

Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası'nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu

Lale Kemal
Editör: Özlem Dağ

TESEV
YAYINLARI

Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası'nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu



TESEV

**Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı
Demokratikleşme Programı**

Bankalar Cad. Minerva Han
No: 2 Kat: 3
Karaköy 34420, İstanbul
Tel: +90 212 292 89 03 PBX
Fax: +90 212 292 90 46
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

Yazar:
Lale Kemal

Editör:
Özlem Dağ

Yayıma Hazırlayan:
Zeynep Başer, Özdeş Özbay

Grafik: Myra
Yayın Kimliği Tasarımı: Rauf Kösemen
Uygulama: Gülderen Rençber Erbaş
Koordinasyon: Sibel Doğan
Üretim Koordinasyon: Nergis Korkmaz

Basım Yeri: İmak Ofset Basım Yayın San. ve Tic. Ltd. Şti.
Atatürk Cad. Göl Sok. No : 1 Yenibosna
Bahçelievler/İSTANBUL-TÜRKİYE
Tel: 0212 656 49 97
Baskı Adedi: 1.000

TESEV YAYINLARI

ISBN 978-605-5332-24-2

Copyright © Temmuz 2012

Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.



**AÇIK
TOPLUM
VAKFI**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Bu yayın Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği'nin katkılarıyla yayınlanmıştır.

TESEV Demokratikleşme Programı, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü Açık Toplum Vakfı'na, Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği'ne ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkür eder.

İçindekiler

TESEV SUNUŞ, 5

GİRİŞ, 7

ESKİ SAYIŞTAY YASASI VE ASKERİ DENETİM SORUNU, 9

Tarihsel Süreç, 9

Yakın Geçmişte Yaşanan Siyasi Gelişmeler ve Yeni Yasanın Zemini, 16

Askerî Harcamaların Denetimsizliğinin Sonuçları, 16

YENİ SAYIŞTAY YASASI VE GETİRDİKLERİ, 20

Yeni Yasa'nın Getirdikleri, 20

Yeni Sayıştay Yasasına Dair Eleştiriler, 21

SONUÇ VE ÖNERİLER, 33

YAZARIN NOTU, 35

EK: 6085 SAYILI SAYIŞTAY KANUNUNUN 35'İNCİ MADDESİNDE

YAPILAN SON DEĞİŞİKLİK, 38

KAYNAKÇA, 40

YAZAR HAKKINDA, 42

Kısaltmalar

- AB** : Avrupa Birliği
- AK Parti** : Adalet ve Kalkınma Partisi
- BDP** : Barış ve Demokrasi Partisi
- CHP** : Cumhuriyet Halk Partisi
- EGM** : Emniyet Genel Müdürlüğü
- GSYH** : Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
- JGK** : Jandarma Genel Komutanlığı
- KMYKK** : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- MEB** : Milli Eğitim Bakanlığı
- MHP** : Milliyetçi Hareket Partisi
- MİT** : Milli İstihbarat Teşkilatı
- MKEK** : Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
- MSB** : Milli Savunma Bakanlığı
- OYAK** : Ordu Yardımlaşma Kurumu
- PBK** : Plan ve Bütçe Komisyonu
- PKK** : Partiya Karkerên Kurdistan
- SAYDER** : Sayıştay Denetçileri Derneği
- SGK** : Sahil Güvenlik Komutanlığı
- SSDF** : Savunma Sanayii Destekleme Fonu
- SSM** : Savunma Sanayii Müsteşarlığı
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TI UK** : Uluslararası Şeffaflık Örgütü - İngiltere
(*Transparency International UK*)
- TSK** : Türk Silahlı Kuvvetleri
- TSKGV** : Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı
- VGM** : Vakıflar Genel Müdürlüğü

TESEV Sunuş

Etyen Mahçupyan, TESEV Demokratikleşme Programı

Türkiye'nin son on yılını, geçmişten devralınan vesayet sisteminin demokratikleştirilmesine yönelik reformların kendine özgü macerası belirledi. Söz konusu dönemin ilk yarısında AK Parti iktidarı, Avrupa Birliği uyum reformlarının bu amaca yönelik işlevselliğini bilerek reformlara sahip çıktı ve ülkenin siyasi rejiminin normalleşmesine büyük bir hizmette bulundu. Ancak hükûmet ile bürokrasi arasındaki güç dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve yürütmenin bir bütün olarak hukuk devleti ilkelerine göre yapılanması, bürokrasinin siyasi gücünün dizginlenmesinin yanı sıra kamusal alandaki tüm kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine göre denetlenebilmesini de gerektirmekte. AK Parti hükûmeti ise, hem bu amacı gerçekleştirme niyetini açıkça beyan ediyor, hem de devlet sistematiğini bozmadan sistemi dönüştürme/değiştirme arzusuyla reformun gerektirdiği adımları atmaktan çekinebiliyor, hatta bu adımların atılmasından tümüyle imtina edebiliyor.

