tarafından bütçe kalemleri anlaşılır ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmalıdır. 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.

***Hükümet,
parlamentoya
sunduğu bütçe
aracılığıyla
izleyeceği siyasetin
ana hatlarını
ortaya koyarak bir
bakıma geleceğe
yönelik siyasî
irade beyanında
bulunmaktadır.***

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. 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 arasındaki gelir dağılımını çözmek veya somut gündelik ihtiyaçlara yanıt vermek konusunda bir etkiye sahip değildir. Bundan dolayı, söz konusu harcamaların ya üstü örtülmekte ya da daha önce bahsettiğimiz gibi ülke sürekli olarak tehdit altında gösterilerek bu harcamaların demokratik tartışmaların konusu olması engellenmektedir.

SDE Analiz



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, savunma bütçesinin kalemleri, 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 neredeyse 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.⁴ 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. İlerleyen bölümlerde daha detaylı değineceğimiz gibi, Türkiye’de savunma bütçesinde yalnızca genel harcamalar yer almakta ve ne savunma komisyonunda ne de genel kurulda parlamenterlere detaylı bilgi verilmektedir.

Savunma bütçesinin şeffaf bir şekilde hazırlanması silahlı kuvvetlerin kamuoyu nezdindeki saygınlığını ve güvenilirliğini artıracaktır. Kuşkusuz, ülke güvenliğini ilgilendiren her türlü harcamanın 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.

Öte yandan, aynı dönemde, Avrupa Birliği de periyodik olarak hazırladığı ilerleme raporlarında Türkiye’de malî sistem içerisindeki askerin konumunu eleştirmiş ve tam üyeliğin ancak bu gücün geri çekilmesiyle gerçekleşebileceğini vurgulamıştır.⁵ Bu bağlamda, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi tarafından, 2004 yılında, Türkiye-AB ilişkilerine yönelik

Halkın, doğrudan, temsilcileri eliyle veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla savunma harcamalarını da denetleyebileceğini bilmesi, anayasal bir hak olarak da algılanmalıdır.

SDE Analiz



olarak resen hazırlanan bir raporda yer alan şu ifadeler, ordunun sistem içindeki yeri ve savunma harcamaları ile ilgili olarak AB’nin Türkiye’den beklentilerini gayet iyi özetlemektedir:

“Ordunun temel savunma ve güvenlik işlevi dışındaki rolü, AB’ye, geriye dönüşün yaşanmayacağı bir sürecin işlemekte olduğunun güvencesini verecek şekilde, kararlılıkla sınırlanmalıdır. Ordunun bütçesi tamamen demokratik denetim altına alınmalıdır. Ordunun etkisi şeffaf hale getirilmeli ve bunun gelecekte de sürmesini sağlayacak uygun önlemler alınmalıdır. Ordunun emeklilik fonu [OYAK] yoluyla etkisi şeffaflaştırılmalı ve gerekirse bu fon da denetim altına alınmalıdır. Ordunun gerek resmî gerekse gayri resmî yündeki ekonomik etki ağları ortaya çıkarılmalı ve bu etkiyi denetim altında tutmak için gerekli önlemler alınmalıdır.”⁶

Askerî bürokratlar da tıpkı sivil muadilleri gibi profesyonel olarak görev yapan insanlardır ve dolayısıyla görevleri sırasında siyasetçilere bağlı olmaları önem taşır.

Kısaca 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, kendinden menkul bir gücün kullanılmasına 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 ve bunların meşruiyet zeminini genişletecektir.

SDE Analiz

1. Dünyada Savunma Harcamaları

Dünya üzerindeki askerî harcamaların rakamsal büyüklüğü, savunma harcamalarının denetlenmesi konusunda kapsamlı bir bakışın neden gerekli olduğu konusunda daha açıklayıcı olacaktır. 2010 yılı rakamları ile dünya ölçeğinde yapılan askerî harcamaların 1.630 trilyon Amerikan doları düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu rakamlar, bir önceki yıla göre % 1,3; 2000 yılına göre ise % 50 civarında bir artışa karşılık gelmektedir. Bu durum, 2008 yılı için küresel ölçekte hesaplanan bir toplam hâsılânın yaklaşık ortalama % 2,7’sinin savunma harcamalarına ayrıldığını; tüm dünyada kişi başına düşen yıllık harcamanın ise 224 Amerikan doları olduğunu göstermektedir.⁷ Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik krize rağmen devletler, savunma harcamalarını azaltma konusunda isteksiz davranmaktadır. Yukarıda aktardığımız verileri hazırlayan *Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü* (SIPRI) uzmanlarından Sam Perlo-Freeman bu durumu şu şekilde açıklamaktadır:

“Aslında finans krizinin askerî harcamalar üzerinde neredeyse hiçbir etkisi olmadı. Bu bir paradoks gibi görünebilir ancak hükümetlerin, resesyonla mücadele için kamu harcamalarını artırmayı içeren ekonomik stratejileriyle uyumlu bir sonuç. Askerî harcamalar, ekonomiyi canlandırma paketlerinde önemli bir yer tutmamasına rağmen, kesinti de yapılmadı.”⁸

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 paradigmasının gözden geçirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Dünya üzerindeki askerî harcamaların rakamsal büyüklüğü, savunma harcamalarının denetlenmesi konusunda kapsamlı bir bakışın neden gerekli olduğu konusunda daha açıklayıcı olacaktır.

SDE Analiz

Küresel ölçekli savunma harcamalarının büyük bir kısmını tek başına ABD yapmaktadır. Buna göre ABD’nin savunma harcamaları için 2010 yılında ayırdığı bütçe 698 milyar dolardır ki bu rakam tek başına dünya genelinin % 43’üne karşılık gelmektedir. Soğuk Savaş sonrasında ABD de dâhil olmak üzere dünyanın hemen her yerinde ülkelerin savunma harcamalarında önemli ölçüde azalma olmuştur. 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. 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, 2009 yılında GSYİH’ye göre % 4,7 düzeyine yükselmiştir.⁹ ABD dışında Fransa, Çin ve İngiltere gibi ülkeler savunma harcamaları konusunda başı çekmekte, harcamalarını her yıl önemli oranlarda artırmaktadırlar. Başka bir açıdan bakıldığında, 2010 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.

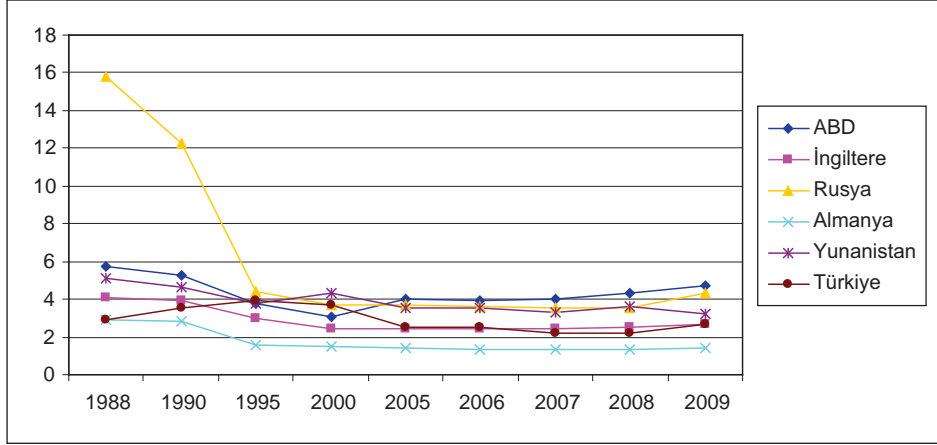
Küresel ölçekli savunma harcamalarının büyük bir kısmını ABD yapmaktadır. ABD’nin savunma harcamalarına 2010 yılında ayırdığı bütçe tek başına dünya genelinin % 43’üne karşılık gelmektedir.

Tablo 1: Yıllara Göre ABD ve Seçilmiş Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH’lerine Oranı (1988-2009) (%)¹⁰

Ülke	Yıllar								
	1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
ABD	5,7	5,3	3,8	3,1	4	3,9	4	4,3	4,7
İngiltere	4,1	3,9	3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7
Rusya	15,8	12,3	4,4	3,7	3,7	3,6	3,5	3,5	4,3
Almanya	2,9	2,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Fransa	3,6	3,4	3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,5
İspanya	2	1,8	1,4	1,2	1	1,2	1,2	1,2	1,1
İtalya	2,3	2,1	1,7	2	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8
Yunanistan	5,1	4,6	3,8	4,3	3,5	3,5	3,3	3,6	3,2
İsveç	2,6	2,6	2,3	2	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
Türkiye	2,9	3,5	3,9	3,7	2,5	2,5	2,2	2,2	2,7

SDE Analiz

Grafik 1: Yıllara Göre ABD ve Seçilmiş Avrupa Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH’ye Oranının Değişimi (1988-2009)



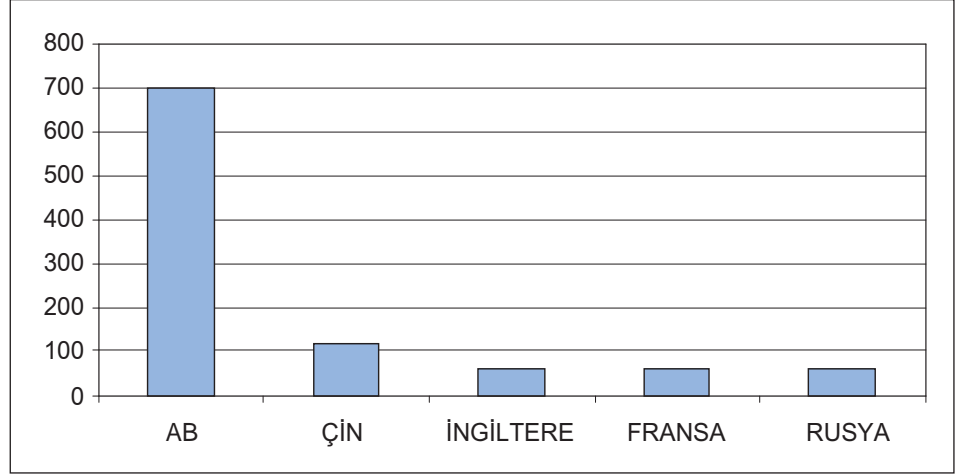
Tablo 2: Dünyada en fazla savunma harcaması gerçekleştiren ilk 15 ülke (2010)¹¹

	Ülke	Harcama (milyar \$)	Kişi başına harcama (\$)	GSYİH’ye Oranı	Dünyadaki Payı
1	ABD	698	2,141	4,8	43
2	Çin	[119]	[74]	[2,1]	[7,3]
3	İngiltere	59,6	931	2,7	3,7
4	Fransa	59,3	922	2,3	3,6
5	Rusya	[58,7]	[430]	[4]	[3,5]
6	Japonya	54,5	401	1	3,3
7	S, Arabistan	45,2	1,524	10,4	2,8
8	Almanya	45,2	558	1,3	2,8
9	Hindistan	41,3	30	2,7	2,5
10	İtalya	37	593	1,8	2,3
11	Brezilya	33,5	142	1,6	2,1
12	Kuzey Kore	27,6	493	2,8	1,7
13	Avustralya	24	560	2	1,5
14	Kanada	22,8	892	1,5	1,4
15	Türkiye	17,5	244	2,7	1,1
	Toplam	1343,2	-	2,7	100

11 Eylül’den sonra ABD’de ulusal güvenlik ve dış tehdit algılarının değişmesiyle savunma harcamaları, 2009 yılında GSYİH’ye göre % 4,7 düzeyine yükselmiştir.

SDE Analiz

Grafik 2: En çok savunma harcaması yapan ilk 5 ülke (2010)



Savunma harcamaları mutlak rakam olarak ele alındığında dünya ölçeğinde ilk on beşte bulunan ülkelerden çoğunlunun gelişmiş, demokratik ülkeler olduğu görülür.

Mutlak rakam olarak ele alındığında, yaşanan küresel krize rağmen, yeryüzündeki neredeyse tüm devletler savunma harcamalarını bir önceki yıla göre artırmışlardır. ABD ve İngiltere’nin savunma harcamalarının bu denli 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 koşut şekilde savunma harcamalarını da önemli ölçüde artırmaktadır.¹² Brezilya ve Kolombiya gibi Latin Amerika ülkelerde ise sosyalist hükümetlerin savunmaya geçmişe oranla daha büyük bir bütçe ayırdıkları dikkat çekmektedir.

Savunma harcamaları mutlak rakam olarak ele alındığında dünya ölçeğinde ilk on beşte bulunan ülkelerden çoğunlunun 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. Buna karşılık, rakamsal olarak diğerlerine göre çok daha az harcama yapmış gibi görünseler de gelişmekte olan ülkelerde harcamaların GSYİH’ye oranı çok daha yüksektir. Dolayısıyla bu türden harcamaların ekonomilerine olumsuz etkisi kendisini daha fazla hissettirmektedir.

SDE Analiz

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 süresinin ilk iki yılında bu durumun tersine çevrilmesi yönünde bir eğilim 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.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 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.¹⁴ 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. Soğuk Savaş yıllarında ABD ile İngiltere, Almanya, Fransa ve İtalya başta olmak üzere NATO ülkeleri arasında, dünyanın geri kalanına silah satışı belirli bir eşgüdüm çerçevesinde yürütülmüş olmasına rağmen ‘90’lardan sonra bu türden bir işbirliğinin zayıfladığı görülmektedir. Türkiye ise 2008 yılında gerçekleştirdiği yaklaşık 100 milyon dolarlık satışla 11. sırada bulunmaktadır.

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. İlk on üç 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

**ABD,
2008 rakamlarına
göre
% 38,4 pazar
payı ile Ortadoğu
ülkeleri başta
olmak üzere
dünyanın büyük
kısmına silah
sistemleri ve
teknolojileri
ihracatında birinci
sıradadır.**

SDE Analiz

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 ve bireysel şiddet hareketlerini güçlendiren bir yüze de sahiptir. Türkiye’nin savunma sektöründe başlıca tedarikçileri ABD ve Almanya’dır.

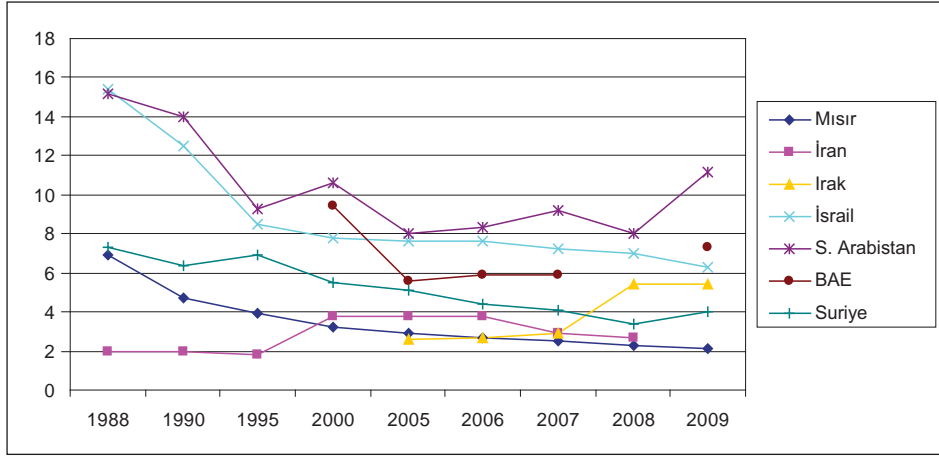
Gelişmekte olan ülkeler¹⁵ arasında en fazla savunma sektörü ürünü ithalatında bulunan ülke Suudi Arabistan’dır. Bu ülkeyi Hindistan ve Venezuela izlemektedir. Bu bağlamda en fazla silah ithal eden ilk on sıradaki ülkelerden dördünün Ortadoğu coğrafyasında yer aldığı dikkat çekmektedir (Suudi Arabistan, 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. 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. Kuzey Kore’nin nükleer silah üretme yönündeki çabaları da uluslararası toplumun tüm karşı çıkışlarına rağmen devam etmektedir.

