

SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ: TEORİK GEREKÇE VE TÜRK SAYIŞTAYININ NORMATİF KONUMU

Hasan Tuna GÖKSU*

ÖZET

Milli güvenlik sisteminin önemli bir unsurunu oluşturan savunma harcamaları, hemen her ülkede milli bütçenin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Savunma harcamalarının, önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla denetlenmesi gereği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur. Bu makalede savunma harcamalarının denetimi teorik açıdan ele alınmış ve denetim ihtiyacının teorik çerçevesi ile ortaya konulması amacıyla milli güvenlik, iktidar ve denetim kavramları arasındaki ilişkiler kuramsal açıdan incelenmiştir. Ayrıca konu anayasal açıdan ele alınarak söz konusu harcamaların tayin ve denetimi süreçlerinde rol alan (askeri) bürokrasi, Bakanlar Kurulu ve Meclisin konuları değerlendirilmiştir. Son bölümde ise, Sayıştay'ın konumu normatif teori içerisinde değerlendirilerek, bu harcamaların Sayıştay tarafından denetlenmesinin bir zorunluluk olduğu, vurgulanmıştır. Ancak söz konusu harcamaların denetimine ilişkin günümüzdeki hukuki ve fiili durum incelemenin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Anahtar kelimeler: Milli Güvenlik, Savunma Harcamaları, Denetim, Türk Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi

ABSTRACT

As an important component of the national security system, defense expenditures constitute a substantial part of national budgets almost in every country. The necessity of the audit of defense expenditures in an effort to provide the realization of these expenditures according to predetermined principles and plans, is a subject of great importance to dwell on. In this article,, the audit of defense expenditures has been analyzed theoretically and relations among national security, government(political power) and audit have been examined with a theoretic approach in order to put forward the theoretical framework of the need for this audit. Moreover, there is an assessment "in constitutional respect" about the positions of the Parliament, the Cabinet and the (military) bureaucracy which feature in the appointment and audit of the said

* Sayıştay Başdenetçisi

expenditures. In concluding section, with an analysis of TCA's position in normative theory, it is emphasized that defense expenditures must be audited by Turkish Court of Accounts (TCA), but the current situation of legal and actual audit of these expenditures is left out of coverage.

Keywords: National Security, Defense Expenditures, Audit, Turkish Court of Accounts, the Grand National Assembly of Turkey

I. GİRİŞ

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

Konunun tartışmaların odağında yer almasının pratik sebebi olarak savunma harcamalarının uzun yıllar boyunca ülke bütçesinin önemli bir kısmını teşkil ediyor olması görülebilir. Teorik sebeplere ilişkin tespitler ise daha çok savunma harcamalarının da bir parçası olduğu milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulanması noktasında yoğunlaşmaktadır. Özellikle politika belirlemenin ve uygulamaya yön vermenin bir anlamda iktidar/otorite kullanımı anlamına geldiği kabul edildiğinde, savunma harcamalarına dair temel kararların alınması ve alınan/uygulanan bu kararların denetiminin gerçekleştirilmesi konusunda, siyasal irade ve sivil/askeri bürokrasi arasında demokratik rejimlere has, demokrasinin de belirleyicilerinden olan hassas dengenin kurulması ülkemiz açısından önem arz etmektedir.

Milli güvenlik kavramının bir parçası olan savunma harcamalarının denetimi konusunun daha açık bir şekilde anlaşılabilmesi adına, bu konu ile

doğrudan ilgili *milli güvenlik, iktidar ve denetim* ilişkisinin siyaset felsefesi ve hukuksal arka planının teorik olarak incelenmesi öncelikli olarak görülmelidir. Zira savunma harcamalarının da dâhil olduğu milli güvenlik kavramı, doğası gereği temsili kurumlar ve klasik bürokratik kurumlar arasında karşılıklı yetki-sorumluluk ilişkileri doğurmakta ve dolayısıyla da bu güç/iktidar ilişkilerinin sınırlarının ve meşruiyetinin hukuki/siyasi çerçevede belirlenmesi incelenmesi gereken bir konu olarak gündeme gelmektedir.

2. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

Milli güvenlikle ilgili konuları incelerken ilk dikkat edilmesi gereken konu, "güvenlik" ve "savunma"; "uluslararası güvenlik" (ortak güvenlik) ve "milli güvenlik" kavramları arasındaki ince ayrımlardır. Güvenlik; siyaset, diplomasi, savunma, ekonomi, maliye, bilim ve teknoloji, hukuk vb. unsurları içeren çok boyutlu bir çerçeve kavramdır. Görüldüğü üzere savunma, güvenlik kavramının önemli, ancak sadece bir unsurudur. Silahlı Kuvvetlerin Devlet teşkilatındaki asıl yerinin, Devletin ve hükümetlerin savunma politikaları çerçevesinde değerlendirilmesi gereklidir. Bu nedenle, gerek milli güvenlik, gerekse savunma politikalarının kararlaştırılması temelde sivil ve siyasi bir sorumluluktur (Çaycı, 2009).