Bu durumun en belirgin örneklerinden biri, 6085 sayılı Sayıştay Yasası doğrultusunda karşımıza çıkmakta. Başka alandaki birçok örnek gibi Sayıştay Yasası taslağı da önceleri, ihtiyaç duyulan değişim zihniyetini yansıtan bir içerikle tasarlanmasına karşın nihai şeklini ancak budanarak alabilmişti; yasaya son anda –elinizdeki rapor henüz yayına hazırlanırken– yapılan bir müdahale ile birlikte Sayıştay'ın kamu kurumlarını denetimi konusunda başlangıç noktasının da gerisine düşen bir düzenleme ortaya çıktı.

Bu noktada karşılaşılan sorun, Meclis'in ve hükûmetin doğru yasayı yapma ve yürürlüğe koyma iradesinin zayıflığıyla veya bazı durumlarda tam aksi yönde eğilim göstermesiyle de sınırlı değil. Bürokrasinin,

uygulama alanında gösterdiği direnç de normalleşmenin önünde bir başka engel olarak duruyor. Özellikle askerî kurumların denetlenmesinin, Türkiye'deki siyasi rejim açısından hayatiyeti göz önüne alındığında, budanmış bir Sayıştay Yasası'yla ancak vesayet ile demokrasi arasında kalan bir tür melezleşmenin üretilebileceği açık. Askerî harcamalar, hâlen Gayri Safi Milli Hasıla'nın yüzde ikisinin üzerinde seyretmekte ve hem çevre ülkelerdeki durum hem de Kürt meselesinin çözülmemesi nedeniyle bu seviyenin düşme ihtimali zayıf. Öte yandan süreklilik arz eden savaş hâli, denetlenemeyen ve giderek bu imtiyazı yapısallaştıran bir Silahlı Kuvvetler yaratmış durumda. Yolsuzlukların bilinmemesi, takip edilememesi ve yasama tarafından denetlenememesi ise kurumsal yozlaşma üretmenin yanında hukuku da anlamsız hâle getirebiliyor.

Askerî harcamaların denetiminin gizli yönetmelikle yapıldığı bir ülkenin demokratik olma ihtimali ne yazık ki yok denecek kadar az. Bu noktada, yerindelik değerlendirmesinin Meclis tarafından yapılmasının yanı sıra kamuoyunun bilgilinmesini mümkün kılan bir denetim sistemine de ihtiyaç bulunmakta. Sayıştay Yasası, bu bağlamda hayati bir öneme sahip. Ancak hukuk devleti olmak, sadece askerî değil sivil bürokrasinin de denetlenmesi anlamına gelmekte ve bu noktada hükûmetin ne denli istekli olduğu konusunda son Sayıştay yasaasının olumlu bir örnek olduğunu söylemek pek mümkün gözüküyor. Nitekim bağımsız olması gereken denetimi, hükûmetin kontrolündeki genelge ve yönetmeliklere bağlamak, yasamanın yürütme üzerindeki izleme ve değerlendirme yeteneğinin sınırlandırılması ve hükûmete rehin edilmesi anlamına gelebilmekte.

Konunun en yetkin isimlerinden biri olan Lale Kemal'in kaleme aldığı bu rapor, yeni yasanın arka planını, geçirdiği aşamaları ve gelinen noktayı, yasanın iktisadi ve siyasi sonuçlarını da dikkate alarak analiz ederken konunun teknik ve siyasi tüm veçhelerini dikkate alarak yapılması gerekenlere işaret ediyor. Ayrıca elinizdeki bu rapor, yasada yapılan son değişikliğin hemen öncesinde kaleme alınmakla birlikte bu

değişikliklerin getirdiği sakıncalara da değiniyor. Rapor, reform sürecini sistemli bir biçimde izleyen TESEV'in diğer çalışmalarını tamamlayan önemli bir katkı niteliğinde. Bu raporu, kamuoyuna sunarken hükûmetin ve yasamanın da konunun ciddiyetini kavrayan adımlar atmasına vesile olmasını temenni ediyoruz.