**Gelişmekte olan
ülkeler arasında
en fazla savunma
sektörü ürünü
ithalatında
bulunan ülke Suudi
Arabistan’dır. Bu
ülkeyi Hindistan
ve Venezuela
izlemektedir.**

Tablo 3: Yıllara Göre Seçilmiş Ortadoğu Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH’lerine Oranı (%)¹⁶

Ülke	Yıllar								
	1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Mısır	6,9	4,7	3,9	3,2	2,9	2,7	2,5	2,3	2,1
İran	2	2	1,8	3,8	3,8	3,8	2,9	2,7	?
Irak	?	?	?	?	2,6	2,7	2,9	5,4	5,4
İsrail	15,4	12,5	8,5	7,8	7,6	7,6	7,2	7	6,3
S. Arabistan	15,2	14	9,3	10,6	8	8,3	9,2	8	11,2
BAE	?	?	?	9,4	5,6	5,9	5,9	?	7,3
Suriye	7,3	6,4	6,9	5,5	5,1	4,4	4,1	3,4	4

Grafik 3: Yıllara Göre Seçilmiş Ortadoğu Ülkelerinin Savunma Harcamalarının GSYİH’ye Oranının Değişimi (1988-2009)



Görüldüğü üzere, savunma harcamaları gelişkin bir demokrasiye sahip olsun olmasın tüm devletlerde bütçenin en önemli kalemlerinden birini oluşturmaktadır. Bu bakımdan, ülkeler arasındaki en önemli fark, söz konusu bütçenin oluşturulmasında ve harcamaların izlenmesinde demokratik yöntemlerin uygulanmasında belirir. Demokratik ülkeler, yurttaşların vergileriyle finanse edilen bu harcamaların izlenmesinde belirli standartlar geliştirmişlerdir. Bu bakımdan, gerek bütçenin hazırlanması gerekse harcamaların izlenmesi sırasında siyasetçilerin sürekli olarak devrede olması gerekir. Ordu üzerinde siyasetçiler tarafından tam bir denetim, savunma harcamalarına ayrılacak rakamın ülkenin diğer ihtiyaçları da göz önünde bulunarak belirlenmesiyle kurulabilir. Bu bakımdan, bütçenin hazırlık ve harcanması aşamasında siyasetçilerin sorumluluk üstlenmesi önem taşır.

1.1. Savunma Bütçelerinin Hazırlanması ve Sivil Denetim

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. Ancak, militarizmin etkili olduğu toplumlarda savunma sektörüyle ilgili diğer pek çok konuda olduğu gibi askerî harcamaların tartışılması da adeta bir tabu

Ordu üzerinde siyasetçiler tarafından tam bir denetim, savunma harcamalarına ayrılacak rakamın ülkenin diğer ihtiyaçları da göz önünde bulunarak belirlenmesiyle kurulabilir.

SDE Analiz

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. 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.

Başta ABD ve SSCB olmak üzere pek çok ülke, yaratılan korku ortamında ülke içinde yoksulluk sorununun büyümesi pahasına savunma bütçesine ağırlık vermişlerdir.

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.¹⁷ 1930’lardan sonra Batılı devletlerin iktisat politikalarının Keynezyen anlayış çerçevesinde şekillenmesi, daralan ekonominin nefes alabilmesi ve ülke içinde istihdamın artırılması amacıyla diğer kamu harcamaları gibi askerî harcamalar artırılmasından da kaçınılmaması gibi bir bakış açısını doğurmuştur.¹⁸ Bu algının güçlenmesine Soğuk Savaş yıllarındaki iki kutuplu dünya düzeninin de önemli ölçüde yardımcı olduğu açıktır. Başta kutupların başat ülkeleri, 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.

SDE Analiz



Savunma bütçesinde azalmanın olağan ve gerekli olduğu düşüncesi üzerinde artık Batılı ülkelerin büyük kısmında uzlaşma vardır. Bu nedenle

İlgiler, 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 siyasetlerin 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.¹⁹

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 doğuracağına bilinciyle söz konusu kamu kaynaklarını belirli bir öncelik planlaması yaparak kullanır. 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 siyasi otoritenin gelecek perspektifleri doğrultusunda devletin farklı birimleri arasında eşgüdümle yapılır ve interaktif bir süreçtir.

Yürütme organının hazırladığı bütçe, parlamento tarafından kabul edildikten sonra uygulamaya alınır. Burada, bütçenin malî yönünden daha çok siyasi bir anlamının bulunduğuna dikkat çekilmelidir. Hükümet, parlamentoya sunduğu bütçe aracılığıyla bir bakıma izleyeceği siyasetin ana hatlarını ortaya koyarak bir nevi geleceğe yönelik siyasi irade beyanında bulunmaktadır. Diğer taraftan, devlet bütçesinin onaylanması, yani hükümete izleyeceği siyasalar noktasında izin verilmesi parlamentonun yetkisindedir. Parlamentosunun bu işlevini gereğince yerine getirilmesi için merkezi hükümet tarafından bütçe kalemleri açık ve ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmalıdır. 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.

***Bütçe hazırlıkları,
ülkenin genel
siyasalarını
belirleyen siyasi
otoritenin gelecek
perspektifleri
doğrultusunda
devletin farklı
birimleri arasında
eşgüdümle yapılır
ve interaktif bir
süreçtir.***

SDE Analiz

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. 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 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 daha önce bahsettiğimiz gibi ülke sürekli olarak tehdit altında gösterilerek bu harcamaların demokratik tartışmaların konusu olması engellenmektedir.

Kuşkusuz, ülke güvenliğini ilgilendiren her türlü harcamaların detaylı bir şekilde gösterilmesi doğru olmayabilir. Ancak bu durum istisna olmalı ve genele şamil kılınmamalıdır.

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 içermeden 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.²⁰ 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. İlerleyen bölümlerde daha detaylı değineceğimiz gibi, Türkiye’de savunma bütçesinde yalnızca genel harcamalar yer almakta ve ne savunma komisyonunda ne de genel kurulda parlamenterlere detaylı bilgi verilmektedir.

Kuşkusuz, 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

SDE Analiz

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.

1.2. 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 ülkemizdeki 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 denetimi”nin de girmesidir. Buna göre, demokratik ülkelerin çoğunda Sayıştaylar, harcamaların;

- Tutumluluk (Kaynakların hem rakam hem de amaç bakımından doğru şekilde kullanılması)
- Etkinlik (Başlangıçta belirlenen hedeflere ne şekilde ulaşıldığının ölçülmesi)
- Verimlilik (Harcama sürecinde kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığının saptanması)²¹

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

***Parlamento,
geçmiş yıl
bütçelerinin
başlangıçta
öngörülen ve izin
alınan kapsam
dâhilinde kullanılıp
kullanılmadığını
müteakip yıllarda
denetleme yetkisine
de sahiptir.***

SDE Analiz

2010 arasındaki bir yıllık süre zarfında ulusal güvenlik konularıyla ilgili ABD Sayıştay’ı 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.²² 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, sivilin 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.

Askerî harcamalar üzerinde, kamuoyunun da düzenli şekilde bilgilendirilmesini sağlayacak bir sivil denetim mekanizmasının oluşturulması, demokratik idealler açısından zorunludur.

Bunun dışında sektörün büyüklüğü, siyasetçiler ve bürokratların savunma şirketleriyle yasal sınırlar içinde veya dışı birtakım ilişkiler içine girmelerine de neden olabilmektedir. Örneğin ABD’de savunma şirketlerinin 1990-2006 yılları arasında farkı adayların seçim kampanyalarına yaklaşık 108 milyon dolar bağışta buldukları saptanmıştır. ABD açısından bu yasal bir durumdur; ancak, uygulamada söz konusu şirketlerin dünyanın farklı yerlerinde siyasetçilere ve askerî bürokratlara rüşvet ve komisyon gibi adlar altında para aktardıkları da bilinmektedir.²³ Dolayısıyla belirli kamusal mevkilerde bulunan ya da gayri resmi olarak silah ticaretine aracılık yapan insanların yasa dışı gelir elde etmelerine elverişli bir zemin oluşturan sektör üzerinde tam bir denetim sağlanması zorunluluk arz eder.

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 ve bunların meşruiyet zeminini genişletecektir.

SDE Analiz

2. Türkiye’de Savunma Harcamaları

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.

Burada ironik olan noktalardan biri, Türkiye’nin farklı kuruluşlar eliyle yürüttüğü savunma harcamalarının miktarı konusunda, tıpkı diğer askerî konularda olduğu gibi, ilgili resmî kurumların kamuoyunu bilgilendirilmek açısından konusunda oldukça isteksiz bir tavır sergilemesi; buna karşılık, bu verilerin uluslararası kaynaklardan rahatça temin edilebilmesidir. 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

Türkiye’nin savunma harcamaları, gerek harcama kalemleri gerekse bunları gerçekleştiren birimler bakımından oldukça çetrefilli bir görüntü çizmektedir.

SDE Analiz



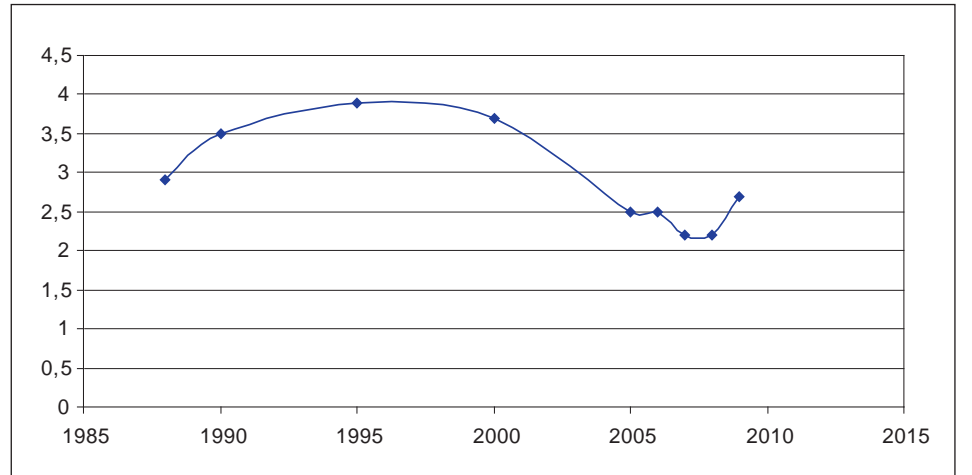
ulaşılabilir. Ancak, izlenen yöntemin farklılaşmasından ötürü SIPRI ve NATO açıklamalarını esas alan IISS (*Military Balance*) verilerinde değişiklikler olabilmektedir. Örneğin Türkiye’de 2008 yılına ait savunma harcamalarının GSYİH’ye oranı, SIPRI tarafından % 2,2; NATO verilerinden hareketle IISS tarafından ise % 1,85 şeklinde gösterilmiştir. 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 hesaplama dâhil etmesi, yani daha çok etmeni 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.

Tablo 4: Yıllara Göre Türkiye’nin Savunma Harcamalarının GSYİH’ye Oranı 1988-2009 (%)²⁴

1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
2,9	3,5	3,9	3,7	2,5	2,5	2,2	2,3	2,7

Türkiye’de savunma harcamaları özellikle 2002 yılından sonra düzenli şekilde düşüş eğilimine girmiştir. Ancak, bu düşüş rakamsal bazda değil, GSYİH’ye oranlandığında karşımıza çıkmaktadır.

Grafik 4: Yıllara Göre Türkiye’nin Savunma Harcamalarının GSYİH’ye Oranı 1988-2008 (%)



SDE Analiz

Türkiye’de savunma harcamaları özellikle 2002 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. 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. 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. Nitekim daha önce de değindiğimiz gibi, sektörde dönen rakamların büyüklüğü, karar verme mercilerinde doğrudan veya dolaylı şekilde bulunanların silah satıcılarıyla akçalı ilişkiler ilişkisine girdikleri yaygın bir iddihadır. Dönemin Millî Savunma Bakanı Vecdi Gönül, *Radikal* gazetesinden Murat Yetkin’e, savunma sistem ve araçlarının tedarikinde komisyoncuları devreden çıkardıklarını, üreticiyle doğrudan muhatap olarak maliyetleri düşürdüklerini ifade etmiştir. Gönül, “komisyoncular, ellerindeki imkânları, o alıma karar veren mercileri, komisyon üyelerini etkilemek, ikna etmek için de kullanıyorlar. Tüccarlar gerekli mercilere ulaşmak için emekli generaller üzerinden çalışıyordu; emekli olduktan sonra şirketlerinde bir şekilde istihdam ediyorlardı.” iddiasında bulunmuştur.²⁵ Bu sözler, genel olarak bilinen, ama çoğunlukla dile getirilemeyen bir durumun en yetkili ağızlarından yansıması olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla ihale ve harcamaların gerçekleştirilmesi esnasında şeffaflık ve denetimin sağlanması bu türden yolsuzluk ve usulsüzlüklerin de önüne geçecektir.

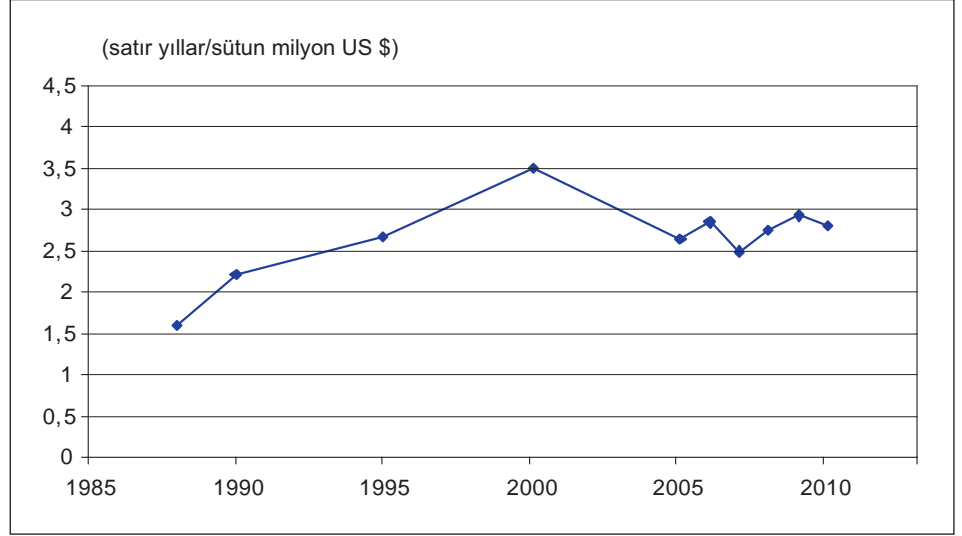
Tablo 5: Mutlak Rakam Olarak Türkiye’nin Savunma Harcamaları
1988-2009 (milyon US \$)²⁶

1988	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8,858	12,384	14,869	19,420	14,770	15,859	13,880	15,285	16,302	15,634

ABD, İngiltere, Fransa ve Polonya yine aynı ölçüt doğrultusunda bakıldığında, Türkiye’den daha fazla harcama gerçekleştirmektedir. Türkiye’nin harcamaları NATO ortalaması ile uyumludur.