Diğer bir yaklaşımla milli güvenlik kavramı, sadece dıştan gelebilecek saldırı ve tehlikelerden korunmayı (dış güvenlik) ifade etmemektedir. Bu kavram aynı zamanda, ülkenin içinde çıkabilecek kargaşa ve tehlikelerden korunmayı da (iç güvenlik) kapsamaktadır. Bu nedenle, milli güvenliğin korunması toplumsal yaşamın ekonomik, sosyal, kültürel vs. çeşitli alanlarının düzenlenmesi ve bu alanlara müdahale edilmesini gerekli kılar. Nitekim 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 2 nci maddesinde milli güvenlik, "Devletin anayasal düzenin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanması" olarak tanımlanmıştır (Günday, 2004: 396).

İfade edilen tanımlardan da anlaşıldığı şekliyle milli güvenlik kavramı savunma harcamalarının klasik tanımını da kapsayacak şekilde ekonomiden siyasete, dış politikadan kültürel hayata, sosyal alandan klasik idare işlemlerine kadar uzanan, tüm topluma doğrudan müdahale yetkisi veren bir

kavram olarak mütalaa edilmektedir. Bu anlamda kavramın, hem onun tayin ve tespitinde rol alan, hem de bu tayin ve tespit sürecinde teknik-uzmanlık desteğinde bulunan kurumlar açısından bir iktidar/güç temerküzü/kullanımı doğurduğu açıktır.

Kavram günümüzde toplumda yaygın bir anlayış neticesinde savunma harcamaları ile aynı anlamda algılanmaktadır. Oysa söz konusu kavram savunma harcamalarından/askeri harcamalardan daha geniş anlamlara sahiptir, bu kavram savunma harcamaları ile beraber toplumun ekonomik ve sosyal hayatı ile ilgilidir; diğer bir deyişle milli güvenlik “bir ulusun, refahı ve kendi mutluluğunu arama özgürlüğünü zedelenmeksizin korunması” anlamı taşımaktadır. Bu durumda ulusal güvenlikten sadece asker değil tüm toplum sorumlu ve ulusal güvenlik sadece savunmayı değil ekonomiyi, refahı da kapsamaktadır (Özer, 2010: 6).

Konuya bu perspektiften yaklaşıldığında tüm toplumun çıkarlarına yönelik bir kavram olması dolayısıyla milli güvenlik ilgili görevlerin yerine getirilmesinin yürütme işlevinin kapsamına dâhil olduğu açıktır (Erdoğan, 2008: 255). Dolayısıyla milli güvenlik kavramının tespit ve tayinin de asker ve sivil bürokrasinin değil tüm toplumun/milletin temsilcisi konumunda olan –dolayısıyla da son noktada nihai kararı verecek- kurumların yetkili ve denetleyen makam konumunda olduğudur; bu tespitin anayasal dayanağı anayasanın 117 nci maddesidir, söz konusu maddenin ikinci fıkrasında milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı, Bakanlar Kurulu’nun sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bu madde incelendiğinde, Bakanlar Kurulu’nun yürütme organı sıfatıyla milli güvenlik siyasetini belirleme görev ve yetkisiyle sorumlu olduğu, diğer taraftan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin de sorumlu olunan makam sıfatıyla bu siyaseti denetlemek konumunda olduğu göze çarpmaktadır. Burada vurgulanması gereken diğer bir nokta Bakanlar Kurulu’nun milli güvenlik politikasının belirlenmesinde, Milli Güvenlik Kurulu’nun istişari görüşünden yararlanacağıdır (m. 118) (Erdoğan, 2008: 256).

Bununla beraber, Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşünü almak zorunda olsa da Bakanlar Kurulu hukuken bu görüşle bağlı değildir. Çünkü, ‘*milli güvenlik*’ in anlam, kapsam ve gereklerinin belirlenmesi teknik-askeri nitelikte olmayıp, seçilmiş iktidarların politik programları, karar ve

tercihleriyle doğrudan doğruya ilgili olan politik bir sorundur (Erdoğan, 2008: 256). Burada askeri ve sivil bürokrasi Bakanlar Kurulu tarafından milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde teknik-uzmanlık destek sağlayarak sürece dâhil edilir, ancak bu teknik-uzmanlık desteği icrai kararlar alabilmeyi içermez, zira son aşamada nihai/icrai kararlar politik irade tarafından alınır. Bu sonuç aynı zamanda kamu hukukunun yerleşmiş ilkelerinden biri olan yetki-sorumluluk paralelliği ilkesinin gereğidir, bu ilke uyarınca bir konuda sorumlu konumunda bulunan kişi/makam o konuda aynı zamanda yetkili kabul edilir (Gözler, 2003: 199-200).¹ Dolayısıyla milli güvenlik siyasetinin uygulanması konusunda Meclis'e karşı sorumlu konumunda bulunan Bakanlar Kurulu'nun icrai kararlar alarak söz konusu siyasetin belirlenmesinde tek yetkili olduğu kabul edilmelidir.