Giriş

Demokrasilerde, meclisin temel ve en önemli görevlerinden biri, vatandaşlardan toplanan vergiler ile gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin doğru amaçlar için kullanılmasını sağlamaktır. Söz konusu kamu harcamalarını, meclis adına denetleme görevi ise sayıştaylara verilmiştir. 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliğe göre Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay), merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve yasalarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Kamu kurumlarının harcamalarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetimi, bu kurumların demokratik işleyişi açısından üzerinde durulması gereken bir konudur. Sayıştay'ın denetimini yapmakla yükümlü olduğu kamu kurumları arasında askerî kurum ve kuruluşlar da yer almaktadır. Güvenlik ve savunma sektörünü oluşturan asker ve kolluk kuvvetlerinin sivil denetiminin sağlanması, demokratikleşme sürecinin sağlıklı işlemesi ve güvenlik sektörünün etkin ve verimli çalışması açısından büyük önem taşımaktadır. Yeterince şeffaf olmayarak yolsuzluk iddialarına açık hâle gelen savunma harcamaları, güvenlik sektörü kurumlarının etkinliğini ve verimliliğini düşürecek, bu kurumlara olan kamuoyu güvenini de azaltacaktır. Tüm bunlara karşın Sayıştay'ın askerî harcamalara ilişkin denetimi, denetimini yaptığı diğer kamu kuruluşlarından farklı olarak oldukça "sınırlandırılmış" bir nitelik taşımaktadır. Örneğin Milli Savunma Bakanlığı bütçeleri (bütçe içi kaynaklar), genel mali yılı bütçe

Güvenlik ve savunma sektörünü oluşturan asker ve kolluk kuvvetlerinin sivil denetiminin sağlanması, demokratikleşme sürecinin sağlıklı işlemesi ve güvenlik sektörünün etkin ve verimli çalışması açısından büyük önem taşımaktadır.

tabloları içerisinde gösterilmekte, ancak savunma için ayrılan bütçe dışı kaynakların önemli bir bölümü söz konusunu tablolarda yer almamaktadır.

Demokratik bir siyasal sistemde önemli bir yere sahip olan askerî harcamaların şeffaf ve hesap verilebilir olması meselesi, aynı zamanda Türkiye'nin, Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik müzakereleri çerçevesinde yerine getirmesi gereken demokratik kriterler arasında da yer almaktadır. Bu bağlamda, askerî harcamaların üzerindeki gizlilik zırhının kaldırılması için ilk adım, 2004 yılında Anayasa'nın 160. maddesinde yapılan değişiklik ile atılmıştır. Anayasa'da yapılan bu değişikliğin ardından, "TBMM adına askerî harcamaların denetiminin de yapılacağı"na ilişkin hükümleri de içeren 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası altı yılı aşan bir gecikmeyle Aralık 2010'da, Meclis'te kabul edilmiştir.

Elinizdeki bu rapor, askerî bürokrasinin sivil demokratik denetiminin sağlanmasında, dolayısıyla vesayet rejiminin sonlandırılmasında önemli rol oynayan askerî harcamaların denetimi konusuna yoğunlaşırken, yeni Sayıştay Yasası'ndaki zafiyetleri, bu zafiyetlerin demokrasiye olumsuz yansımaları açısından da irdelemektedir. Bu bağlamda, hem askerî harcamaların denetiminin demokratikleşme sürecinde taşıdığı önem konusunda kamuoyunda farkındalık yaratmayı, hem de vatandaş temsilen Meclis'te

bulunan milletvekillerinin bu alandaki irade eksikliklerine dikkat çekmeyi amaçlamaktadır.

Burada düşülmesi gereken önemli bir not, raporun yayına hazırlandığı sırada Ak Parti hükümeti tarafından 29 Haziran 2012 tarihinde, bir son dakika girişimiyle meclisten geçirilmiş olan yeni Sayıştay Yasası'na ilişkin değişikliklerdir. Bu değişiklikler, maalesef yeni Sayıştay Yasası'nı daha da geri götürmüş ve Sayıştay'ın varlık nedeni olan bağımsızlığını önemli ölçüde sekteye uğrattırırken, gerek askerî, gerek sivil kurumların harcamalarının denetimini neredeyse ortadan kaldırır bir nitelik kazanmıştır.

Bu raporda, öncelikle tarihsel süreçte Sayıştay Yasası'nda yer alan askerî harcamaları denetim hakkı ile ilgili hükümlerde, başlangıçtan günümüze kadar yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin uygulanmasında karşılaşılan zafiyetler üzerinde durulacaktır. Daha sonra, yasada yapılan değişikliklere zemin hazırlayan etmenler değerlendirilecek, sonrasında yeni Sayıştay Yasası'nın getirdiği açılımlar ile bu yasadaki sorunlar geniş bir çerçevede tartışılacak ve yasanın eksiklikleri üzerinde durulacaktır. Yeni Sayıştay Yasası'nda yapılmış olan ve yukarıda bahsedilen son değişikliklerle ilgili değerlendirmeye raporun son bölümündeki "Yazarın Notu" kısmında yer verilmiştir.

Eski Sayıştay Yasası ve Askerî Denetim Sorunu

TARİHSEL SÜREÇ

Ülkemizde savunmaya ayrılan kaynaklara baktığımızda karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır: bütçe içi ve bütçe dışı kaynaklar. Bütçe içi kaynaklar, Maliye Bakanlığı bütçe verilerinde “Savunma Hizmetleri” kalemi olarak geçer. Bütçe içi savunma harcamalarını; cari harcamalar (personel harcamaları ve diğer cari harcamalar), sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primleri, mal ve hizmet alımları ve cari transferler oluşturmaktadır.