SDE Analiz

Grafik 5: Mutlak Rakam Olarak Türkiye’nin Savunma Harcamalarının Değişimi 1988-2010



Mutlak rakamdaki artışa rağmen, GSYİH ile doğru orantılı şekilde genel bütçenin büyümesi nedeniyle MSB'nin bütçe içindeki oransal ağırlığının her geçen yıl azaldığı görülmektedir.

2011 bütçesinden MSB'ye ayrılan pay, 16 milyar 975 milyon TL, Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın özel bütçesi ise 32 milyon 14 bin TL'dir. Dönemin Millî Savunma Bakanı Vecdi Gönül, bütçe konuşmasında, bu rakamın millî gelirin % 1,5'ine denk geldiğini savunmuştur. Buna göre, 2011 rakamları 15 milyar 58 milyon TL gider ödeneğinin ayrıldığı 2010 bütçesine göre yaklaşık 2 milyar liralık bir artışı 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. Bu rakamlara, sadece MSB bütçesine ait olup, SSDF ve TSKGV'ye bütçe dışından ayrılan kaynaklar ve Jandarma Genel ve Sahil Güvenlik komutanlıkları bunlara dâhil değildir. Gülay Günlük-Şenesen tarafından savunma harcamalarının 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.²⁷ 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 yükselterek 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. Bunun yanında, Başbakan Erdoğan, 2011 bütçe konuşmasında, son sekiz yılda

SDE Analiz

ordunun modernizasyonu kapsamında 20 milyar dolar harcandığını ve ihtiyaçların % 90’ının yurt içinden karşılandığını ifade etmiştir.²⁸

Prof. Dr. Seyfettin Gürsel koordinatörlüğünde, Bahçeşehir Üniversitesi tarafından yapılan bir ampirik çalışmada, oransal düşüğe rağmen Türkiye’nin, İngiltere ve Yunanistan ile birlikte görece olarak Avrupa’da en fazla savunma harcaması gerçekleştiren üç ülkeden biri olduğunu ortaya çıkarılmıştır.²⁹ 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.³⁰ 2000’li yıllara dek, özellikle terör sorunu nedeniyle, Türkiye’nin savunma harcamaları adeta tartışılmaz bir görünüme sahip olmuştur.³¹ Ancak son dönemde, genel kamu harcamaları ile karşılaştırmalı olarak, kaynakların etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının araştırılması, olumlu bir gelişme şeklinde değerlendirilmelidir.

Öte yandan, TSK’nın 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 Komitesidir. Komite, aldığı kararları uygulaması için Savunma Sanayii Müsteşarlığına talimat verir ve ayrıca SSDF’nin kullanım esaslarını belirler.³²

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. 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, ayni, menkul ve gayrimenkul olmak üzere iktisadi değeri olan hak teberrular” gösterilmiştir.

Bütçe dışı harcama yapan kuruluşlardan TSKGV, altı bağlı ortaklığı (ASELSAN, TAI, HAVELSAN, ROKETSAN, İŞBİR VE ASPİLSAN), sekiz iştiraki ve altı dolaylı bağlı ortaklığı aracılığıyla savunma sektörünün en önemli aktörlerinden birisidir. 1987 yılında savunma sektöründe dışı

Toplam kamu harcamaları, tüm ülkelerin altında olan Türkiye, kendisiyle benzer ekonomik rakamlara sahip olan diğer ülkelere göre çok daha fazla savunma harcaması gerçekleştirmiştir.

SDE Analiz

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.³³ 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 % 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. Vakfın dört bağlı ortaklığı, İstanbul Sanayi Odasının hazırladığı en büyük 500 sanayi şirketi sınıflandırmasına girmiş, bunlardan ASELSAN ilk 100’de yer almıştır.³⁴

Vakfın bürokratik mevkilerde bulunan tüm üst düzey yöneticileri, emekli generallerdir. TSKGV’nin gelirleri ve harcamaları konusunda tahminlerden öteye geçen net bir bilgi bulunmaz.

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 kanunun 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 hâsılatattan alınan paylar,
- h) Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler,
- i) Bedelli askerlikten elde edilecek gelirler,
- j) Bağış ve yardımlar,³⁵

SDE Analiz

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 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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

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. Nurhan Yentürk tarafından yapılan tahminler ise bunun daha üzerindedir. Buna göre, SSDF’nin³⁹ 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 düzeltilileceğinin sinyalleri verilmiştir.⁴⁰ 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

***2002 yılına kadar
Fonun başlıca
gelir ve gider
rakamlarını
saptamak
mümkünken
bu tarihten
sonra kapsamlı
bir açıklama
yapılmamıştır.***

SDE Analiz

ve harcamalarını izleme yetkisine sahip olacaktır. SSDF ile ilgili asıl sorun ise bu denli yüklü harcamalar gerçekleştiren bir birimin genel bütçe içinde yer almamasıdır. Eser Karakaş’ın da kaydettiği gibi, bu Fonun kaldırılarak harcamaların genel bütçeden karşılanması, bunlarla ilgili soru işaretlerini yok edecek ve şeffaflık sağlayacaktır.⁴¹

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.

***Türkiye’nin
savunma
harcamaları ile
ilgili en büyük
sorunun rakamsal
büyüklük değil,
mevcut bütçenin
hazırlanması ve
harcamaların
denetlenmesi
olduğu söylenebilir.***

Steven A. Cook, Türkiye, Mısır ve Cezayir’de askerlerin siyasetle ilişkisini konu aldığı çalışmasında, askerî liderlerin kendi içinde buldukları sınıfın ekonomik çıkarlarını koruyan bir yaklaşım geliştirdiklerini savunur. Bu bakımdan, rejimin ilk dönemlerinde her üç ülkede de ekonomiye devletçi ilkeler hâkim olmuştur. Ancak 1970’ler ve 1980’lerde ulusal kalkınmacılığın dünya yüzeyinde güç kaybetmesi ve liberal politikaların güç kazanmasıyla birlikte, söz konusu ülkelerde ordunun ekonomiye bakışı yönündeki eğilim bu yöne kaymıştır. Cook’a göre, özellikle Mısır ve Cezayir’de izlenen ekonomik politikardan bağımsız şekilde, askerler, kişisel çıkarlarını en üst düzeye çıkarmak için kamu kaynaklarını çıkarmaktan kaçınmazlar. Türkiye’de ise subayların yolsuzluğa karşıma veya statülerini kullanmak suretiyle devletten ya da özel kuruluşlardan rant elde etme çabaları sınırlıdır. Buna karşılık, Cook, aşağıda daha detaylı olarak değineceğimiz OYAK örneğini, sahip olunan askerî gücü ekonomik zenginlik elde etme çabasının uzantısı olarak görür. Yazar, bundan daha önemli olarak da askerî otoritelerin silah tedariki konusunda bir özerkliğe sahip olmasının, askerî çevrelerinin silah satan değişik kurumlarla hukuk dışı birtakım ilişkilere girmeleri sonucunu doğurabileceğini savunur.⁴² Dolayısıyla, silah alımları da dâhil olmak üzere silahlı kuvvetlerin ekonomik faaliyetlerinin halka doğrudan hesap verme yükümlülükleri bulunan siyasetçiler tarafından gerçekleştirilmesi ve oluşturulan mekanizmalar aracılığıyla sürekli denetlenmesi kişisel suiistimallerin önlenmesi bakımından zorunludur.

SDE Analiz

3. Türkiye’de Savunma Harcamalarının Denetimi

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.

3.1. 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.⁴³ 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.

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

**Demokratik
ülkelerde
parlamento,
askerî konularda,
hem bütçenin,
kararların,
yasaların ve
siyasaaların
hazırlanmasında
hem de
uygulamasının
denetlenmesi
aşamasında görev
yapar.**

SDE Analiz

spesifik hususların tamamı üzerinde parlamentonun söz hakkı olması gerektiği fikri ağır basmaya başlamıştır.⁴⁴ 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. En azından sorumlu mevkide bulunan askerî yöneticilerin belirtilen konularda alınan kararların haklılığı konusunda parlamentoyu bilgilendirmeleri ve hatta ikna etmeleri gerekir. Bu duruma en belirgin örneklerden birisi, daha önce değindiğimiz gibi Türkiye’deki asker sayısıdır. Nitekim sivil otoritenin zorunlu askerlik süresini kısaltma veya “bedelli askerlik” uygulamasını yaşama geçirme gibi isteklerinin tamamına silahlı kuvvetler tarafından orduda ihtiyaçtan az asker olduğu gerekçesiyle karşı çıkılmakta; ancak, bu tezin ayrıntılı rakamlarla desteklenmesi yoluna gidilmemektedir.

Parlamento denetimi konusunda en işlevsel araçlardan birisi “ihtisas komisyonları”dır. Parlamentoda, genel kurulun, her konuda kapsamlı ve detaylı şekilde bilgi sahibi olması beklenemez.

Parlamento denetimi konusunda en işlevsel araçlardan birisi “ihtisas komisyonları”dır. 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 çarısı altında meydana getirilen kurullarda, daha spesifik konular tartışılır ve sorunlar üzerine daha detaylı şekilde eğilinir. 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 anlaşılabilceği 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,

SDE Analiz

parlamentelerin savunma bütçesini denetleme konusunda genelde aktif bir tutum almamaları nedeniyle uygulamada Meclisin kendisine yüklenen bu görevin çok gerisinde kaldığı görülür.⁴⁵

3.1.1. Askerî Bütçenin Hazırlanmasında TBMM’nin Rolü

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. 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. Genel Kurulda karşımıza çıkan tablo da, bu yaklaşımla oldukça benzerdir. 2011 bütçe görüşmeleri sırasında Genel Kurulda, partisi adına söz alan CHP Balıkesir Milletvekili Hüseyin Pazarıcı, bütçe ile ilgili eleştirilerde bulunmak yerine son dönemde Türkiye’de askerin yıpratıldığını ve orduya yönelik “psikolojik savaş” yürütüldüğünü iddia etmiştir.⁴⁶ Daha önceki yıllarda ortaya çıkan manzara da bundan farklı değildir. Örneğin, 2008 yılı bütçe görüşmelerinde, MSB bütçesi hakkında Genel Kurula bilgi veren Bakan Gönül, gerek komisyon gerekse Genel Kurul aşamasında kendilerine destek veren milletvekillerine teşekkür etmiş ve Türkiye’nin içinde bulunduğu jeopolitik konum nedeniyle silahlanmanın zorunluluk olduğunu söylemiştir. Aynı oturumda, söz alan AK Parti, CHP ve MHP milletvekilleri de benzeri ifadeler kullanmışlar ve bütçenin tartışılmaksızın kabulünü sağlamışlardır.

Burada, 2009 bütçe görüşmeleri sırasında yaşanan bir anekdotu hatırlatmakta yarar vardır. Plan ve Bütçe Komisyonu toplantısının basına açık bölümünde bütçe ilgili açıklamalarda bulunan dönemin Millî Savunma Bakanı Vecdi Gönül, kameraların salondan henüz çıkmadığını fark etmeyip Bakanlık Müsteşarı Korgeneral Ahmet Turmuş’a kısık sesle; “Her ne kadar savunma sanayiine biraz fazla pay ayırdıysak da, sizinkiler daha çok gizlidir... Güneydoğu’da bir operasyon göstersek çoktan kurtarınız.” sözlerini söylemiştir. Bunun üzerine CHP Muğla Milletvekili Ali Arslan, bakana, “bütçeyi şişirmek için kaç hayali operasyon yaptınız?” şeklinde bir soru yöneltmiş; ancak, bakan, Habertürk TV kamerası tarafından kaydedilen bu

**Demokratik
ülkelerin
tamamında olduğu
gibi Türkiye’de de
ülkenin savunma
harcamalarının
denetlenmesinde
temel görev,
parlamentoya
düşmektedir.**

SDE Analiz



sözleri söylemediğini ifade edince konu büyümeden kapatılmıştır. Buradan da anlaşılabilir gibi, savunma sektörü üzerinde masa başında yapılacak bir denetimden daha çok, parlamentonun harcamaların gerçekleştirilmesi aşamasında ve sonrasında devreye girmesi önem arz etmektedir. Bu konuda öncelikli görev, diğer demokratik ülkelerin tamamında olduğu gibi, parlamento içinde oluşturulmuş savunma komisyonuna düşmektedir.

TBMM içinde oluşturulan ve toplamda 26 üyesi bulunan (başkan, başkanvekili ve sözcü dâhil 16 AK Parti, 6 CHP, 3 MHP, 1 BDP milletvekili) Millî Savunma Komisyonu, İçtüzük gereği, “millî güvenlik, savunma, sivil savunma ve askerlik ile ilgili kanun tasarısı ve tekliflerini incelemek” ile görevlendirilmiştir. Bu bakımdan, hükümet tarafından gönderilen kanun tasarıları ile milletvekillerinin verdikleri kanun tekliflerini, Genel Kurula sunulmadan önce inceleyen Komisyonun oldukça sınırlı bir görev alanı olduğu söylenebilir. Komisyon, ülkenin savunma politikalarının belirlenmesinde, silah alım kararlarında, MSB ve TSK bütçelerinin hazırlanmasında veya denetlenmesinde hiçbir yetkiye sahip değildir.⁴⁷ Pek çok ülkenin parlamentosunda güvenlik ile ilgili konular, spesifik olarak bu konuda uzmanlaşan parlamenterler eliyle yürütülürken Türkiye’de savunma komisyonu adeta sembolik bir işlev yüklenmiştir.