Konuya ülkemizin geçirmiş olduğu siyasi ve hukuki süreç açısından yaklaşıldığında, askeri ve sivil bürokrasi milli güvenlik kavramına otorite-özgürlük denkleminde otorite açısından yaklaşarak kavramın anlamını ve sınırlarını bizzat belirlemek istemiş ve bu amaçla anayasal ve yasal bir takım araçlar ihdas edilmiştir; milli güvenlik kurulu ve milli güvenlik siyaset belgesi bu amaca matuf düzenlemelerdir. Diğer taraftan son yıllarda sivil toplum ve siyasal irade söz konusu kavrama ülkemizde ve uluslararası alanda demokrasi ve özgürlük konularında gözlenen gelişmelere paralel olarak otorite-özgürlük denkleminde özgürlük açısından yaklaşarak anlamın ve sınırların bizzat siyasal irade ve onun temsilcisi olan Meclis tarafından belirlenmesini istemişlerdir. Bu konuda özellikle vurgulanması gereken nokta milli güvenlik kavramının içeriğini oluşturan unsurlardır, zira bu unsurlar kavramın kuramsal ve işlevsel sonuçlarını doğrudan belirlemektedir.

3. İKTİDAR VE DENETİM

Bu noktada milli güvenlik kavramının bir parçası olan savunma harcamalarının denetimi gündeme gelmektedir. Ancak savunma harcamalarının denetimi konusu pratik/fonksiyonel açıdan ele alınmadan önce iktidar-denetim ilişkisinin teorik olarak incelenmesi konuyu anlaşılır kılma adına faydalı olacaktır. Zira bu yönde bir yaklaşım, Anayasa gereği milli güvenlik siyasetinin tayin ve tespitini yapan yürütme organının, bu tayin ve

¹ Adı geçen ilke ile ilgili bilgi için ayrıca Anayasa Mahkemesinin 04.12.1996 tarih, E.1996/52, K.1996/45 sayılı kararına bakılabilir. RG tarih/sayı:04.04.2003/25069.

tespit ile ilgili olarak yine Anayasa gereği yasama organınca denetlenmesinin bir zorunluluk olarak kabul edilmesi gerektiği konusunda tatmin edici olacaktır.

İktidar kavramının en genel anlamı, bir kişi veya grubun başka kişi veya gruplar üzerinde istediğini yaptırabilme gücüdür. İktidar kavramının yerine kullanılan, egemen olma, malik olma, etkileme ve yönetme kavramları da yine bu anlamda kullanılmaktadır. Buradan çıkan sonuç, iktidarın eşitsiz bir ilişkiye dayandığı ve bu eşitsizlikle beraber güç, etki, zorlama, baskı, yaptırım ve müdahalenin birlikte geliştiğidir.

İktidarın bu anlamı, aslında günlük hayatın her alanında yer alan ilişkilerde karşımıza çıkmaktadır. Evde babanın otoritesi, arkadaş grubunda elebaşının gücü, bir sosyal örgütte önderin konumu, aşirette büyüklerin işlevi, bir okulda öğretmenin etkisi, bir çetede liderin yeri bir iktidar olgusuna işaret etmektedir. Weber (1962) iktidarı, toplumsal alanda, sosyal ilişkilerin içinde, bir iradenin ona karşı gelinmesi halinde dahi yürüttüğü üstünlük olarak tanımlarken, yukarıdaki ilişkilere de açıklık getirmektedir (Çetin, 2005: 36).

Güç kullanma tekeli ve rıza kavramlarıyla tanımlanan iktidar, nihayetinde emretme ve itaate dayanmaktadır. Emir ve itaat ilişkisine dayanan iktidar, toplumdaki bütün gruplarda mevcut olup, bunların varlıklarını sürdürebilmeleri bakımından da gereklidir (Zabunoğlu, 1973: 7'den aktaran Teziç, 2007: 89). Diğer bir deyişle toplumdaki grupların (aile, kulüp, şirket, dernek gibi) her birinde bir iktidar yapısı ve iktidar ilişkisi ortaya çıkar. Gruplara göre, iktidar olgusu otoriter, sınırlı, ya da ılımlı olabilmekte, ama toplum hayatından soyutlanmamaktadır (Teziç, 2007: 89).