Milli Savunma Bakanı İsmet Yılmaz, 4 Ekim 2012 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda (PBK) bu konuda yaptığı konuşmada şunları belirtmektedir:

Milli Savunma Bakanlığı 2012 yılı bütçe teklifi 18 milyar 229 milyon TL’dir... Bu bütçenin yüzde 45,1’ini personel giderleri, yüzde 8,7’sini sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, yüzde 44,5’ini mal ve hizmet alımları gideri, yüzde 1,3’ünü ise cari transferler ve yüzde 0,4’ünü ise -binde 4’ünü- sermaye giderleri oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderleri kapsamında 8 milyar 103 milyon TL’nin yüzde 50’si Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin barınma, beslenme, giyim gibi yasalarla belirlenmiş yasal istihkakları ile akaryakıt, yakacak, taşıma, ulaşım gibi tüketim mal ve hizmetlerine, yüzde 50’si ise stratejik hedef planı 2012 yılı programı modernizasyon (silah) ihtiyaçlarına planlanmıştır.¹

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere Türkiye’nin bütçe içi askerî harcama kalemlerinden en büyüğünü,

Türkiye’nin bütçe içi askerî harcama kalemlerinden en büyüğünü, personel maaş ve prim ödemeleri oluşturmaktadır. Milli Savunma Bakanlığı bütçesi, bütçe içi savunma harcamalarının yaklaşık yüzde 80’ini oluşturmaktadır.

personel maaş ve prim ödemeleri oluşturmaktadır.² Milli Savunma Bakanlığı bütçesi, bütçe içi savunma harcamalarının yaklaşık yüzde 80’ini oluşturmaktadır.³ Maliye Bakanlığı’ndaki Milli Savunma Bakanlığı bütçesini, Genelkurmay Başkanlığı ile Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri’ne ayrılan ödenekler oluşturmakla birlikte bu ödenekler, mali yılı bütçe tablolarında ayrı ayrı gösterilmemektedir.⁴

Bütçe içi savunma harcamaları kapsamında, Türk Silahlı Kuvvetleri’ne (TSK) Milli Savunma Bakanlığı üzerinden tahsis edilen ödeneklere ek olarak, önemli bir kısmı henüz denetlenemeyen bütçe dışı kaynaklar da bulunmaktadır. Bu kaynaklar arasında; Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) ve bu vakfın hissedarı olduğu 18 askerî firma, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), Jandarma Genel Komutanlığı (JGK), Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK) ve silah tedariki için alınan dış askerî krediler gibi kalemler bulunmaktadır. Bütün bu kalemlerin yanı sıra

¹ Bakan Yılmaz’ın, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda Milli Savunma Bakanlığı ve Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2012 yılı bütçe tasarısı sunuş konuşması, T.C. Milli Savunma Bakanlığı, Ankara.

² Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, resmî internet sitesi, www.bumko.gov.tr (Son Erişim Tarihi: 20.05.2012)

³ Şenesen, G. (2009) “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar.” *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*. TESEV Yayınları, İstanbul, 172

⁴ Bkz. 2012 Yılı Merkezî Yönetim Bütçesi, TBMM, (1) Sayılı, Cilt 1.

Türkiye’de askerî-iktisadi yapıyı oluşturan kaynakların denetimi, Anayasa’da yer alan hükümlerle sağlanmaktadır.

diğer bir önemli kaynak Savunma Sanayii Destekleme Fonu’dur (SSDF).⁵

SSDF’nin gelir kaynakları şunlardır:

- Her yıl bütçeye, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü üzerinden, bu maksatla konulan ödenek,
- Gelir ve kurumlar vergisi hasılatı üzerinden aktarılan pay,
- Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden modern silah, araç ve gereçler için ayrılan ödenek,
- Milli Savunma Bakanlığı bütçesi özel tüketim vergisi payından yapılan aktarımlar,
- Milli Piyango gelirlerinden aktarılan pay,
- Müşterek bahis gelirlerinden aktarılan pay,
- Talih oyunları gelirlerinden aktarılan pay,
- TSK’yı güçlendirmek amacıyla kurulmuş vakıflardan yapılan transferler,
- Yasayla kurulan fonlardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen miktarda yapılan aktarımlar,