***Türkiye’de
ne Genel Kurul ne
de Millî Savunma
Komisyonu,
güvenlik
politikalarının
belirlenmesi ya da
savunma bütçesinin
oluşturulması
bakımından
etkin bir konuma
sahiptir.***

Tüm bu durumlardan hareketle, Türkiye’de parlamentonun ordu üzerindeki denetim yetkisinin demokratik ülkelerden oldukça geride olduğu söylenebilir. Ne Genel Kurul ne de Millî Savunma Komisyonu, güvenlik politikalarının belirlenmesi ya da savunma bütçesinin oluşturulması bakımından etkin bir konuma sahiptir. Ülkenin savunma öncelikleri, bu amaçla gerekli silahların temini, silah anlaşmalarının yapılması gibi hususlar, konunun bir kanunla düzenlenmesine ihtiyaç duyulmadığı takdirde Meclis gündemine bugüne kadar neredeyse hiç gelmemiştir. Kaldı ki, parlamenterlerin önemlice bir kısmı, savunma ilgili konularda inisiyatif almaktan ve bu bağlamda harcamaları izlemek veya denetlemekten kaçınmaktadır. Bu nedenle, Meclisin zaten kâğıt üzerinde oldukça sınırlı bir görünüm çizen hak ve yetkileri, uygulamada anlamını iyiden iyiye yitirmektedir. Nitekim dönemin Millî Savunma Bakanı Vecdi Gönül de bu tespiti doğrular şekilde; “TBMM’nin işlevi sadece kanun yapmak değil, aynı zamanda bütçe hakkını kullanmaktır. Maalesef bu hak yerinde kullanılmıyor.” demiştir.⁴⁸ Gerçekten de parlamentoda savunma bütçesinin görüşülmesi esnasında iktidar ve muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin neredeyse hiçbiri, yasama işlevinin gereğine uygun şekilde eleştirel bir tavır sergilememektedir. Meclisin denetiminin ilgili mevzuat çerçevesinde Sayıştay eliyle yürütüldüğünden

SDE Analiz

söz edilebilir. Bundan dolayı, yürütme organının konumundan daha önce askerî harcamaların izlenmesi açısından Sayıştay’ın görev ve yetkileri ile sistem içindeki yerine bakılmalıdır.

3.1.2. Sayıştay 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, ülkemizdeki Sayıştay benzeri merkezî 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 denetimi”nin de girmesidir. Buna göre, demokratik ülkelerin çoğunda Sayıştaylar, harcamaların;

- d. *Tutumluluk* (Kaynakların hem rakam hem de amaç bakımından doğru şekilde kullanılması)
- e. *Etkinlik* (Başlangıçta belirlenen hedeflere ne şekilde ulaşıldığının ölçülmesi)
- f. *Verimlilik* (Harcama sürecinde kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığının saptanması)⁴⁹

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 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.⁵⁰ Kuşkusuz, bu raporların hazırlanmasında en önemli etmenlerden biri

Parlamento, geçmiş yıl bütçelerinin başlangıçta öngörülen ve izin alınan kapsam dâhilinde kullanılıp kullanılmadığını müteakip yıllarda denetleme yetkisine de sahiptir.

SDE Analiz

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.

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.⁵¹ Bu bakımdan, gerek eski gerekse 2010 yılının sonlarında çıkarılan yeni Sayıştay Kanunu’nun kuruma verdiği yetki, hem carî harcamaları hem de askerî malları denetlemeyi kapsamaktadır.

**Anayasa gereği
TBMM adına
denetim yapan ve
bir yüksek yargı
organı olarak
görülen Sayıştay’ın
diğer çoğu kamu
kurumunu olduğu
gibi Silahlı
Kuvvetleri de
denetleme yetkisi
vardır.**

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. 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 yayınlanmıştır. 30 Temmuz 2003 tarih, 4963 sayılı yasada 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na ek bir madde getirilmiş ve askerî malların denetiminin “gizli” gizlilik derecesinde bir yönetmelikle yapılacağı bir kez daha hükme bağlanmıştır.⁵² 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.⁵³

SDE Analiz

Bu noktada, son dönemde basına yansıyan bir olay örnek olarak verilebilir. Dönemin Genelkurmay Başkanı İlker Başbuğ’un emriyle Fenerbahçe Orduevi arazisi içinde yer alan bir bölgeye, izinsiz şekilde, emekli generaller için lüks konutlar yapıldığı iddiası üzerine Sayıştay denetçileri, iddiaları yerinde incelemek istemişlerdir. Ancak, askerî yetkililer tarafından denetçilere, orduevi kampüsüne girme izni verilmemiş ve olay, ilgililer tarafından bir tutanakla tespit edilmiştir. İzni vermeyen askerî yetkililer, gerekçe olarak, Orduevinin “askerî müessese” olduğunu ve yukarıda sözünü ettiğimiz yönetmelik nedeniyle Sayıştay denetimi kapsamı dışında bulunduğunu belirtmişlerdir.⁵⁴

3 Aralık 2010’da kabul edilen Sayıştay Kanunu’nun özellikle askerî malların denetimi konusunda eskisine göre ileri bir adım attığı söylenebilir. Zira artık, 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’nin ve adına denetim yapan Sayıştay’ın temel işlevlerindedir” denilmekte ve Sayıştay’a Batılı ülkelerdeki muadillerine benzer bir misyon yüklenmektedir. Yukarıda değindiğimiz gibi, eski kanun da ilke olarak bu denetime açık olmasına rağmen bir yönetmelik gereği, bu hakkın kullanılması engellenmekteydi. Yeni kanun ile mal denetimi konusunda getirilen tek kısıtlama ise, söz konusu denetim raporlarının halka açıklanmasıyla ilişkilidir. Kanunun 44. maddesinin 2. fıkrasına göre, savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili konularda görev yapan kurumların mal denetimine ilişkin hazırlanacak raporların kamuoyuna açıklanmasıyla ilgili hususlar, kendilerinin uygun görüşü alındıktan sonra Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu’nca kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenecektir. Özellikle, Silahlı Kuvvetlerin bugüne kadar sergilediği yaklaşım göz önünde bulundurulduğunda, bu denetimin ne ölçüde gerçekleşebileceği ya da raporların halka açıklanması açısından nasıl bir tavır takınılacağı soru işaretleri uyandırmaktadır. Dolayısıyla, gerek Sayıştay’ın gerekse siyasal iradenin söz konusu denetim raporlarının kamuoyu ile paylaşılmasını sağlamak noktasında kararlı durmaları, denetimin gerçekten amacına ulaşması için zorunludur.

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

***Silahlı Kuvvetlerin
bugüne kadar
sergilediği
yaklaşım
göz önünde
bulundurulduğunda
raporların halka
açıklanması
açısından nasıl bir
tavır takınılacağı
soru işaretleri
uyandırmaktadır.***

SDE Analiz

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 adeta yeterli olarak görülmektedir.

Sayıştay Kanunu’nun yenilenmesi sürecinde AK Parti grubu adına verilen teklifte yer alan konular, 2010 yılının Mart ayında, Plan ve Bütçe Komisyonu içinde oluşturulan bir alt komisyon içinde tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu toplantılara katılan Genelkurmay Başkanlığı ve Millî Savunma Bakanlığı temsilcileri, teklifin içerdiği, Sayıştay tarafından TSK da dâhil olmak üzere tüm kamu kuruluşlarının mal, hesap ve performans denetimlerinin yapılabilmesi hükmüne tepki göstermişler ve bu konuda bir rapor hazırlayarak altı değişiklik teklifi vermişlerdir. Bu raporda, TSK’nin mevcut uygulamada performans denetiminin dışında tutulduğu ve bu durumun korunması gerektiği ileri sürülmüştür. Raporda, askerî hizmetin özellikleri gereği, performansın ölçülemeyeceği, “örneğin, Silahlı Kuvvetler yönünden ekonomik olan bir kalem[in] verimli, verimli olan bir kalem[in] ise ekonomik olamayabileceği” savunulmuştur. Aynı şekilde, raporda, Silahlı Kuvvetlerin performansının “ancak bu konuda yetişmiş askerî personel tarafından ölçülebileceği”, sivillerin bu işi yapamayacakları belirtilmiştir.⁵⁵ Bu itirazın bir bakıma haklı olduğu söylenebilir. Zira 5018 ve 6085 sayılı kanunlar, tam da askerlerin vurguladıkları üzere “performans denetimi”nden daha çok “performans ölçümü”ne vurgu yapmaktadır.

Evrensel olarak kabul edilen denetim yaklaşımlarında, performans ölçümlerinin ilgili kurumlarca belirlenecek iç denetçiler; performans denetimlerinin ise Sayıştay benzeri dış denetçi birimler tarafından yapılması öngörülmüştür. İtirazın haksız olduğu nokta ise performans ölçümüyle denetiminin özdeş tutulması ve silahlı kuvvetlerin performansına ilişkin değerlendirmelerin bu karışıklıktan yararlanılarak devre dışı bırakılmaya çalışılmasıdır. Raporda ileri sürülen argümandan hareket edildiğinde, Sayıştay’ın görev ve yetki alanındaki kamu kuruluşlarının çoğunun dışarıdan bakıldığında anlaşılacak birtakım teknik veya uzmanlık gerektiren işler yaptıkları söylenebilir. Dolayısıyla, denetleyici kuruluşun görev ve yetki alanına bir kurumun kendi özelliğinden dolayı kısıtlama koymak yeni daraltmaları da haklı hale getirecektir.

AK Parti grubu adına verilen teklifte yer alan konular, 2010 yılının Mart ayında, Plan ve Bütçe Komisyonu içinde oluşturulan bir alt komisyon içinde tartışılmaya başlanmıştır.

SDE Analiz

TSK’ya ait malların yine Sayıştay’ca denetlenmesi gerektiği yönündeki hükmün de uygulamaya geçirilmesi, raporda yer alan “Sayıştay tarafından [askerî malların] denetlenmesi esnasında bilgilerin herkes tarafından öğrenilmesi millî güvenliğimize zarar verebilecek, diğer taraftan yabancı bir devlet için faydalar temin edilebilecektir” ifadesiyle engellenmeye çalışılmıştır. Raporda geçen “Sayıştay tarafından denetlemede öğrenilmesi sakıncalı bilgiler” ifadesinden de anlaşılacağı gibi Sayıştay denetçilerine açık bir güvensizlik sergilenmektedir. Askerî yetkililerden gelen TSK envanterinde bulunan malların denetimine ilişkin esasların ilgili kanunla değil, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelik aracılığıyla düzenlenmesi teklifi, alt komisyonca ilk görüşmede kabul edilmiştir. Ancak, teklifin kanunlaşması aşamasında askerî yetkililerin istediği şekilde bir kısıtlamaya gidilmemiş ve askerî mallar da Sayıştay denetimine dâhil edilmiştir.

Aynı raporda, Sayıştay Kanunu ile denetlenmeleri amaçlanan orduvehi, askerî gazino, kışla gazinoları, askerî kantin ve müzelerin de kâr amacı gütmemelerinden ötürü kapsam dışı bırakılmaları, bunlara ilişkin denetimlerin zaten TSK İç Hizmet Kanunu hükümlerince yapıldığı savunulmuştur.⁵⁶ Ancak, bu tezler, teklifin kanunlaşması esnasında etkisiz kalmış ve Sayıştay’ın denetim yetkisi, eskisine oranla oldukça geniş tutulmuştur.

Sayıştay Kanunu teklifi, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşüldükten sonra 2010 yılının son ayında Genel Kurula getirilmiştir. Söz konusu teklifin içeriğini kamuoyuna anlatan AK Parti Grup Başkanvekili Nurettin Canikli;

“Sayıştay’ın üç tane temel denetim mekanizması, sistemi var. Bunlardan bir tanesi malî tabloların denetimi. (...) Biz buna malî denetim diyoruz. İkincisi ise ‘Uygunluk’ denetimi. Tüm kamunun işlemlerinin alımlarının satımlarının, muhafaza edilmesinin. Hepsinin hukuka uygun olup olmadığını tüm boyutlarıyla denetleyecek. (...) Üçüncüsü ve en önemlisi de performans denetimi. Son günlerde bazı tartışmalar yaşıyoruz. Bu da ilk getirilen bir düzenleme. Her kurum kendisine verilen kaynaklarla ne kadar iş yapacağını gösteren bir hedef ortaya koyuyor. Bütün bakanlıklar kurumlar bunu yapacaklar. Bütçe kanununa da koyuyor. (...) Her bakanlık kendi performans hedefini belirleyecek. Bütçeyle tahsis edilen kaynakla neler yapacağını taahhüt edecek. Ve bütçeye onu dâhil edecek. Sayıştay bütçe uygulaması yıl bittikten sonra, ilgili kurumun bu hedefe ulaşip ulaşmadığını tespit edecek araştırarak inceleyecek ve bir rapor tanzim edecek ve bu da performans denetimi olacak.”

ifadelerini kullanmıştır.⁵⁷ Ancak, kanun teklifinin ilk şeklinde bulunan birkaç sözcüğün Genel Kurulca kabul edilen son halinde yer almaması,

***Raporda geçen
“Sayıştay
tarafından
denetlemede
öğrenilmesi
sakıncalı bilgiler”
ifadesinden de
anlaşılacağı
gibi Sayıştay
denetçilerine açık
bir güvensizlik
sergilenmektedir.***

SDE Analiz

Sayıştay’ın TSK üzerindeki ve 1996’dan bu yana diğer kurumlar açısından sürdürdüğü performans denetimi yapma yetkisini neredeyse ortadan kaldırmıştır. Buna göre, teklifin ilk şeklinde, performans denetiminin tanımı olarak; “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi, **değerlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini,**” ifadesi yer almıştır.⁵⁸ Buna karşılık, kanunlaşan metinde, yetki büyük ölçüde sınırlandırılarak yalnızca performans denetimini nitilemek üzere “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” ifadesi kullanılmıştır. Bu şekilde, Sayıştay tarafından, kamu kurumlarının harcamalarının etkin, ekonomik ve verimli gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi ve denetlenmesi engellenmiştir. Sayıştay’a bu bağlamda verilen yegâne yetki, performans ölçümüdür ki, dünyanın pek çok yerinde, kapsamlı ve uzun vadeli bir iş olan bu ölçüm, merkezî denetim birimi tarafından değil, iç denetçiler eliyle yürütülmektedir.

Herhangi bir kamu kurumunun hizmetlerini yürütürken etkin, verimli ve tutumlu şekilde davranıp davranmadığı konusunda Meclise hesap verme yükümlülüğü bulunur.

Kanun teklifinde sonradan yapılan bu değişikliğin zorunlu olduğunu söyleyen Canikli, performans denetiminin kaldırılmadığını, yalnızca tanımının değiştirildiğini savunmuştur. Zira Canikli’ye göre bu denetim türünün yukarıda aktardığımız ilk tanımı, “yerindelik denetimi” anlamına gelmektedir ve bir yargı organı olan Sayıştay’ın buna hakkı yoktur. Performansyönelik inceleme “yerindelik denetimi sayılıp sayılamayacağı” oldukça tartışmalıdır. Örneğin, tartışmanın taraflarından *Bugün* gazetesi yazarı Gülay Göktürk, Canikli ile aynı fikirdedir.⁵⁹ Buna karşılık, Sayıştay’ın Meclis adına performans denetimi yapabileceği yönünde güçlü tezler bulunmaktadır. Bu bağlamda, performans denetimi, kaynakların etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde kullanılmasını amaçlar. Performans denetimi konusunda yetkili birim, kamu kuruluşlarının herhangi bir hizmeti neden değil, nasıl yaptıklarını denetler.