Toplum hayatına yön veren bu iktidar ilişkileri siyasal ve sosyal iktidar olarak tezahür etmektedir. Siyasal iktidar, kısaca, bir ülkede örgütlenmiş toplumun tümü üzerinde etkili olan makro iktidarı ifade eder. Siyasal iktidar, siyasi toplumun kaderiyle ilgili temel kararları alabilen, kapsayıcı ve merkezileşmiş iktidardır. Analitik olarak, siyasi iktidarın maddi unsuru "cebiri tekeli", manevi unsuru ise meşruluk yani rızaya dayanmasıdır (Erdoğan, 2005: 327-328). Siyasal iktidarın "*kurumsallaşma*" ve "*merkezileşme*" özellikleri dikkate alındığında söz konusu niteliklerin sonucu/tezahürü olarak devlet kavramı ve bu tüzelkişiliğin organlarından/fonksiyonlarından biri olarak da yürütme erki gündeme gelmektedir.

Bu noktada siyasal iktidar toplumdaki en üstün iktidardır ve bu özelliği dolayısıyla da her zaman kötüye kullanılma ve bunun sonucunda kamu/toplum aleyhine yozlaşma potansiyelini bünyesinde taşımaktadır. Montesquieu, gücü elinde bulunduranın mutlaka onu kötüye kullanabileceği tezinden yola çıkarak özgürlüğün güvence altına alınabilmesinin, iktidarın kötüye kullanılmasını engelleyecek bir düzenin kurulması ile mümkün olabileceğini savunmuştur. Hatta Montesquieu şöyle demektedir:

“(Ö)teden beri denenmiştir, kendisine yetki verilen her insan bu yetkiyi kötüye kullanmaya eğilimlidir; bir sınırla karşılaşınca kadar kötüye kullanmaya devam eder. Bilmem söylersem inanır mısınız? Faziletin bile sınırlanmağa ihtiyacı vardır” (Koçak, 2006: 133)

Montesquieu ile aynı fikri paylaşan 19. Yüzyıl İngiliz siyaset felsefecisi Lord Acton da *“her iktidar yozlaştırır, mutlak iktidar mutlaka yozlaştırır”* diyerek (Şahin, 2010), iktidar ve dolayısıyla bu iktidarı kullanan organların mutlaka sınırlanması gereğini açıkça ifade etmiştir. Bu noktada iktidarı sınırlayarak muhtemel yozlaşmayı engelleyecek alternatifler gündeme gelecektir. Teorik gelişmeler ve yaşanan süreçte edinilen tecrübeler göstermiştir ki bu alternatifler içerisinde başvurulabilecek en etkili enstrümanlardan biri, gerçekleştirilecek bağımsız etkili bir denetimdir.

Bu minvalde sınırlanması gereken en güçlü iktidar, öncelikle siyasal iktidar olarak, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere milli güvenlik siyasetinin tespit ve tayininde tek yetkili organ olan yürütme organı ve sonrasında da bu organa tespit ve tayin sürecinde teknik-uzmanlık desteği veren idari bir örgüt olarak askeri bürokrasi olmaktadır. Burada yürütme organını ve dolayısıyla askeri bürokrasiyi bu konuda denetleyecek organ olarak da Anayasa gereği yasama organı yetkili kılınmış olmaktadır. Bu anlamda, anayasal açıdan milli güvenlik kavramı çerçevesinde tüm kamu harcamaları gibi savunma harcamalarının da denetimi siyasal irade açısından hem politik bir yetki hem de kendisine karşı sorumlu olduğu topluma karşı politik bir görevdir. Tabiatıyla buradaki siyasal irade, kavramın tayin ve tespitinde yürütme organını, bu tayin ve tespiti istinaden gerçekleştirilen uygulamanın denetimi açısından da yasama organına işaret etmektedir, zira Meclis bütçe hakkının sahibi olması dolayısıyla bütçenin kamu yararına matuf kullanıldığının denetimini gerçekleştirmek durumundadır.

4. SAYIŞTAY DENETİMİ

Ülkemizde Meclis, bu denetim yetki ve görevini Sayıştay aracılığı ile yerine getirmektedir. Sayıştay 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince dış denetim organı olarak askeri/savunma harcamaları da dâhil kamu harcamalarını denetlemektedir. Güvenlik harcamalarının denetimi üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur; zira (ülkemizde) milli gelirin yaklaşık %5 savunma harcamalarına ayrılmaktadır, bu oran ABD gibi ülkemizden daha büyük bir orduya sahip ülke için sadece %3 tür. Dolayısıyla askeri amaçlı savunma harcamalarının şeffaf olması daha doğrusu denetlenebilir olması vazgeçilemez bir zorunluluktur (Özer, 2010: 6).²

Ülkemiz bütçesinin, diğer harcama kalemleri ile karşılaştırıldığında, önemli bir bölümünü teşkil eden bu tür harcamaların denetimi konusu gündeme geldiğinde genellikle “gizlilik”, “resmi sır” ve “ulusal güvenlik” gibi içerikleri üzerinde ortak bir uzlaşının sağlanamadığı engeller söz konusu olmaktadır. Oysa demokratik devleti bürokratik devletten ayıran temel ölçü şeffaf ve denetlenebilir olmasıdır (Özer, 2010: 6). Bu noktada Weber ‘e göre, “bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir... ‘resmi sır’ kavramı bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz (Weber, 1986: 210’ den aktaran Eryılmaz, 2010: 221-222).