5 Savunma Sanayii Müsteşarlığı’nın (SSM) kuruluş yasasında yapılan değişikliğe göre SSDF’den Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü de yararlanabilecektir ve bu yöndeki Kanun Hükümünde Kararname değişikliği Resmî Gazete’nin 2 Kasım 2011 tarihli mükerrer sayısında yayımlanmıştır. Ayrıca SSM’nin ve SSDF’nun Sayıştayca denetimi, şu hukuki süreç sonunda mümkün olmuştur: 7 Kasım 1985 tarih ve SSM’nin kurulmasını sağlayan 3238 sayılı kanun ile gerek SSM gerekse SSDF Sayıştay denetiminden muaf tutulmuşlardır. Ancak 2003 yılında çıkan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 88. maddesinin c bendi sonrasında özel bütçeli kuruluş olan SSM, Sayıştay denetimi kapsamına tekrar alınmıştır. 5018 sayılı kanun sonrasında SSDF’nin denetlenmesi hususundaki tereddütlerin de Sayıştay Genel Kurulu’nca sonuçlandırılması neticesinde SSDF’nin denetimi de Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. (Sayıştay Genel Kurul kararı, karar tarihi: 24 Temmuz 2008, Karar No: 5225/1)

- Bedelli askerlikten elde edilen gelirler,
- Bağış ve yardımlar,
- Fonun mal varlığından elde edilen gelirler.

Fondan yapılan harcamalar ise silah üretimi için kredi vermek, sermaye iştiraki ve silah alımı ve üretimiyle ilgili proje bedellerinden oluşmaktadır.⁶ 1987-2000 yılları arasında, askerî harcamaların yaklaşık yüzde 86’sı bütçeden, yüzde 14’e yakını da SSDF’den karşılanmıştır. Askerî teçhizat için yapılan harcamalar dikkate alındığında ise SSDF’nin önemi daha da belirginleşmektedir. Yine aynı dönem için Türkiye’deki toplam (bütçe artı bütçe dışı) askerî harcamaların yüzde 26,7’si askerî teçhizat harcamaları içindir. Askerî teçhizat alımı ve üretimi için yapılan harcamaların ise yüzde 54’ü bütçeden, yüzde 44’ü SSDF’den karşılanmıştır.⁷

Türkiye’de askerî-iktisadi yapıyı oluşturan kaynakların denetimi, Anayasa’da yer alan hükümlerle sağlanmaktadır. Ülkemizde, devletin gelir ve giderlerini denetleme yetkisi, ilk olarak, 1924 Anayasası ile Sayıştay’a verilmiş ve herhangi bir kısıtlama getirilmeden dış denetim Anayasal teminat altına alınmıştır.⁸ Ancak Kasım 1934’te, 2586 sayılı yasa ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası’nın (Genel Muhasebe Yasası)⁹ 99’ncü maddesinde yapılan değişiklikler ile Sayıştay’ın, Milli Savunma Bakanlığı’nı denetleme yetkisi elinden alınmıştır. 1967 yılında 832 sayılı Sayıştay Yasası’nın 38’nci maddesine eklenen şu açık hükümle, TSK’nın elindeki devlet mallarının denetim yetkisi tekrar Sayıştay’a verilmiştir:

Askerî kadrolarla askerî teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseseler, Sayıştay denetimine tabidir. Ancak bunların denetim usulleri, Sayıştay’ın görüşü

6 Akça, İ. (2010) *Türkiye’de Askerî-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler*. TESEV Yayınları, İstanbul.

7 Şenesen, a.g.e.

8 Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası 100. Madde.

9 Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 99. Maddesi Hükümünün Jandarmaya da Teşmili için Mezkur Maddenin Tadiline Dair Kanun.

alındıktan sonra Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca yapılacak bir yönetmelikle belirtilir.¹⁰

Bununla beraber, aynı yasanın 38'nci maddesinin son fıkrası; "Ancak bunların denetim usulleri, Sayıştay'ın görüşü alındıktan sonra Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca yapılacak bir yönetmelikte belirtilir" şeklinde bir istisna hükmünü de içermektedir. Bu son fıkra gereğince askerî mallar ve kadrolar, ilke olarak Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır ve denetim usullerinin, yapılacak olan bir yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak belirlenecek denetim usulleri hakkında Sayıştay'ın görüşünün dahi alınmamış olması, Sayıştay'ın bağımsızlığı ve Silahlı Kuvvetlerin gereği gibi denetlenebilmesi açısından tartışmalı bir durum oluşturmuştur.

5 Ağustos 1969 tarihli Askerî Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmeliğin 5'nci maddesinde de ordu mallarının denetimini, Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurullarının gerçekleştireceği belirtilmiştir. Dolayısıyla Sayıştay'ın Milli Savunma Bakanlığı denetimi, yönetmelik engeline takılmıştır. Bu durum, Anayasa ve yasalar ile Sayıştay'a verilen görev ve yetkilerin, yönetmelik hükümleri çerçevesinde Milli Savunma Bakanlığı tarafından kullanıldığını göstermektedir.¹¹ Bunun yanı sıra yasadaki en önemli değişiklik, 832 sayılı Sayıştay Yasası'na 2003 yılında eklenen 12'nci maddedir. Bu ek madde ile Sayıştay'a; TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme,

Fakat söz konusu yasanın uygulamada hiç bir zaman kullanılmadığı görülmektedir. TSK'nın elinde bulunan silah, teçhizat, mühimmat gibi taşınır mallara ilişkin bir denetim talebi, TBMM'den hiç bir zaman gelmemiştir.

şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetlemek de bu ek madde ile mümkün hâle gelmiştir. Aynı madde çerçevesinde, TBMM Başkanlığı'ndan TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının denetimine ilişkin bir talep gelmesi durumunda, Sayıştay tarafından yapılacak denetimin farklı esas ve usuller çerçevesinde gerçekleşeceği belirtilmiştir. Bu esas ve usullerin, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen "gizli" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenleneceği noktası vurgulanmıştır.¹² Bu esas ve usulleri belirleyen "gizli" gizlilik dereceli yönetmelik ise Bakanlar Kurulunca kabul edilerek ancak 3 yıl sonra, 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Fakat söz konusu yasanın uygulamada hiç bir zaman kullanılmadığı görülmektedir. TSK'nın elinde bulunan silah, teçhizat, mühimmat gibi taşınır mallara ilişkin bir denetim talebi, TBMM'den hiç bir zaman gelmemiştir.¹³

10 Binici, Ş. (2011) *Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi, Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya Uygulamaları*. Seçkin Yayınevi, Hukuk Kitapları Dizisi: 1119, 67.

11 Işın, M. (2011) *Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sayıştay Denetimi Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi, 66.

12 "Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma, Soruşturma ve İhtisas Komisyonlarının Kararına İstinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın Talebi Üzerine, Silahlı Kuvvetlerin Elinde Bulunan Devlet Mallarının Denetlenmesine Ait Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" adlı bu düzenlemenin dayanak maddesi 832/Ek-12 olarak yer almıştır ve "gizli" gizlilik dereceli olduğu için Resmî Gazete' de yayımlanmamıştır.

13 Işın, a.g.e.

Kutu 1: 832 Sayılı Kanunu'nun Ek 12. Maddesi Kapsamında Yapılan Denetim ve Raporlar

832 sayılı eski Sayıştay Yasası'na ilişkin denetim üzerindeki yasal çelişkiler ve denetim yapılan yerlere ilişkin tablo.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı¹⁴ hedefleri doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerine uyuma yönelik yasal düzenlemelerin TBMM'nin 22. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılı içinde tamamlanacağı taahhüt edilmiştir. Bu kapsamda, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na eklenen bir maddeyle, TBMM'nin bütçeyi denetleme yetkisi güçlendirilmektedir.¹⁵

832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 30.07.2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun'un¹⁶ 7. maddesi ile getirilen Ek-12. maddeye göre;

TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere TBMM Başkanlığı'na sunulur.

Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi, milli savunma hizmetlerinin

gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak yapılır. Bu denetimin yapılmasına ilişkin esas ve usuller, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen "gizli" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenir.

Sayıştay Birinci Başkanı, Sayıştay Kanunu gereğince yapılacak denetimler sırasında gerekli görmesi hâlinde meslek mensuplarıyla birlikte Sayıştay dışından uzman çalıştırmaya yetkilidir.

TBMM'den gelen denetim taleplerine Sayıştay tarafından öncelik verilir. Bu taleplerin Sayıştayca ne şekilde karşılanacağına ilişkin esas ve usuller ile Sayıştay dışından birinci başkan tarafından uzman görevlendirilme esas ve usulleri Sayıştay'ca düzenlenecek yönetmeliklerde tespit edilir. Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı hedefleri doğrultusunda yapılan bu düzenleme ile ilgili olarak AB adaylık sürecinde bulunmamız sebebiyle Düzenli İlerleme Raporu'nun "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" bölümünde şöyle denmektedir: "Savunma harcamalarının şeffaflığını artırmak amacıyla yeni hükümler getirilmiştir. Sayıştay, TBMM'nin talebi üzerine, Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları da dâhil olmak üzere, her türlü kurum ve kuruluşun hesap ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır."¹⁷

Maddenin genel çerçevesine göre amacı; Sayıştay'ın genel denetim alanına girmeyen kurum, kuruluş,

14 24.07.2003 tarih ve 25178 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

15 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Genel Gerekçesi için bkz., Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2003) "4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Genel Gerekçesi," www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yilo1/ss262m.htm (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

16 07.08.2003 tarih ve 25192 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