Herhangi bir kamu kurumunun hizmetlerini yürütürken etkin, verimli ve tutumlu şekilde davranıp davranmadığı konusunda Meclise hesap verme yükümlülüğü bulunur. Ancak, Meclisin genel iş yükü de göz önüne alındığında bu amacına tek başına ulaşması mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan, denetim işlevini Meclis adına üstlenen Sayıştay’ın tıpkı gelişmiş ülkelerdeki benzerleri gibi Meclis adına performans denetlemesi gerçekleştirmesi ve gerektiğinde yargılamalar yapabilmesi uygun olabilecektir.⁶⁰ Burada, tartışmaların odağında Türkiye’de Sayıştay’ın, kıta

SDE Analiz

Avrupası geleneğine uygun şekilde, bir yargı organı olarak örgütlenmesinin olduğu görülür. Oysa Anglo-Sakson geleneğinde Sayıştaylar, doğrudan parlamentoya bağlı olarak çalışırlar ve yargısal yetkileri yoktur.⁶¹ Belirttiğimiz gibi, Sayıştay, denetim yetkisini Meclis adına kullanmaktadır ve bu anlamda parlamentonun doğrudan ilgilenme fırsatı bulamayacağı ya da uzmanlık gerektiren konularda onun adına çalışma yapar. Bu bağlamda, “parlamentoya karşı sorumluluk -nihayetinde vatandaşlara karşı- kamu fon ve kaynaklarının yerinde kullanılması ve istenilen sonuçların alınmasının teminatını vermeyi de içerir.”⁶² Ayrıca, tekrar belirtmelidir ki hangi gelenekten geldiklerinden bağımsız şekilde, gelişmiş demokratik ülkelerdeki Sayıştayların neredeyse tamamının performans denetimi yapma hakları vardır. Zira performans denetimi, çoğunlukla düşünüldüğünün aksine, Sayıştay’ın yargılama yetkisinin dışında bulunan konudur.

Burada, uzunca bir parantez açılarak Sayıştay’ın kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetim yetkisinin uygulamada ne şekilde işlediği açıklanmalıdır. Türkiye’de Sayıştay, en başta, geleneksel olarak hesap denetimi yapar. Sayıştay’ın yaklaşık 700 kişilik farklı unvanlardaki denetçi kadrosunun büyük bölümü, önceden belirlenen program çerçevesinde ülkenin farklı yerlerindeki kamu kurum ve kuruluşlarını denetler. Denetçiler, denetlemek üzere görevlendirildikleri organların, gelir, gider ve ayrıyat (mal) durumlarını mevzuat çerçevesinde inceleyip rapor hazırlarlar. Rapor sonucunda mevzuata aykırı bir durum saptanırsa Sayıştay’ın ilgili dairesi tarafından yargılama yapılır ve ilgililerden kamu zararının tahsil edilmesi sağlanır. Zimmet ve irtikâp gibi ya da başka bir türden cezaî bir yaptırımı gereken durum söz konusu ise Cumhuriyet Savcılığı’na suç duyurusunda bulunulur. Dolayısıyla Sayıştay tarafından gerçekleştirilen gelir, gider ve ayrıyat denetimi, sonucunda hukuksal sorumluluk doğuran belirli bir yaptırım olgusu içerir. Oysa performans denetimi, bundan çok daha farklıdır.

Performans denetimini yapan Sayıştay’ın iki dairesi, Genel Kurul tarafından belirlenecek (örneğin altyapı, yol hizmetleri, enerji sektörü vb. gibi) temel sektörel alanlarda *Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk (VET) Risklerini* içeren bir matris hazırlar. VET Risklerini ortaya koyan bu ön çalışma, performans denetiminde kullanılacak ölçütleri ve uygulamada karşılaşılabilecek sorunlara yönelik çözüm önerilerini de kapsamaktadır. Yapılan bu ön çalışma doğrultusunda, uzun sayılabilecek bir süre içerisinde ilgili kamu kurum veya kuruluşunda Sayıştay tarafından denetim gerçekleştirilir; karşılaşılan sonuç, mevcut sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini

Performans denetimini yapan Sayıştay’ın iki dairesi, Genel Kurul tarafından belirlenecek temel sektörel alanlarda Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk (VET) Risklerini içeren bir matris hazırlar.

SDE Analiz

içerecek şekilde raporlanır. Burada, ilk denetim türünden oldukça farklı bir durumla karşılaşmaktadır. Zira performans denetimi sonucunda hazırlanan raporların, hesap denetimi raporlarının aksine yaptırım gücü yoktur. Söz konusu raporlar, uygun görüldüğü takdirde Sayıştay Başkanı tarafından, parlamentoya gönderilir. Parlamento da kendi içinde bir değerlendirme yaparak veya başka kişi ya da kurumlardan da görüş alarak denetimin gerçekleştirildiği birime gerekli düzenlemelerin yapılması için raporu gönderebilir. Örneğin İngiltere’de bu yönde hazırlanan raporlar, parlamento tarafından uygun bulunursa, aynen veya değiştirilerek “Meclis talimatı” şeklinde, denetlenen kamu kurumuna gereğinin yapılması için gönderilmektedir. Bu durumda, raporun gereğinin yapılması, yani prosedürlerde birtakım düzeltmelere gidilmesi, ilgili kamu kurum veya kuruluşu açısından zorunluluk arz etmektedir. Türkiye’de ise 1996 yılından bu yana Sayıştay bünyesinde performans denetimi yapılmasına ve hazırlanan raporlar TBMM’ye düzenli olarak gönderilmesine rağmen Meclis tarafından bunlarla ilgili bir uygulamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla, Sayıştay’ın performans denetiminin yargısal işleviyle hiçbir ilgisi ve hukuksal veya cezaî sorumluluk taşıyan yaptırım gücü yoktur. Ancak tüm denetim türlerinde olduğu gibi burada da “iki ucu keskin bıçak” durumuyla karşılaşılabilceği söylenebilir. Performans denetimi yapan denetçiler, eğer, VET ilkeleri bağlamında yürütme gücünün görev alanına girerlerse yerindelik denetimi söz konusu olabilir. Bu bakımdan, denetçiler, evrensel standartları göz önünde bulundurarak kendilerini karar alma mercilerinin yerine koymamalıdır. Benzer şekilde performans ölçütlerinin ortaya konulması ve ölçümlerin yapılması da ilgili kamu kurumunun işi olmalı; Sayıştay, yalnızca bunlara ilişkin denetimi gerçekleştirmelidir.

Performans ölçütlerinin ortaya konulması ve ölçümlerin yapılması da ilgili kamu kurumunun işi olmalı; Sayıştay, yalnızca bunlara ilişkin denetimi gerçekleştirmelidir.

Aynı açıklamada Canikli, askerî kurumların Sayıştay denetimi dışında bırakıldığı iddialarını da yalanlamış ve Kanunun uygulanmasında hiçbir kamu kurumu için istisna getirilmediğini söylemiştir.⁶³ Bu bağlamda, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun silahlı kuvvetlerin özellikle mal denetimi konusunda eskisinden çok daha etkili olunmasını beraberinde getireceği söylenebilir. Örneğin, kamuoyu tarafından gayet iyi bilindiği şekilde, Ergenekon soruşturması bağlamında çok sayıda silah toprağa gömülü şekilde bulunmuştur. Bundan sonraki süreçte, mal denetimini de rahatlıkla yapabilecek olan Sayıştay, bu silahların izini sürme ve sorumlulardan hesap sorma imkânına sahip olacaktır.

SDE Analiz



Diğer taraftan, 6085 sayılı Kanun aracılığıyla Sayıştay’ın denetim alanı önemli ölçüde artmıştır. Yeni Sayıştay Kanunu’nun Sayıştay’ın denetim alanını düzenleyen 4’üncü maddesinin (b) fıkrasında geçen “her çeşit

idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri” ifadesi denetim yetkisi bağlamında bir kısıtlama veya istisnanın olmadığını göstermektedir. Nitekim aynı kanunun gerekçesinde de “dünyada kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan sayıştaylar tarafından denetlenmesidir.” ifadesiyle SSDF’nin yanında TSKGV’nin de denetlenmesine açık kapı bırakılmaktadır. Bu bakımdan, yeni Kanun, Sayıştay’ın denetleme alanını oldukça geniş tutup bu konudaki diğer kanunlardan doğan tüm istisnaları kaldırdığından bundan sonra, askerî ihtiyaçların asıl karşılandığı oluşumlar olan TSKGV ile bu Vakfa bağlı şirketler Sayıştay tarafından denetlenebilecektir. Aynı zamanda KİT statüsünde yer alan ve daha önce Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) tarafından denetlenen Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) da YDK’nın kaldırılmasıyla Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. SSDF’nin Sayıştay denetimine alınması ise öncelikle 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu aracılığıyla mümkün olmuştur. Sayıştay Genel Kurulu, oluşan bir tereddüt üzerine, 24 Temmuz 2008 tarih, 5225/1 sayılı kararı ile 5018 sayılı Kanunun Sayıştay’a SSDF’yi denetleme yetkisi verdiğini hükme bağlamıştır.⁶⁴ Sayıştay Kanunu ise söz konusu denetim yetkisini genişletmiştir.

Tüm bunlardan anlaşılabilceği gibi, 3 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, savunma harcamalarının denetimi konusunda önemli adımların atılmasını sağlamıştır. Ancak, bu Kanun ile getirilen düzenlemeler tek başına yeterli değildir. Her şeyden önce, harcamaların yapılmasında belirli prosedürler izlenmesinden daha çok, bunların verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılmasının sağlanması gerekir. Bu türden bir denetim, harcama sorumlularını, kamu kaynaklarını daha dikkatli şekilde kullanmaya zorlayacaktır. Örneğin, daha önce değindiğimiz gibi Amerikan Sayıştay, askerî mallar ve harcamalar konusunda geniş bir yetkiye sahiptir. Ordunun harcamalarını ilk elden denetleme yetkisini haiz, halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan TBMM, uygulamada bu işlevini daha çok Sayıştay eliyle yerine getirmektedir. Bundan dolayı, Meclis adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay’a türlü gerekçelerle getirilen kısıtlamalar, dolaylı olarak halkın kamu harcamaları konusunda yeterince bilgi sahibi olamaması sonucunu doğuracaktır. Bu durum, demokratik ideallere aykırı olduğu kadar anayasal hakların kullanılmasına da engeldir.

3.2. Yürütme Organının Denetimi

Demokratik ülkelerde güvenlik sektörünün hükümet tarafından yönetilmesi ve bu amaçla görevlendirilen bürokratların da yine siyasetçiler tarafından

***Yeni Kanuna göre,
askerî ihtiyaçların
asıl karşılandığı
oluşumlar olan
TSKGV ile bu Vakfa
bağlı şirketler
Sayıştay tarafından
denetlenebilecektir.***

SDE Analiz



denetlenmesi esastır. Devlet başkanı, pek çok ülkede ordunun sembolik başkomutanıdır. Kuşkusuz, ülkenin hükümet sistemine göre devlet başkanının konumu ve etkinliği farklı bir nitelik gösterebilir. Özellikle parlamenter sistemle idare edilen demokratik ülkelerde, yürütme gücü içinde siyasal sorumluluk hükümete aittir. Bu nedenle, ülkenin iç ve dış siyasetini belirleme ve uygulamaya geçirme işi hükümet eliyle yapılır. Bunun dışında hükümetlerin özellikle kaynak dağıtımı açısından önemli sorumluluklarının bulunduğu açıktır. Zira siyasetçilerin, ülke içerisinde yalnızca bir idarî birimin tüm taleplerine yanıt vermek gibi bir yükümlülükleri yoktur. Tam tersine, ülke içindeki idarî işlev yüklenmiş unsurların tamamı, yürüttükleri hizmette aksama olmaması için gerekli gördükleri ödeneği siyasetçilere bildirir ve bunun karşılanmasını isterler. Buna karşılık, siyasetçiler, ülkenin içinde bulunduğu malî ve ekonomik koşullar doğrultusunda bir sıralama yaparak söz konusu isteklerin genellikle tamamını değil bir kısmını karşılarlar. Bu süreçte, genellikle ülkenin toplumsal ihtiyaçları ve savunma gereklilikleri üzerinde bir denge yakalanmaya çalışılır.

Savunma bakanlıkları, dünyanın hemen her yerinde sivil ve asker ilişkilerinin düzenlenmesinde kritik bir role sahiptir. Söz konusu bakanlık, bir bakıma siviller ile askerlerin karşılaştıkları ilk cephe dir.

Hükümet, bu faaliyetleri nedeniyle öncelikle parlamentoya, daha ileriki bir aşamada ise halka karşı sorumludur. Kuşkusuz, bu denli bir geniş sorumluluğun aynı zamanda yetkiyi de beraberinde getirmesi gerekir. Dolayısıyla savunma politikaları konusunda tüm kritik kararlar hükümet tarafından alınmalıdır. Nitekim üst düzey komutanların tamamı, yine dünyanın hemen her yerinde yürütme tarafından atanmaktadır. Bu bakımdan, savunma konusunda normatif düzenlemeler yapma hakkı parlamentoya aitken; bunların demokratik şekilde işlemlenmesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması görevi hükümetindir. Yasaların demokratik idealleri en geniş şekilde içerecek bir tarzda oluşturulması tek başına yeterli değildir. Bunun yanında kurumsal mekanizmaların işletilmesi esnasında da aynı duyarlılığın gösterilmesi gerekir. Kısacası, yürütmenin sahip olduğu güç kâğıt üzerinde kalmamalı ve somut olarak da hükümet, kanunların kendisine verdiği yetkileri kullanılmalıdır. Bu konuda ilk görev savunma bakanlıklarına düşmektedir.

Savunma bakanlıkları, dünyanın hemen her yerinde sivil ve asker ilişkilerinin düzenlenmesinde kritik bir role sahiptir. Söz konusu bakanlık, bir bakıma siviller ile askerlerin karşılaştıkları ilk cephe dir. Savunma bakanlıklarında genellikle siviller ve askerler, ülkenin ulusal güvenlik stratejisinin geliştirilmesi için eşgüdümlü şekilde hareket ederler.⁶⁵ Demokratik ülkelerde ordunun sivil denetim altında bulunması gerektiği gerçeği göz önüne alındığında savunma bakanlığının önemi daha da artar.⁶⁶ Yani bir bakıma, demokratik

SDE Analiz

denetimin ilk olarak savunma bakanlığında başladığı söylenebilir. Bu nedenle, savunma bakanlıklarında sivil ve asker yetkililer arasında kesin bir ayrışma yaşanmalıdır. Bakanlık içindeki sivil ve askerî bürokratik pozisyonları belirleme yetkisi, ilke olarak, savunma bakanına ait olmalıdır. Burada, *sivil* sözcüğünün altı çizilmelidir. Zira aşağıda değineceğimiz üzere Türkiye’de olduğu gibi bu bakanlığın tüm üst düzey koltuklarının askerler tarafından doldurulması demokratik idealler bakımından çok da uygun değildir. Kaldı ki, askerler, mesleklerinin doğası gereği, savunma bakanlığı içindeki bürokratik makamlara kısa süreler için sahip olmaktadır. Bu durum da özellikle spesifik konularda uzmanlaşmayı engellemektedir. Ayrıca, icraatların siyasal sorumluluğunu ilk elden üstlenen isim olan ve bu bağlamda ülkenin hükümet sistemine göre başkana veya başbakana karşı sorumlu olan savunma bakanı, bu konuyla doğru orantılı şekilde, aralarında Genelkurmay Başkanının da bulunduğu askerî yetkililerin üzerinde yer almalıdır. Aksi bir durum, bakanın yönetim ve denetim işlevlerini tam olarak yerine getirememesi sonucunu doğuracaktır.