Savunma harcamaların denetiminde “gizlilik” elbette göz önünde tutulması gereken bir kavramdır, ancak bu tür denetimlerde gizlilik, denetime tabi işlem ve eylemlerin kapsamı ve denetimin gerçekleştirilme sürecinde değil, süreç sonunda, hazırlanacak raporların kamuya duyurulması aşamasında değerlendirilmelidir; dolayısıyla bu anlamda tüm işlem ve eylemler istinasız denetim kapsamına alınmalıdır. Bu aşamada, denetim sürecinin sonunda, ulusal güvenlik/gizlilik hassasiyetleri dikkate alınarak gereken durumlarda hazırlanan raporlar meclis kararına dayanmak koşuluyla

² Konu ile ilgili daha ayrıntılı ve karşılaştırmalı bilgi için Maliye Bakanlığın tarafından hazırlanan 2010 yılı bütçesine ilişkin istatistikler bölümünden fonksiyonel sınıflandırma içeriğine bakılabilir. Erişim adresi: www.bumko.gov.tr

kamuya ilan edilmeyebilir veya bu raporların bir kısmı kamuya açıklanabilir, bu amaca matuf bazı yasal düzenlemeler de yapılabilir. Aksi durumda, gizlilik kavramı sürecin başında denetime tabi işlem ve eylemlerin niteliği üzerinde istisnalara mahal verecek şekilde uygulamaya konulursa bu durumda denetim ya hiç gerçekleştirilemeyecek ya da yapılan denetim işlevsiz hale getirilecektir. Burada unutulmaması gereken nokta, bu yönde bir denetimsizliğin yetkiyi/iktidarı mutlak, dolayısıyla da yozlaşmaya açık hale getireceğidir.

Bu noktada, savunma harcamalarının Sayıştay tarafından denetlenmesi, konuyla ilgili askeri ve sivil bürokrasinin dile getirdikleri endişeleri giderebilecek konumdadır. Çünkü Sayıştay bugün Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca belli istisnalar hariç kamu hesaplarını TBMM adına denetleyip hükme bağlayan dış denetim ve ayrıca yüksek yargı organıdır (Günday, 2004: 383). Burada özellikle vurgulanması gereken husus Sayıştay'ın bu görevleri yerine getirirken siyasi iktidardan bağımsız olduğu gerçeğidir, zira siyasi iktidardan bağımsız olma hususu dış denetim ve yargı organı olma özelliklerinin kaçınılmaz sonucudur (Göksu, 2009: 149).

Yukarıda ifade edilen “dış denetim organı olma” , “yüksek yargı organı olma” ve “siyasi iktidardan bağımsız olma” özelliklerinin bugün savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimde verimliliği ve etkililiği sağlamada vazgeçilmez kavramlar olduğu düşüncesindeyiz. Sayıştay, bu üç kavramı/hususiyeti bünyesinde barındırması sebebiyle savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimde verimliliği en yüksek olacak kurumdur. Bu tezimizin mantıksal tutarlılığını sağlama adına ifade edilen bu üç kavramı kısaca incelemenin faydalı olacağı kanaatindeyiz.

4.1. Dış Denetim Organı Olma

Sayıştay'ın, bugün ülkemizde tek dış denetim organı olma karakteri, gerçekleştirilecek denetimde istenilen amaçlara ulaşma adına, bir yandan Sayıştay'ın yürütme organına karşı bağımsızlığını korurken –ki bu husus denetimin sıhhati açısından son derece önemlidir- diğer yandan da askeri bürokrasinin denetimin siyasallaşıp objektiflikten uzaklaşabileceği yönündeki kaygılarını giderecektir. Zira siyasal iktidarın bakanlıkları aracılığıyla yapacağı denetimler, siyasi amaçlara matuf, objektif kriterlerden uzak iddialarını gündeme getirme riskini taşıırken, Sayıştay'ın –tek dış denetim organı olarak-

uluslararası kabul edilmiş kriterlerle yapacağı denetim bu istenmeyen muhtemel riskleri/sonuçları daha baştan bertaraf edebilecektir (Göksu, 2009: 149).