17 Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) (2003) Türkiye 2003 İlerleme Raporu, www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Kutu 1: 832 Sayılı Kanunu'nun Ek 12. Maddesi Kapsamında Yapılan Denetim ve Raporlar (Devam)

vakıf, dernek, birlik ve özel hesap alanlarına ilişkin TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığı'nın talebi ile Sayıştay'a yetki vermektir. Bu husus maddenin gerekçesinde, "Sayıştay ile yasama organı arasındaki uluslararası standartlara uygun olarak ilişkiyi düzenlemek" şeklinde yer almaktadır.¹⁸

Söz konusu maddenin ikinci fıkrası ise güvenlik alanının demokratik denetimi çerçevesinde Silahlı Kuvvetler'in elinde bulunan devlet mallarının denetimine ayrıcalıklı bir düzenleme getirmektedir.¹⁹ Böyle bir düzenlemeye gidilme nedeni madde gerekçesinde şunlar yer almaktadır:

"Anayasa'nın 160'ıncı maddesinin son bendindeki düzenlemeye²⁰ uygun olarak Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesinin milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak yapılacağı ve bu denetimin yapılmasına ilişkin esas ve usullerin hazırlanacak 'gizli' gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür."²¹

18 Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2003) "4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Genel Gerekçesi," www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss262m.htm > (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

19 "Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak yapılır. Bu denetimin yapılmasına ilişkin esas ve usuller, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 'gizli' gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenir."

20 "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir." Bu düzenleme 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

21 4963 sayılı Kanun'un gerekçesi ve Komisyon Raporları için bkz., Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2003) "4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına

Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetimine ayrıcalıklı bir düzenleme getiren bu fıkra, maddenin bütünü ve gerekçesi ile birlikte değerlendirildiğinde bazı çelişkilerin olduğu görülmektedir:

- Madde gerekçesinde belirtilen Anayasa'nın 160. maddesinin son bendi, genel olarak Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimi için kanun seviyesinde ayrıcalıklı bir düzenleme getirirken, söz konusu maddenin ikinci fıkrası TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Sayıştay denetimi için yönetmelik seviyesinde ayrıcalıklı bir düzenleme getirmektedir.
- Söz konusu maddenin dördüncü fıkrasına göre TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine gerçekleştirilecek olan Sayıştay denetimine ilişkin esas ve usuller Sayıştay tarafından düzenlenecek yönetmeliklerde tespit edilecektir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası ise TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimine ilişkin esas ve usullerin, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen "gizli" gizlilik dereceli bir yönetmelikle tespit edileceğini belirtmektedir.

Yukarıda bahsedilen çelişkilerin yanı sıra söz konusu maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmesi öngörülen yönetmeliğin çıkarılma zamanında da kanuna aykırılık bulunmaktadır. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na Ek 12.

İlişkin Kanun Genel Gerekçesi," www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss262m.htm > (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Kutu 1: 832 Sayılı Kanunu'nun Ek 12. Maddesi Kapsamında Yapılan Denetim ve Raporlar (Devam)

maddeyi getiren 4963 sayılı kanuna göre bu madde de düzenlenmesi öngörülen yönetmelikler, bu kanunun yayım tarihinden itibaren altı ay içerisinde çıkarılmak durumundadır.²² 4963 sayılı kanun 7 Ağustos 2003 tarihinde yayımlandığından söz konusu yönetmeliğin 7 Şubat 2004 tarihine kadar çıkarılması gerekmekte idi. Hâl böyle iken yönetmelik²³ 23 Ocak 2006 tarihinde 2006/99/68 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir.

2006 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen bu yönetmeliğin çıkarılma süreci de, yine söz konusu maddenin bütünü ve gerekçesi ile birlikte değerlendirildiğinde, çeşitli çelişkiler karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu yönetmeliğin dayanağını oluşturan Ek 12. madde 7 Şubat 2004 tarihinde yürürlüğe girmesine rağmen madde gerekçesinde yönetmelik düzenlemesinin dayanağını oluşturduğu belirtilen Anayasa'nın 160. maddesinin son bendi ise 07 Mayıs 2004 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

Sonuç olarak söz konusu yönetmeliğin kanun hükümlerine aykırı olarak çıkarıldığı değerlendirilmesi yapılabilmektedir. Ayrıca yönetmelik, "gizli" gizlilik dereceli olarak çıkartıldığı için Resmî Gazete' de yayımlanmamıştır.

Sayıştay Kanunu'na 2003'te eklenen Ek 12. madde güvenlik alanının demokratik denetimi çerçevesinde hem denetimin hem de denetime ilişkin yönetmeliğin "gizli" olmasına hükmetmektedir. Gizli bir

yönetmelikle gizli bir şekilde yapılan denetimin demokratik bir denetim olup olmadığı ise tartışmaya açıktır.²⁴ 832 sayılı Sayıştay Kanunu Ek 12. maddenin fiili olarak uygulamasına bakıldığı zaman da bu maddenin -yürürlüğe girdiği tarihten 2011 yılına kadar- güvenlik alanının demokratik denetimi amacıyla TBMM tarafından kullanılmadığı görülecektir.