3.2.1. Millî Savunma Bakanlığı

Demokratik yönetim içinde, sivil siyasetçilerle askerlerin karşılaştıkları ilk alan olan ve bu nedenle özel önem arz eden Millî Savunma Bakanlığı’nın örgütsel yapısı, Türkiye’de askerleri en üst düzeyde içerecek bir tarzda kurgulanmıştır. Bakanlığın müsteşar, müsteşar yardımcıları ve daire başkanları gibi bürokratlarının tamamı muvazzaf subaylardır; sivil personel, çok daha alt konumlarda çalışmaktadır. Hatta korgeneral rütbesindeki MSB Müsteşarlığı’nın askerî kariyer noktasında son derece önemli bir görev olduğu söylenebilir. Örneğin, şimdiki Genelkurmay Başkanı Işık Koşaner, Atilla Işık, Hüseyin Kıvrıkoğlu ve Şener Eruygur gibi isimler yakın dönemlerde bu görevi üstlenmişlerdir. Müsteşar yardımcıları tümgeneral, daire başkanları ise genellikle tuğgeneral rütbesindeki muvazzaf subaylardır. Bu durumun, dünyadaki demokratik ülke örnekleriyle uyumlu olduğu söylenemez. Zira örneğin ABD’de Savunma Bakanlığı’nın (*Secretary of Defense*) önemli bürokratik mevkilerde bulunan üst düzey 101 yöneticisinden yalnızca 21’i askerdir.⁶⁷

Bakanlık üst düzey bürokrasinin tamamen askerlerin elinde olması, Millî Savunma Bakanı’nın siyasal sorumluluğun gereklerini tam olarak yerine getirmesinin önündeki engellerden birisidir. Nitekim eski Millî Savunma Bakanlarından Zeki Yavuztürk, Neşe Düzel’e verdiği bir mülakatta, işlerin teknik ve karmaşık bir yapı çizmesinden ötürü, sivil uzmanlara sahip olmayan bir bakanın istese bile yapılan harcamalar başta olmak üzere

***Sivil siyasetçilerle
askerlerin
karşılaştıkları
ilk alan olan
Millî Savunma
Bakanlığı’nın
örgütsel yapısı,
Türkiye’de askerleri
en üst düzeyde
içerecek bir tarzda
kurgulanmıştır.***

SDE Analiz

icraatlara hâkim olamayacağını söylemiştir.⁶⁸ Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan örgütsel yapısı nedeniyle bakanın kendi ekibiyle çalışması mümkün değildir. Bu nedenle, hem harcamaların hem de uygulamaların ilk elden siyasal sorumluluğunu yegâne kişi olan bakan demokratik sistemin gerektirdiği ölçüde bir yetkiye sahip değildir. Ayrıca, Genelkurmay Başkanı’nın doğrudan başbakana bağlı olması, en azından devlet protokolü içinde bakanın kendisinden daha altta yer almasına sebebiyet vermektedir.

Kuşkusuz, savunma politikalarının belirlenmesinde diğer sivil bürokratların bir kısmının (örneğin diplomatların ya da istihbaratçıların) olduğu gibi askerlerin de teknik bilgilerinden veya uzmanlıklarından yararlanmaya ihtiyaç vardır. Ancak nihaî kararları verme yetkisi, farklı bilgi kaynaklarından beslenme imkânına da sahip olan siyasetçilerde bulunmalıdır. Bu bakımdan, sivil veya askerî bürokratların, temel kararların alınması sürecinde siyasetçilere bağlı olmaları ve onlar tarafından belirlenen genel çerçeve doğrultusunda görevlerinin gereğini yapmaları beklenir.

3.2.2. Yürütmenin Orduya Yönelik Harcama 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 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.”⁶⁹

durumuyla karşılaşılabileceğini savunmaktadır. Ancak bu türden, farklı Bakanlık müfettişlerinin eşgüdümle çalışmasını sağlayacak bir kurumsal mekanizma

Yürütme organları eliyle yapılan malî denetimin başlıca dayanağı, 2003 yılının sonlarında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.

SDE Analiz



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.⁷⁰ 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 sürdürmüştür; 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 teşkil edeceği yönündeyken 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. Ancak, burada bir başka sorunla daha karşılaşmaktadır. Diğer Bakanlık ve kamu kuruluşlarının aksine MSB’de müfettişlik kariyer meslek değildir. Aksine, müfettişler, uzunca başka askerî birliklerde görev yapmış, genellikle albay rütbesindeki subaylardır. Askerî hiyerarşiye dâhil olan ve yasal sürelerini doldurdukları zaman başka birliklere atanma ihtimalleri bulunan müfettişlerin geçmişten gelen bir teftiş deneyimine ne ölçüde sahip oldukları bilinmemektedir. Bu durumda, gerçekleştirilecek denetimler hakkında soru işaretleri yaratmaktadır.

3.3. 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

**Günümüzde,
bazı ülkelerde
ordunun kendi
iç işleyişinden
kaynaklanan
birtakım sorunları
çözmek üzere askerî
yargı kuruluşları
oluşturulmuştur.**

SDE Analiz

malî konularda kendileriyle benzeri konularda 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 Yargıtayın; 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.⁷¹

Demokratik sistemler içinde yargının taşınması gereken en önemli özelliklerden biri, bağımsızlığa; yargıların ise belirli bir güvenceye sahip olmalarıdır.

Bilindiği gibi demokratik sistemler içinde yargının taşınması gereken en önemli özelliklerden biri, bağımsızlığa; yargıların 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,

SDE Analiz

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. Bu mahkemeler, askerî suçların yanında hırsızlık gibi adlî vakalarda ve malî suçlarda da yetki sahibidirler. Askerî mahkemelerin görev alanlarının bu denli geniş tutulması, uygulamada bazı sorunlara yol açmakta ve yeknesak bir yargılama usul ve standartlarının gelişmesini engellemektedir. Kaldı ki, “yargılama birliği” ilkesine aykırı olarak Askerî Yargıtay ve AYİM oluşturulmuştur. Burada bir dipnot olarak, Türkiye’de her iki mahkemenin de Anayasa Mahkemesi’ne birer üye gönderdiğini hatırlamamız gerekir. Bu durumun nedenini anlamak oldukça zordur.

2010 yılında gerçekleşen anayasa değişikliklerinden önce özellikle üst komuta kademesindeki subayların yargılanması bağlamında hukuksal sorunların olduğu gerçektir. Örneğin eski Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral İlhami Erdil, “görevi kötüye kullanma, görevi suiistimal ve haksız mal edinme” suçlamalarıyla, 25.10.1963 tarih, 353 sayılı Kanun Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu gereği oluşturulan Genelkurmay Başkanlığı Askerî Mahkemesi tarafından yargılanmıştır. Bu noktada, 2010 Anayasa değişikliklerinden önce, general ve amiral rütbesindeki subayların, yalnızca kendilerini yargılamak için özel olarak kurulan Genelkurmay Askerî Mahkemesi tarafından yargıldığını kaydetmek gerekir. Adı geçen Mahkeme, Erdil’e, Askerî Ceza Kanununun ilgili maddesinin alt sınırındaki 3 yıl hapis cezası vermiş, Ceza İnfaz Kanunu gereği, 2 yıl 6 ay olarak belirlenen ceza, Askerî Yargıtay tarafından onanarak kesinleşmiştir.⁷² Erdil, “adil yargılama ilkesine uyulmadığı” gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne (AİHM) başvurmuştur. Başvuru gerekçesinde, Erdil’in emekli olmasına rağmen sivil yargının görev alanındaki bir suçtan askerî mahkemece yargılanması nedeniyle görev yönünden kararın hukuka aykırı olduğu ve yargılama için olağanüstü bir mahkeme kurularak doğal hâkim ilkesinin çiğnendiği savunulmuştur.⁷³ Dava, henüz sonuçlanmamıştır, ancak, sistemin merkezinde uzunca süreler bulunmuş bir insanın, işleyiş mekanizmalarını hukuka aykırılık gerekçesiyle, bu şekilde eleştirmiş olması oldukça anlamlıdır.

12 Eylül 2010 Referandumu’nda kabul edilen anayasa değişiklikleri için hükümet tarafından hazırlanan 84 maddelik uyum paketinde askerî

2010 yılında gerçekleşen anayasa değişikliklerinden önce özellikle üst komuta kademesindeki subayların yargılanması bağlamında hukuksal sorunların olduğu gerçektir.

SDE Analiz



yargılama bağlamında değişiklikler de yer almaktadır. Söz konusu paketin içeriğiyle ilgili açıklama yapan Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek, Partisinin yeterli milletvekili sayısına sahip olmasına rağmen gerekli değişiklikleri hemen yürürlüğe sokamayacağını, zira Türkiye’de “her şeyi, her zaman yapma imkânı” olmadığını söylemiştir. Kendisiyle görüşen *Milliyet* gazetesi yazarı Fikret Bila’nın değişikliklerin yaşama geçirilmesindeki engelin asker olup olmadığı yönündeki sorusuna Çiçek’in yanıtı;

“Ailenin sorunu bile hemen o gün çözülemez. Türkiye demokratik süreçten geçiyor, demokratik olgunluğu her geçen gün artıyor. Türkiye’de mesele yasa değil, o yasanın düzenlediği alanın, konunun artık geride kalmış olmasıdır. Demokratik olgunluk, demokratik kültür, seçimle gelenin seçimle gitmesi... Artık cumhuriyetin özel bir koruyucuya, kollayıcıya ihtiyacı yok. Çünkü cumhuriyeti bu ülkenin insanları özümsemiştir. Cumhuriyet bizim temel tercihimizdir, demokrasi bizim temel tercihimizdir. Milletin kendisi bu işi teminat olarak ortaya koyuyor.”

Değişiklik paketine göre, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının suç işlemleri durumunda Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi’nde yargılanmaları söz konusu olacaktır.

şeklinde olmuştur. Değişiklik paketine göre, bundan sonra, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının suç işlemleri durumunda *Yüce Divan* sıfatıyla Anayasa Mahkemesi’nde yargılanmaları, soruşturma iznini ise ilgili bakanların vermesi söz konusu olacaktır. Askerî Yargıtay ve AYİM ise varlıklarını sürdüreceklerdir. Aynı konuşmada, Çiçek, kendi kişisel düşüncesinin her iki yüksek mahkemenin de kaldırılarak Yargıtay ve Danıştay’da özel olarak görevlendirilecek bazı mahkemelerin askerî suçlarla ilgili konulara bakması olduğunu; ancak bunların “söylenildiği kadar da kolay” olmadığını ifade etmiştir.⁷⁴

Öte yandan, askerlerin kendileri ile konularda sivil yargının yetkili olmasına çok da sıcak bakmadıkları iddia edilmektedir. *Cumhuriyet* gazetesinde yayımlanan bir habere göre, Genelkurmay Başkanlığı, yukarıda sözü geçen uyum paketi ile ilgili hazırladığı bir çalışmada “sivil yargıya olan güvensizliğini ortaya koymuştur.” Aynı gazete yazısında Genelkurmay Başkanlığı tarafından hazırlanan; askerî mahallerde işlenen suçlar nedeniyle sivil savcıların askerî mahaller içerisine girip soruşturma yapması sırasında, “Aramaya konu olmayan bilgi, belgeler incelenmekte. Elde edilen bilgi ve belgeler, savcılar tarafından veya onların ihmali nedeniyle basına sızdırılarak TSK’yi hedef alan yayınlar yapılmasına sebebiyet verilmektedir” denildiği iddia edilmiştir.⁷⁵

SDE Analiz

Özellikle doğrudan askerlik hizmetiyle ilgili olmayan konularda sivil yargının yetkili olması, demokratik ideallerin ve hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Zira her ne kadar bazı hukuksal önlemler alınmaya çalışılsa bile, son kertede, askerî yargı, belirli bir hiyerarşiye dayanan ordunun organik parçalarından birisidir. Hâkim ve savcılarının terfi ve tayinleri, doğrudan veya dolaylı şekilde, bunların kararlarından etkilenebilecek üstleri tarafından yapılmaktadır. Sivil hâkim ve yargılar aracılığıyla yapılacak yargılama, aynı zamanda sanıkların haklarının korunması bakımından da daha etkili olacaktır. Aynı şekilde, tutarlı ve gerçekçi bir malî denetim yetkisinin ortaya çıkması, hukuksuz veya cezayı gerektiren durumların, kurumların ve kişilerin çıkarlarından bağımsız şekilde adil ve tarafsız bir yargılama mekanizmasının kurulmasıyla mümkün olacaktır.

*Hâkim ve savcılarının
terfi ve tayinleri,
doğrudan
veya dolaylı
şekilde, bunların
kararlarından
etkilenebilecek
üstleri tarafından
yapılmaktadır.*

SDE Analiz

Sonuçlar ve Öneriler

**Demokratik
bir denetim
mekanizmasının
oluşturulması,
herhangi bir
kurumun
meşruluğu
sağlayacak ve
geliştirecek en
önemli unsurlardan
birisidir.**

- Ordu üzerinde tam bir ve demokratik denetim, ancak malî harcamaların halkın seçilmiş, meşru temsilcileri olan siyasetçiler tarafından izlenmesi ve denetlenmesiyle sağlanabilir. Bu bakımdan, gerek hükümet gerekse TBMM savunma harcamaları konusunda gerekli denetim mekanizmalarını oluşturmalı ve çıkan değerlendirmelerin sonuçlarını kamuoyu ile düzenli şekilde paylaşmalıdır. Zira denetlemeler, ne kadar düzenli ve dikkatli bir şekilde yapılırsa yapılsın kamuoyu bilgilendirilmezse gerçek anlamda amacına ulaşmayacaktır. Bu nedenle, askerî meselelerin üzerindeki gizem perdesi mümkün olduğunca kaldırılmalı, “ulusal güvenlik”, “devletin bekası”, “devlet sırrı” gibi muğlâk ifadeler, ancak gerçekten gerektiğinde ve dar bir alan içerisinde kullanılmalıdır.
- Demokratik bir denetim mekanizmasının oluşturulması, herhangi bir kurumun meşruluğu sağlayacak ve geliştirecek en önemli unsurlardan birisidir. Bu bağlamda, ülke içindeki diğer tüm kurumlar gibi ordunun da sıkı bir denetime tabi tutulması askerlerin toplum karşısındaki saygınlığını artıracaktır. Harcamaların şeffaf bir şekilde yapılması, bütçenin oluşturulmasından harcanmasına dek tüm aşamalardan halkın bilgi sahibi olması, demokratik sistemin bir gereği olduğu kadar insanların zihinlerindeki soru işaretlerinin kalkmasını sağlayıcı bir yüz de içerir. Dolayısıyla, yurttaşlar, ödedikleri verginin gerçekten toplumsal bir ihtiyaca yanıt verecek şekilde kullanıldığından emin olurlar. Bu şekilde, harcama kalemlerine ya da bunu gerçekleştiren kişilere yönelik haksız spekülasyonlar ortadan kalkar ve kamu kaynaklarını kullananlar açısından hem kişisel hem de kurumsal saygınlık algısı artar. Aynı zamanda, bu durum, hükümete bizzat kendisinin belirlediği savunma ve güvenlik politikalarına uygulayıcıların tamamen bağlı kaldıklarını görme fırsatı sağlayacaktır. Dolayısıyla, hükümet, kamu görevlilerinin

SDE Analiz

kendi politikalarından farklı uygulamalar içerisine girdiğini görürse müdahale edebilecektir.