4.2. Yüksek Yargı Organı Olma

Bugün Sayıştay'ı, gerçekleştirdiği klasik denetim çerçevesinde diğer denetim organlarından ayıran en önemli husus denetim organı olma hususiyeti yanında elde ettiği denetim bulgularından yola çıkılarak denetimle ilgili yargısal sonuçlara ulaşabilmesi, yargısal kararlar ihdas edebilmesidir (Atar, 2009: 299). İfade edilen bu husus çok önemlidir, diğer denetim organlarının elde ettiği bulgular çoğu zaman idari nitelikte olduklarından dolayı "sümenaltı edilebilme" veya alınan diğer bir idari kararla etkisiz hale getirilebilme risklerini taşıyabilmektedir. Oysa Sayıştay'ca gerçekleştirilecek denetimler sonucu elde edilebilecek bulgular açısından böyle bir ihtimal söz konusu değildir. Çünkü Sayıştay bir yargı organıdır (Özbudun, 2005: 401) ve bir yargı organında dava sürecine giren bulgular idari kararlarla sümenaltı edilemez. Ayrıca bu noktada, gerçekleştirilecek denetimi diğer denetimlerden farklı kılan diğer bir husus, denetimi gerçekleştirecek kamu görevlilerinin diğer denetim elemanlarından ayrı olarak hâkimlik teminatına sahip olmalarıdır³, söz konusu bu teminatın sağladığı güvencenin aşılması bu personel üzerinde siyasi/idari baskı kurulması ve dolayısıyla da denetimin yönlendirilmesi mümkün değildir (Göksu, 2009: 150).

Bu bağlamda gözden kaçırılmaması gereken bir husus da Sayıştay kararlarının –yargı organı olması dolayısıyla- idare dahil herkes için bağlayıcı olduğu ve bu açıdan hukuki terminoloji içerisinde söz konusu bu kararların idari kararlarla değiştirilemeyecek/ etkisizleştirilemeyecek kesin hüküm (kaziye-i muhkem) niteliği taşıdığıdır (Gözler, 2009: 532-533).

4.3. Siyasi İktidardan Bağımsız Olma

Sayıştay'ca gerçekleştirilen dış denetimin en önemli ve belirleyici özelliklerinden biri söz konusu denetimin siyasal iktidardan bağımsız olup meclis adına gerçekleştiriliyor olmasıdır. Bugün askeri bürokrasinin denetim konusunda, gizliliğin ihlal edilebileceği kaygısıyla beraber gündeme getirdiği diğer çekincelerden biri, gerçekleştirilecek denetimin siyasal amaçlarda dâhil olmak üzere ulusal savunma kavramının doğasına aykırı bir takım amaçlar

³ Bu konu ile ilgili olarak 832 sayılı Sayıştay Kanununun 99 uncu maddesine bakılabilir.

doğrultusunda kullanılabilmesi/yönlendirilebileceği düşüncesidir. Oysa Sayıştay'ca yapılacak bir denetim, Sayıştay'ın anayasal konumu itibarıyla yukarıda ifade edilen sakıncalardan mahfuzdur. Zira Sayıştay, gerçekleştirdiği denetimi siyasal iktidarın kararı veya yönlendirmesi ile değil, doğrudan Anayasadan aldığı yetkiye istinaden meclis adına yapmaktadır (Göksu, 2009: 150). Dolayısıyla gerçekleştirilecek denetimde siyasal amaçlarda dahil ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek amaçların takip edilmesi ve bu vesileyle askeri bürokrasinin hassasiyetlerinin göz ardı edilmesi söz konusu değildir.

5. OBJEKTİF VE SUBJEKTİF DENETİM

Konu ile ilgili vurgulanması gereken diğer bir nokta gerçekleştirilecek denetimin niteliği ile ilgili objektif ve subjektif denetim ayrımıdır: subjektif denetim/kontrol, sivillerin aldıkları bazı tedbirler ile (örneğin bazı yasal düzenlemelerle) askeri kontrol altında tutmaya çalışmalarıdır, objektif kontrol ise, ordunun profesyonel yani kendi görevini iyi ifa eden bir ordu olması ve sadece kendi görevlerine odaklanması, siyasete karışmasının kendi profesyonel yapısını zedeleyeceğini düşünmesi ve siyasetin dışında kalmaya çalışmasıdır (Heper, 2010: 6).

Sübjektif kontrolde sivil irade gerçekleştirdiği yasal/idari düzenlemeler ile askeri bürokrasi üzerinde klasik denetim olarak adlandırabileceğimiz denetim sürecini tayin ve tespit etmektedir: süreçte uyulması gereken ilke ve kurallar ve denetimi gerçekleştirecek organlar bu tayin ve tespit işleminin çerçevesi içerisindedir. Dolayısıyla sübjektif kontrolde sivil irade sürecin başından sonuna kadar bizzat müdahil ve etkin durumda olup, denetime dair kararları alan, denetim sonuçlarını değerlendiren ve bu anlamda hesap soran konumundadır. Objektif kontrolde ise denetim sürecinde uygulanacak ilke ve kuralların tayin ve tespiti, denetimin içeriği bir anlamda askeri bürokrasinin kendi görev alanı içinde mesleğini profesyonelce ifa etmesiyle eşdeğerdir, diğer bir ifadeyle denetim aracılığıyla ulaşılmak istenen amaçlar, askeri bürokrasinin siyasetin dışında kendi alanına odaklanarak mesleğini profesyonelce ifa etmesiyle -sürecin doğası gereği- elde edilebilecektir. Dolayısıyla sivil irade söz konusu bu kontrolde, sübjektif kontrolün aksine, sürecin dışında, bir anlamda izleyen/gözetleyen konumundadır.