- Parlamentolar, temsilcisi oldukları halk adına yürütmenin işleyişini gözetir ve denetlerler. Bu bakımdan, Türkiye’de parlamenterler, yükümlü oldukları görevin gereğini yerine getirmek açısından gerekli duyarlılığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarına benzer şekilde savunma sektörü için de göstermelidirler. Orduya yönelik bütçenin hazırlanması ve denetlenmesi açısından parlamenterler sivil kurumlara yönelik tavırlarının aynısını sergilemekten kaçınmamalıdır.
- Hâlen genel bütçe dışında yer alan ve bu nedenle sınırlı bir denetlenme imkânları bulunan TSKGV ve SSDF kanalıyla yapılan harcamalar bütçe içine alınmalıdır. Zira bunlar bütçe dışında kaldıkları sürece gerçek anlamda denetlenmeleri ve denetlemenin asıl amacı olan halkın bilgilendirilmesi mümkün olmayacaktır. Doğal olarak her devletin başka devletler ya da güçler tarafından bilinmesini istemediği gizlilik arz eden bazı harcamaları olacaktır. Dolayısıyla ulusal güvenliğin sağlanması açısından bunların belirli ölçülerde üstlerinin örtülmesi de olağandır. Ancak bu durum, bir “istisna” olarak görülmeli ve kural haline getirilmemelidir. Bir NATO üyesi olan Türkiye’nin savunma sektörü içindeki faaliyetlerinin büyük kısmı zaten bu örgüt ve üyeleri tarafından bilinmekte; hatta savunma faaliyetleri, çoğunlukla bunlarla eşgüdüm içerisinde yürütülmektedir. Zaten rapor içinde de gösterdiğimiz gibi bu konudaki bilgilerin çoğuna NATO’nun düzenli aralıklarla yayınladığı veriler aracılığıyla ulaşılabilmektedir. Ulusal kamuoyunda en azından konuya ilgi duyan insanlar tarafından uluslararası kaynaklardan kolayca ulaşılabilecek bilgilerin halktan saklanması doğru bir yaklaşım değildir. Bu nedenle, harcama kalemlerinin belirtilmesinde şeffaflık sağlanmalıdır.
- Millî Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi savunma harcamaları yapan ve TSK personelinin idarî olarak bağlı bulunduğu kamu kurumlarının harcamaları, bütçede daha detaylı olarak gösterilmelidir. Hâlihazırda bu bilgiler genel rakamlarla geçiştirilmektedir. Bütçe kalemleri parlamenterler ve kamuoyu ile daha detaylı şekilde paylaşılmalıdır.
- Sayıştay’ın 6085 sayılı Kanunla genişleyen denetim yetkisini kullanmasını etkin şekilde kullanmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır. Sayıştay, “yerindelik denetimi” olarak algılanmaması gereken “performans

Hâlen genel bütçe dışında yer alan ve bu nedenle sınırlı bir denetlenme imkânları bulunan TSKGV ve SSDF kanalıyla yapılan harcamalar bütçe içine alınmalıdır.

SDE Analiz

denetimi” hak ve yetkisine en geniş şekilde sahip olmalıdır. Bu bakımdan mevzuatta gerekli düzenlemelere gidilmelidir.

- Millî Savunma Bakanlığı üst düzey bürokrasinin tamamen askerlerden oluşması uygulamasına son verilmeli; siyasal otoritenin taşıdığı sorumluluk da göz önünde tutularak belirli mevki ve makamlara sivil bürokratlar atayabilmesinin önü açılmalıdır. Mevcut uygulamada tüm üst düzey bürokratların askerî hiyerarşi içinde yer alan, dolayısıyla terfi ve tayin gibi konularda doğrudan kendi amirlerine bağlı olan bir görünüm çizmesi, Bakanın yönetim süreçleri tam olarak kendi denetimine almasını engellemektedir. Oysa bakan, görev alanında siyasal sorumluluğu ilk elden taşıyan kişidir ve bununla doğru orantılı yetkilere de sahip olması gerekir.

*Bakan, görev
alanında siyasal
sorumluluğu ilk
elden taşıyan
kişidir ve bununla
doğru orantılı
yetkilere de sahip
olması gerekir.*

SDE Analiz

Kaynakça

5018 Sayılı Kanununun 10’uncu Maddesi Gereğince Milli Savunma Bakanının 2011 Yılı Kamuoyu Bilgilendirmesi, <http://www.msb.gov.tr/Birimler/MALIYE/html/doc/2011-%20YILI%20KAMUOYU%20BİLGİLENDİRMESİ%20.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.01.2011)

“ABD Bütçe İçin ‘Savunma’yı Kısacak”, http://www.dunya.com/abd-butce-icin-savunmayi-kisacak_110876_haber.html (Erişim Tarihi: 13.01.2011)

Akay, Hale, “Demokratik Gözetim: Kuramsal Değerlendirme”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnel, TESEV Yay., İstanbul, 2009.

Akay, Hale, *Türkiye’de Güvenlik Sektörü: Sorular, Sorunlar, Öneriler*, TESEV Yay., İstanbul, 2009.

Akça, İsmet, *Türkiye’de Askerî-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Öneriler*, TESEV Yay., İstanbul, 2010.

Akner, Tolga, “İlhami Erdil Mahkum: 2.5 Yıl Hapis, TSK’dan İhraç”, *Radikal*, 8 Şubat 2006.

Aktay, Yasin, “Asker Sayısını Arttırmak TSK’yı Güçlendirir mi?”, *Yeni Şafak*, 30 Mayıs 2009.

Akyeşilmen, Nezir, “Yasama: Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnel, TESEV Yay., İstanbul, 2009.

Akyürek, Salih, *Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu*, BİLGESAM Analiz No:24, İstanbul, 2010.

Alan, Engin, “Sunuş”, *Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfını Tanıtım Kitabı 2010-2011*, Ankara, 2010.

Altınay, Ayşe Gül, *The Myth of The Military Nation: Militarism, Gender, and Education in Turkey*, Palgrave Macmillan Press, New York, 2004.

Arslan, Adem Yavuz, “Rakamlarla TSK”, *Bugün*, 26 Ekim 2010.

SDE Analiz



Armutçu, Oya, “Madalyalar ve Kılıç Alınmadı”, *Hürriyet*, 6 Temmuz 2007.

“Asker Sayısında Rusya ile Yarışıyoruz”, *Taraf*, 23 Nisan 2010.

Askerî Harcamaları İzleme Kılavuzu 2006-2012 Askerî Harcamaları İzleme Tablosu,
<http://stk.bilgi.edu.tr/docs/izlemeASKERi2010.pdf> (Erişim Tarihi: 10.12.2010)

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2009 Yılı Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısının TBMM Genel Kurulu’nda Görüşülmesi Açılış Konuşması, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2010.

Başyurt, Erhan, “İhalede Akla Takılan Sorular ve Cevapları”, *Bugün*, 12 Mart 2010.

Beriş, Hamit Emrah, “Ordu ve Siyaset”, *Siyaset*, der. Mümtaz’er Türköne, Lotus Yay., Ankara, 2003.

Bila, Fikret, “Çiçek: Genelkurmay Başkanı İçin Başbakan İzin Vermeli”, *Milliyet*, 11 Ocak 2011.

Bila, Fikret, “Genelkurmay’dan ‘Beka Sorunu’ Mesajı”, *Milliyet*, 18 Aralık 2010.

Born, Hans, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, çev. Esra Ortakan Kaliber-Alper Kaliber, TESEV Yay., İstanbul, 2003.

Bruneau, Thomas C. ve Richard B. Goetze Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control”, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006.

Cook, Steven A., *Ruling But Not Governing: The Military and Political Government in Egypt, Algeria and Turkey*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.

Çalışlar, Oral, “230 bin ‘Zorunlu Asker’, ‘Angarya Sektörü’nde”, *Radikal*, 3 Eylül 2010.

<http://www.defense.gov/home/top-leaders/> (Erişim tarihi: 13.12.2010)

Demir, Metehan, “Vecdi Gönül’den Bedelli Açıklaması”, *Hürriyet*, 23 Kasım 2010.

Demirel, Tanel, *2000’li Yıllarda Asker ve Siyaset: Kontrollü Değişim ve Statüko Arasında Türk Ordusu*, SETA Vakfı Araştırma Raporu, Ankara, 2010.

Düzel, Neşe, “İsmet Akça: AKP Orduyla Mutlu Evlilik İstiyor”, *Taraf*, 13 Aralık 2010.

Düzel, Neşe, “Seyfettin Gürsel: Bizi Askerî Harcama Fakirleştiriyor”, *Taraf*, 15 Aralık 2008.

Düzel, Neşe, “Zeki Yavuztürk: Bakan Askerî Harcamayı Bilmez”, *Radikal*, 20 Haziran 2005.

<http://www.dzkk.tsk.tr/turkce/PERSONEL.php> (Erişim tarihi: 13.01.2011)

http://www.gao.gov./docsearch/app_processform.php?app_id=docdblite_subhead&page=1 (Erişim Tarihi: 18.12.2010)

“Genel Kurul Kararı”, *Sayıştay Dergisi*, sayı 70, Temmuz-Eylül 2008.

Giraldo, Jeanne Kinney, “Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance”, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil*

SDE Analiz

Military Relations, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006.

Göktürk, Gülay, “Sayıştay Yerindelik Denetimi Yapmalı mı?”, *Bugün*, 27.10.2010.

Gülay Günlük-Şenesen, *Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri: 1998-2001*, TESEV Vakfı Yay., İstanbul, 2002.

Günlük-Şenesen, Gülay, “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnel, TESEV Yay., İstanbul, 2009.

Gürsel, Seyfettin ve başkaları, *Türkiye’de Kamu Harcamaları Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri*, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/03/ProjeSon.pdf> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

Güven, Cevheri, “ ‘Bir’Ordu’ Çay Servisi Yapıyor”, *Star*, 26 Ekim 2010.

Hancı, Gökhan, “Türkiye’nin Yargı Yapısı Hakkında Her Şey”, <http://www.stratejikboyut.com/haber/turkiyenin-yargi-yapisi-hakkinda-hersey--28573.html> (Erişim Tarihi: 13.01.2011)

Hür, Ayşe, “Öldürmeyeceksin de Ama Silahlanmaya Devam Et”, *Taraf*, 01.02.2009.

İnel, Ahmet, “Bir Toplumsal Sınıf Olarak Türk Silahlı Kuvvetleri”, *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye’de Ordu*, der. Ahmet İnel-Ali Bayramoğlu, 4. Baskı, Birikim Yay., İstanbul, 2009.

“İşte Türkiye’nin Nakit Zengini Büyük Holdingleri”, http://www.ekoayrinti.com/news_detail.php?id=9136 (Erişim Tarihi: 22.12.2010)

The Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2001-2002*, Oxford University Press, Londra, 2001.

The Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2010*, Oxford University Press, Londra, 2010.

Jenkins, Gareth, “Turkey Takes First Step Toward a Professional Army”, http://www.worldbulletin.net/author_article_detail.php?id=1685, (Erişim Tarihi: 22.12.2010)

Kalyon, Levent, *Kırmızı Kim? Türkiye’nin Savunma Politikaları Üzerine*, Nobel Yay., Ankara, 2010.

Karakaş, Eser, “Askerî Harcamaların ve Askerî Malların Parlamenter ve Yargısal Denetimi”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnel, TESEV Yay., İstanbul, 2009.

Karakaş, Eser, “Sayıştay Kanunu 2010-Aktütün 2010”, *Zaman*, 20 Ocak 2010.

Karakaş, Eser, “Silah Alımlarının ve Siyasetin Finansmanı”, *Star*, 20 Ağustos 2010.

Kardaş, Ümit, “Vicdani Ret İtirazı”, *Taraf*, 20 Ocak 2010.

Kemal, Lale, “AK Parti Kendini Topuğundan Vurdu”, *Taraf*, 08.12.2010.

Kemal, Lale, “Laf Ola Denetimden Anlamlı Denetime”, *Taraf*, 3 Şubat 2010.

Kemal, Lale, “Millî Güvenlik Siyaset Belgesi Değişmeli”, *Taraf*, 9 Eylül 2009.

Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi

58

Kızılot, Şükrü, “Kamuda Lojman ve Taşıt Sayısı Sürekli Artıyor”, *Hürriyet*, 17 Kasım 2010.

“Krizle Rağmen Savunma Harcamaları Arttı”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5642981,00.html> (Erişim Tarihi: 29.12.2010)

Kubalı, Derya, *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Başkanlığı Yay., Ankara, 1998.

Laçiner, Ömer, “Türk Militarizmi”, *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye’de Ordu*, der. Ahmet İnel-Ali Bayramoğlu, 4. Baskı, Birikim Yay., İstanbul, 2009.

Library of Congress-Federal Research Division, Country Profile Turkey August 2008, <http://memory.loc.gov/frd/cs/profiles/Turkey.pdf> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, *Uluslararası Gelişmeler Işığında Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış*, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=182>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)

Mercan, Faruk, *Apolet, Kılıç ve İktidar: Orduda Yirmi Yıllın Olayları ve Komutanların Yıldız Savaşları*, 7. Baskı, Doğan Kitap, İstanbul, 2007.

Opinion of the European Economic and Social Committee on EU-Turkey Relations with a View to the European Council of December 2004, Raportör: Tom Eddy,

http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\rex\rex172\ces965-2004_ac.doc&language=EN (Erişim tarihi: 11.11.2010)

Paker, Evren Balta ve İsmet Akça (der.), *Türkiye’de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul, 2010.

“Paşaların Kaçak Konutları Denetlenemedi”, <http://www.aktifhaber.com/pasalarin-kacak-konutlari-denetlenemedi-343583h.htm> (Erişim Tarihi: 29.12.2010)

Perlo-Freeman, Sam, Olawale Ismail and Carina Solmirano, “Military Expenditure”, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, 2010.

Porch, Douglas, “Strategy Formulation and National Defense: Peace, War, and the Past as Prologue”, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006.

“Profesyonel Ordu Şart Çünkü”, <http://www.stratejikboyut.com/haber/profesyonel-ordu-sart-cunku--44458.html> (Erişim Tarihi: 29.12.2010)

Ruttan, Vernon W., *Is War Necessary for Economic Growth: Military Procurement and Technology Development*, Oxford University Press, New York, 2006.

Savunma Sanayi Müsteşarlığı Faaliyet Raporu 2009, SSM, Ankara, 2010.

“Savunmaya Piyango Şoku: Savunma Sanayi Destekleme Fonu Parasız Kaldı”, <http://www.nethaber.com/Ekonomi/167992/Savunmaya-piyango-soku-Savunma-Sanayi> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

SDE Analiz



“Sayıştay Daha Aktif Denetim Yapacak”, <http://www.hukukihaber.net/mevzuat/sayistay-daha-aktif-denetim-yapacak.htm>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)

“Sayıştay Kanununda Performans Denetimi Kaldırılmadı”, http://www.dunya.com/sayistay-kanununda-performans-denetimi-kaldirilmadi_108140_haber.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)

Serra, Narcis, *Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Reformu Üzerine Düşünceler*, çev. Şahika Tokel, İletişim Yay., İstanbul, 2011.

Şık, Barkın, “Asker Sivil Yargıya Güvenmiyor”, *Cumhuriyet*, 14 Ocak 2011.

http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra_komitesi.aspx (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

Talih Kuşu ‘Savunma’dan Uçtu’, http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2010/11/15/talih_kusu_savunmadan_uctu (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

Tayyar, Şamil, *Kit’a Dur: 28 Şubat’tan 27 Nisan’a İktidar Kavgası*, 3. Baskı, Timaş Yay., İstanbul, 2009.

Tayyar, Şamil, “Paşam Sen Çok Yaşa”, *Star*, 9 Şubat 2011.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)

http://www.tsk.tr/10_ARsIV/10_1_Basin_Yayin_Faaliyetleri/10_1_6_Toplantilar/yas_agustos_2009/surakararlari/Terfi_Edenler.html (Erişim Tarihi: 29.12.2010)

http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=16 (Erişim Tarihi: 24.12.2010)

“TSK’ya Karşı Psikolojik Savaş Yürütülüyor”, <http://bilimteknik.cumhuriyet.com.tr/?hn=200344> (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2010)

Türköne, Mümtaz’er, “Asker mi, Siyasetçi mi?”, *Zaman*, 16 Şubat 2010.

Türköne, Mümtaz’er, *Sözde Asker*, Nesil Yay., İstanbul, 2010.

Yentürk, Nurhan, *Askerî ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011*, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul, 2009.

Yetkin, Murat, “Bakanın Ağzından Savunma İhalelerinde Rüşvet Kuşkusu”, *Radikal*, 9 Kasım 2010.

Yetkin, Murat, “Zor Problem Askerî Bütçe”, *Radikal*, 18 Haziran 2003.

Yıldız, Ahmet, “Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *Almanak 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ümit Cizre, TESEV Yay., İstanbul, 2006.

Yılmaz, Önder, “Askerden Sayıştay Denetimine İtiraz”, <http://www.haber7.com/haber/20100311/Askerden-Sayistay-denetimine-itiraz.php>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010).

Young, Thomas-Durell, “Military Professionalism in a Democracy”, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006.

Sonnotlar

- * Raporu detaylı bir şekilde okuyup görüş ve eleştirilerini benimle paylaşan, Dr. Murat Yılmaz ve Sayıştay başdenetçileri Mehmet Çıvgın, Murat İnce ve Taylan Kaya’ya teşekkür ederim.
- ¹ Jeanne Kinney Giraldo, “Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006, s. 39.
- ² Bu konuda bkz. Ömer Laçiner, “Türk Militarizmi”, *Bir Zümre, Bir Parti: Türkiye’de Ordu*, der. Ahmet İnsel-Ali Bayramoğlu, 4. Baskı, Birikim Yay., İstanbul, 2009.
- ³ Giraldo, *a.g.m.*, s. 178.
- ⁴ Hans Born, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, çev. Esra Ortakan Kaliber-Alper Kaliber, TESEV Yay., İstanbul, 2003, s. 136.
- ⁵ Tanel Demirel, *2000’li Yıllarda Asker ve Siyaset: Kontrollü Değişim ve Statüko Arasında Türk Ordusu*, SETA Vakfı Araştırma Raporu, Ankara, 2010, s. 8.
- ⁶ *Opinion of the European Economic and Social Committee on EU-Turkey Relations with a View to the European Council of December 2004*, Raportör: Tom Eddy, http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifler=ces\rex\rex172\ces965-2004_ac.doc&language=EN (Erişim tarihi: 11.11.2010)
- ⁷ Sam Perlo-Freeman, Olawale Ismail and Carina Solmirano, “Military Expenditure”, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institutes. Stockholm, 2010, s. 177.
- ⁸ “Krizde Rağmen Savunma Harcamaları Arttı”, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5642981,00.html> Erişim Tarihi: 29.12.2010)
- ⁹ *SIPRI Yearbook 20110*’dan derlenmiştir.
- ¹⁰ *SIPRI Yearbook 2011*’den derlenmiştir.

SDE Analiz



- ¹¹ Kaynak, *SIPRI Yearbook 2011*’den derlenmiştir.
- ¹² Çin’in askerî harcamalarına ilişkin resmî veriler olmadığından SIPRI tarafından söz konusu rakamlar belirli tahminler doğrultusunda oluşturulmuştur.
- ¹³ “ABD Bütçe İçin ‘Savunma’yı Kısacak”, http://www.dunya.com/abd-butce-icin-savunmayi-kisacak_110876_haber.html (Erişim Tarihi: 10.12.2010)
- ¹⁴ 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/R40796.pdf> (Erişim Tarihi: 10.12.2010)
- ¹⁵ Yararlandığımız, uluslararası güvenlik uzmanı Richard F. Grimmett’e ait bu analizde “gelişmekte olan ülkeler”e yer verilmiş ve bu bağlamda, ABD, Rusya, Avrupa ülkeleri, Kanada, Japonya, Avustralya ve Yeni Zelanda kapsam dışı bırakılmıştır. Bir başka anlatımla, inceleme kapsamına Asya, Yakın Doğu, Latin Amerika ve Afrika ülkeleri alınmıştır.
- ¹⁶ SIPRI Yearbook 2010’dan derlenmiştir.
- ¹⁷ Zikreden Vernon W. Ruttan, *Is War Necessary for Economic Growth: Military Procurement and Techonology Development*, Oxford University Press, New York, 2006, s. 3-4.
- ¹⁸ J. Paul Dunn, Ron P. Smith, Dirk Willenbockel, “Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review”, *Defence and Peace Economics*, vol. 16, no. 6, 2005, s. 450.
- ¹⁹ Giraldo, *a.g.m.*, s. 178.
- ²⁰ Hans Born, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, çev. Esra Ortakan Kaliber-Alper Kaliber, TESEV Yay., İstanbul, 2003, s. 136.
- ²¹ Born, *a.g.e.*, s. 142.
- ²² http://www.gao.gov./docsearch/app_processform.php?app_id=docdblite_subhead&page=1 (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- ²³ John Hudson ve Philip Jones, “Corruption and Military Expenditure: At ‘No Cost to the King’”, *Defence and Peace Economics*, vol. 19, no. 6, s. 388.
- ²⁴ *SIPRI Yearbook 2011*’den derlenmiştir.
- ²⁵ Murat Yetkin, “Bakanın Ağzından Savunma İhalelerinde Rüşvet Kuşkusu”, *Radikal*, 9 Kasım 2010.
- ²⁶ *SIPRI Yearbook 2011*’den derlenmiştir.
- ²⁷ Gülay Günlük-Şenesen, “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnsel, TESEV Yay., İstanbul, 2009, s. 172.
- ²⁸ *Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2009 Yılı Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısının TBMM Genel Kurulu’nda Görüşülmesi Açılış Konuşması*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2010, s. 14.

- 29 Neşe Düzel, “Seyfettin Gürsel: Bizi Askerî Harcama Fakirleştiriyor”, *Taraf*, 15 Aralık 2008.
- 30 Seyfettin Gürsel ve başkaları, *Türkiye’de Kamu Harcamaları Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri*, <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2010/03/ProjeSon.pdf> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)
- 31 Gülay Günlük-Şenesen, *Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri: 1998-2001*, TESEV Vakfı Yay., İstanbul, 2002, s. 14.
- 32 http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Sayfalar/icra_komitesi.aspx (Erişim Tarihi: 24.12.2010)
- 33 http://www.tskgv.org.tr/tskgv/?page_id=16 (Erişim Tarihi: 12.12.2010)
- 34 Engin Alan, “Sunuş”, *Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfını Tanıtım Kitabı 2010-2011*, Ankara, 2010, s. 5.
- 35 İlgili kanun maddesinden özetlenmiştir.
- 36 “Savunmaya Piyango Şoku: Savunma Sanayi Destekleme Fonu Parasız Kaldı”, <http://www.nethaber.com/Ekonomi/167992/Savunmaya-piyango-soku-Savunma-Sanayi> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)
- 37 “Talih Kuşu ‘Savunma’dan Uçtu”, http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2010/11/15/talih_kusu_savunmadan_uctu (Erişim Tarihi: 24.12.2010)
- 38 *Savunma Sanayi Müsteşarlığı Faaliyet Raporu 2009*, SSM, Ankara, 2010, s. 36.
- 39 *Askerî Harcamaları İzleme Kılavuzu 2006-2012 Askerî Harcamaları İzleme Tablosu*, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/izlemeASKERi2010.pdf> (Erişim Tarihi: 24.12.2010)
- 40 Eser Karakaş, “Askerî Harcamaların ve Askerî Malların Parlamenter ve Yargısal Denetimi”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnsel, TESEV Yay., İstanbul, 2009, s. 176.
- 41 Eser Karakaş, “Silah Alımlarının ve Siyasetin Finansmanı”, *Star*, 20 Ağustos 2010.
- 42 Cook, *a.g.e.*, s. 111.
- 43 Giraldo, *a.g.m.*, s. 37.
- 44 Giraldo, *a.g.m.*, s. 38.
- 45 Neşe Düzel, “İsmet Akça: AKP Orduyla Mutlu Evlilik İstiyor”, *Taraf*, 13 Aralık 2010.
- 46 “TSK’ya Karşı Psikolojik Savaş Yürütülüyor”, <http://bilimteknik.cumhuriyet.com.tr/?hn=200344> (Erişim Tarihi: 30 Aralık 2010)
- 47 Yıldız, *a.g.m.*, s. 15.
- 48 Aktaran Nezir Akyeşilmen, “Yasama: Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, der. Ali Bayramoğlu-Ahmet İnsel, TESEV Yay., İstanbul, 2009, s. 16.
- 49 Born, *a.g.e.*, s. 142.

- 50 http://www.gao.gov./docsearch/app_processform.php?app_id=docdblite_subhead&page=1 (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- 51 Murat Yetkin, “Zor Problem Askerî Bütçe”, *Radikal*, 18 Haziran 2003.
- 52 Eser Karakaş, “Sayıştay Kanunu 2010-Aktütün 2010”, *Zaman*, 20 Ocak 2010.
- 53 Lale Kemal, “Laf Ola Denetimden Anlamlı Denetime”, *Taraf*, 3 Şubat 2010.
- 54 “Paşaların Kaçak Konutları Denetlenemedi”, <http://www.aktifhaber.com/pasalarin-kacak-konutlari-denetlenemedi-343583h.htm> (Erişim Tarihi: 18.12.2010). Söz konusu lüks konutlar 2010 yılının sonunda tamamlanmış ve *Star* gazetesi yazarı Şamil Tayyar’a göre ömür boyu oturmaları koşuluyla on eski generale tahsis edilmiştir. Şamil Tayyar, “Paşam Sen Çok Yaşa”, *Star*, 9 Şubat 2011.
- 55 Önder Yılmaz, “Askerden Sayıştay Denetimine İtiraz”, <http://www.haber7.com/haber/20100311/Askerden-Sayistay-denetimine-itiraz.php>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010).
- 56 Aynı yerde.
- 57 “Sayıştay Daha Aktif Denetim Yapacak”, <http://www.hukukihaber.net/mevzuat/sayistay-daha-aktif-denetim-yapacak.htm>, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- 58 AK Parti Grubu tarafından verilen kanun teklifinin ilk şekli için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0594.pdf> (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- 59 Gülay Göktürk, “Sayıştay Yerindelik Denetimi Yapmalı mı?”, *Bugün*, 27.10.2010.
- 60 Lale Kemal, “AK Parti Kendini Topuğundan Vurdu”, *Taraf*, 08.12.2010.
- 61 Derya Kubalı, *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Başkanlığı Yay., Ankara, 1998, s. 25.
- 62 Kubalı, *a.g.e.*, s. 26.
- “Sayıştay Kanununda Performans Denetimi Kaldırılmadı”, http://www.dunya.com/sayistay-kanununda-performans-denetimi-kaldirilmadi_108140_haber.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- 63 “Genel Kurul Kararı”, *Sayıştay Dergisi*, sayı 70, Temmuz-Eylül 2008, s. 131.
- 64 Thomas C. Bruneau ve Richard B. Goetze Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control”, *Who Guards the Guardians and How: Democratic-Civil Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau-Scott D. Tollefson, University of Texas Press, Austin, 2006, s. 71 vd.
- 65 Narcis Serra, *Demokratikleşme Sürecinde Ordu: Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Reformu Üzerine Düşünceler*, çev. Şahika Tokel, İletişim Yay., İstanbul, 2011, s. 194.
- 66 ABD Savunma Bakanlığının (*Secretary of Defense*) internet sayfasından derlenmiştir. <http://www.defense.gov/home/top-leaders/> (Erişim Tarihi: 12.01.2011)
- 67 Neşe Düzel, “Zeki Yavuztürk: Bakan Askerî Harcamayı Bilmez”, *Radikal*, 20 Haziran 2005.

Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarının Demokratik Denetimi

64

- 68 Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, *Uluslararası Gelişmeler Işığında Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış*, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=182> , (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- 69 Erhan Başyurt, “İhalede Akla Takılan Sorular ve Cevapları”, *Bugün*, 12 Mart 2010.
- 70 Gökhan Hancı, “Türkiye’nin Yargı Yapısı Hakkında Her Şey”, <http://www.stratejikboyut.com/haber/turkiyenin-yargi-yapisi-hakkinda-hersey--28573.html> (Erişim Tarihi: 13.01.2011)
- 71 Tolga Akner, “İlhami Erdil Mahkum: 2.5 Yıl Hapis, TSK’dan İhraç”, *Radikal*, 8 Şubat 2006.
- 72 Oya Armutçu, “Madalyalar ve Kılıç Alınmadı”, *Hürriyet*, 6 Temmuz 2007.
- 73 Fikret Bila, “Çiçek: Genelkurmay Başkanı İçin Başbakan İzin Vermeli”, *Milliyet*, 11 Ocak 2011.
- 74 Barkın Şık, “Asker Sivil Yargıya Güvenmiyor”, *Cumhuriyet*, 14 Ocak 2011.

SDE Analiz