Objektif kontrol-subjektif kontrol tanımı ve ayrımı üzerine kuramsal çerçeve Amerikalı siyaset bilimcisi Samuel P. Huntington tarafından oluşturulmuştur, yazar *The Theory and Politics of Civil-Military Relations* adlı eserinde ordunun klasik bir idare örgütü olmadığı, dolayısıyla klasik denetim usullerine tabi tutulmaması gerektiğini ifade ederek, sivil otoritenin orduya belli oranlarda özerklik tanıyarak bu özerklik çerçevesinde farklı denetim usulleri –ki bu anlamda objektif/nesnel denetim ideal olandır- geliştirmesi gerektiğini vurgulamıştır.⁴

Bugün askeri bürokrasi, savunma harcamalarının denetimi konusu gündeme geldiğinde bazı harcama kalemleri hariç- ki bu harcamalar savunma bütçesinin sadece bir kalemini oluşturan cari harcamalardır- objektif kontrolü savunmakta, subjektif kontrole değil objektif kontrole bağlanmak istemektedir. Oysa bu istek gerçekleşirse savunma harcamalarının bağımsız bir organ tarafından dış denetimi imkansız hale gelecektir; sadece bir anlamda otokontrol söz konusu olacaktır, zira tanımı yapılan subjektif kontrol günümüzde dış denetim kavramına tekabül etmektedir. Bağımsız dış denetim, bugün uluslararası alanda denetim kavramının temel yapı taşlarından biri olarak kabul edilmektedir, gerçekleştirilecek denetimin sıhhati denetimi gerçekleştirecek kurumun denetlenen kurumun dışında, ondan bağımsız olmasıyla doğrudan ilgilidir. Bu anlamda objektif kontrol/denetimin varlığı ancak subjektif kontrol/denetimin varlığı ile anlam kazanabilir.

Elbette askeri bürokrasinin profesyonelleşmesi, siyasetin dışında sadece kendi alanına odaklanması arzu edilen bir şeydir ve demokratik bir devlette olması gerekende budur. Ancak bu amaç askeri bürokrasinin devamlı olarak siyasetin dışında kalacağı/mesleğini profesyonelce ifa edeceği şeklinde, bir olması gereken/önkoşul olarak kabul edilen varsayım üzerine bina edilmiştir, oysa savunma harcamaları da dâhil kamusal işlem ve eylemlerin hukukiliği varsayımlar üzerine değil sürecin başından itibaren belirlenen, idare hukukunda geçen şekliyle amaç, sebep, yetki, konu ve şekil unsurları üzerinden sağlanır, bu amaçla da söz konusu işlem ve eylemlere

⁴ Konu ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için yazarın *The Theory and Politics of Civil-Military Relations* adlı eserine bakılabilir. Eserin Türkçe çevirisi için *Asker ve Devlet: Sivil-Asker İlişkilerinin Kuram ve Siyaseti*, çeviren: K. Uğur Kızılaslan, Salyangoz Yayınları, 2006

ilişkin bu ögeler hukuki istikrar ve güvenlik gereği sürecin başında belirlenir ve süreç sonuna kadar uygulanır (Gözler, 2008: 290-357).

Ayrıca konuyla ilgili uluslararası uygulamalara bakıldığında, çağdaş demokratik ülkelerde savunma harcamalarının ülkedeki yetkili kurumlarca gerçekleştirilen sübjektif denetime tabi olduğu, konunun sadece objektif denetimin kapsamında değerlendirilmediği gözlenmektedir, örneğin Amerika gibi dünyanın en güçlü ordusuna sahip bir ülkede savunma harcamaları sadece objektif kontrol kapsamında değerlendirilmemektedir. Ülke Sayıştay (U.S. Government Accountability Office) savunma harcamaları üzerinde sübjektif denetim olarak adlandırabileceğimiz hukukilik ve mali denetim ile performans denetimini birlikte gerçekleştirmektedir ve adı geçen bu denetimler ulusal güvenlik konusunda temel belirleyici kararlar olarak politika geliştiren Savunma Bakanlığı üzerinde yönlendirici etkilerde bulunmaktadır.⁵

SONUÇ

Yukarıda ifade edilen düşünceler ışığında, savunma harcamalarının denetimi konusunun incelenmesi söz konusu olduğunda, öncelikle *milli güvenlik, iktidar ve denetim* kavramları arasındaki ilişkinin teorik olarak ele alınması konuyu daha anlaşılır kılacaktır, zira böyle bir yaklaşım bir yandan savunma harcamalarının denetimi konusunu kuramsal temele oturarak denetime meşruiyet kazandırırken, diğer yandan konuyla ilgili var olan/muhtemel risklerin/kaygıların en başta giderilmesini sağlayacaktır.

Konuya bu yönde, kuramsal açıdan yaklaşıldığında, milli güvenlik kavramının savunma harcamalarını da kapsar şekilde ekonomiden siyasete, dış politikadan kültürel hayata uzanan çok geniş bir kavram olduğu gözlenmektedir, bu özelliğin sonucu olarak da hem bu kavramın tayin ve tespitinde nihai kararı veren kurumlar, hem de bu tayin ve tespit süreci gerçekleştirilirken bu kurumlara teknik-uzmanlık destek sağlayan bürokrasi açısından söz konusu kavramın -doğası gereği- iktidar/güç temerküzüne/kullanımına olanak sağladığı kabul edilen bir gerçektir. Böyle bir güç temerküzünün/kullanımının da denetime tabi olması zorunluluğu

⁵ Konu ile ilgili olarak Amerikan Sayıştay'ının savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirdiği denetimler sonucu hazırlamış olduğu kapsamlı ve açıklayıcı bilgiler içeren raporlara bakılabilir. Erişim adresi: www.gao.gov

günümüz dünyasında hem teorik bilgiler hem de pratik gerçeklerle siyasal ve toplumsal uzlaşma ile benimsenen bir olgudur.

Anayasaya göre milli güvenlik siyasetinin tayin ve tespitinde yetkili olan Bakanlar Kurulu ve uygulanan bu siyasetin bir anlamda denetleyicisi konumunda bulunan Meclisin bu kavram içinde tanımlanan savunma harcamalarını denetlemesi bir yetki olduğu kadar aynı zamanda bu kurumların temsilcisi oldukları topluma karşı bir görev olarak da kabul edilmelidir. Dolayısıyla bu anlamda savunma harcamalarının bağımsız bir dış denetim organı olan Sayıştay tarafından uluslararası alanda kabul edilmiş kriterler çerçevesinde denetlenmesi ülkemiz adına bir zorunluluk olarak görülmelidir. Gerçekleştirilecek bu denetim bir taraftan kamu harcamalarında şeffaflığı sağlayacak diğer taraftan da askeri bürokrasinin kendi görev sınırları içinde hareket etmesini zorunlu kılarak askeri bürokrasinin de bir amaç olarak ulaşmak istediği objektif kontrolü sağlamış olacaktır.

Ayrıca Sayıştay tarafından yapılacak bağımsız dış denetimin uluslararası alanda kabul edilmiş evrensel kriterler çerçevesinde gerçekleştirilecek olması, bu konuda gündeme gelmesi muhtemel olumsuzlukları ve şüpheleri daha baştan bertaraf ederek sürecin sağlıklı işlenmesini sağlayabilecektir. Zira Sayıştay, ülkemizde tek dış denetim organı olma, yüksek yargı organı olma ve son olarak da siyasi iradede bağımsız olma gibi kurumsal kapasitesini oluşturan/artıran nitelikleriyle bu amacı gerçekleştirebilecek yetenek ve konumdadır.

KAYNAKÇA

- Atar, Yavuz (2009), Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya.
- Çaycı, Sadi (2009), “Milli Güvenlik Hukuku Öğretimi ve Eğitimi: Bir Öneri, www.ulusalguvenlik.org”, (Erişim Tarihi: 22.02.2009).
- Çetin, Halis (2003), “İktidar ve Meşruiyet”, Siyaset, (Editör: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2005), Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2009), Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayınları, Ankara.
- Göksu, Hasan (2009), Sendikaların Hukuki Durumu ve Denetimi, Stratejikboyut, Yıl: 1, Sayı: 3.
- Gözler, Kemal (2003), İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2008), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2009), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa.
- Günday, Metin (2004), İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara.
- Heper, Metin (2010), Ordu Demokratik Açılımı Destekliyor, Star Gazetesi (07.03.2010), Açık Görüş.
- Huntington, Samuel P. (1957), The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, United States of America. (Türkçe çevirisi: Kızılaslan, K. Uğur (2006), Asker ve Devlet: Sivil-Asker ilişkilerinin Kuram ve Siyaseti, Salyangoz Yayınları, İstanbul).
- Koçak, Mustafa (2006), Batıda ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi: Egemenlik ve Devlet, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2005), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özer, Ahmet (2010), Ulusal Güvenlik Sendromu AB Yolunu Kapatıyor, Star Gazetesi (07.03.2010), Açık Görüş.
- Şahin, Bican (2010), “Liberal Demokrasinin Temelleri”, www.liberal.org.tr, (Erişim Tarihi: 02.01.2010)
- Teziç, Erdoğan (2007), Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.