Bu maddeye istinaden Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler ve raporlar ile ilgili olarak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde TBMM Başkanlığı'ndan alınan bilgilere göre; 2004–2011 yılları arasında TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine toplam 6 adet denetim yapılarak sonuçları rapor hâlinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.²⁵ Söz konusu denetimlere ilişkin bilgiler sayfa 15'deki tabloda gösterilmektedir.

Yapılan denetimler arasında güvenlik alanının demokratik denetimine yönelik olarak Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimi bulunmamaktadır. Sadece 2010 yılında gerçekleştirilen Büyükkaraağaç Mahallesi boşaltılmasına ilişkin uygulamaların denetimi dolaylı olarak Aksaz Deniz Üs Komutanlığı'nı ilgilendirmektedir. Ancak bu denetim söz konusu yönetmelik hükümlerine göre Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimini kapsamamaktadır.²⁶

22 Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2003) "4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Genel Gerekçesi," Geçici Madde 1, www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss262m.htm (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

23 Yönetmeliğin ismi, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma, Soruşturma ve İhtisas Komisyonlarının Kararına İstinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının Talebi Üzerine, Silahlı Kuvvetlerin Elinde Bulunan Devlet Mallarının Denetlenmesine Ait Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" olarak geçmekte ve dayanak maddesi 832/Ek-12 olarak yer almaktadır.

24 Akyeşilmen, N. (2009) "Yasama: Türkiye Büyük Millet Meclisi," Almanak Türkiye 2006–2008: Güvenlik Alanı ve Demokratik Gözetim, TESEV Yayınları, İstanbul, s.15.

25 832 sayılı Kanunun ek 12. maddesine istinaden yapılan denetimler sonucunda TBMM'ye sunulan raporlar ile ilgili 27.10.2010 tarihinde TBMM Başkanlığına müracaat edilmiş, 24.11.2010 tarihinde ise cevap alınmıştır.

26 Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay) (2011) TBMM ile İlişkiler Grubu Bilgi Notu, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana1.asp?ulkeid=105 (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Kutu 2: Sayıştay Kanunu'nun Ek 12. Maddesi Kapsamında TBMM'ye Sunulan Raporlar

| | TALEPTE BULUNAN KOMİSYON | RAPORUN ADI | RAPOR İLE İLGİLİ İŞLEMLER |
|---|---|--|--|
| 1 | Kamu Vakıfları ile Kamu Bünyesinde Kurulu Dernek ve Yardımlaşma Sandıkları Konusunun Araştırılarak, Bu Oluşumlardan Kaynaklanan Sorunların Çözümü İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu | Kamuya Ait Gayrimenkullerin Tahsisleri ve Tahsis Şartları Hakkındaki İnceleme Raporu | Komisyon araştırmaya konu hususlardaki tespit ve önerilerini içeren raporunda ilgili inceleme raporundan istifade etmiştir. |
| 2 | Kamu Vakıfları ile Kamu Bünyesinde Kurulu Dernek ve Yardımlaşma Sandıkları Konusunun Araştırılarak, Bu Oluşumlardan Kaynaklanan Sorunların Çözümü İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu | Kamu Vakıf ve Sandıklarının Ortaklık Yapıları, Gelir Kaynakları ve Harcamaları, Aktarılan Sermayeler ve Kamu Zararı Hakkındaki İnceleme Raporu | Komisyon araştırmaya konu hususlardaki tespit ve önerilerini içeren raporunda ilgili inceleme raporundan istifade etmiştir. |
| 3 | Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu | T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Gayrimenkullerinin Kiralanması, İşletilmesi, Değerlendirilmesi İşlemleri ile Sandık-Vakıf-Vakıf Şirketleri Arasındaki İlişkiler Hakkındaki İnceleme Raporu | Komisyon ilgili rapor doğrultusunda 23/02/2007 tarih ve A.01.1.SAK/285 sayılı yazı ile Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunmuştur. |
| 4 | Ondokuz Mayıs Üniversitesinde Keyfi Yönetim, Kamu Kaynaklarının Amaç Dışı Kullanımı ve Kadrolaşma İddialarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu | Ondokuz Mayıs Üniversitesindeki Yolsuzluk ve Kamu Kaynaklarının Amaç Dışı Kullanıldığı İddiaları Hakkındaki İnceleme Raporu | Komisyon araştırmaya konu hususlardaki tespit ve önerilerini içeren raporunda ilgili inceleme raporundan istifade etmiştir. |
| 5 | Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu | Sulama Birlikleri Hakkındaki İnceleme Raporu | İnceleme raporu doğrultusunda herhangi bir işlem yapılmamıştır. |
| 6 | Dilekçe Komisyonu | Aksaz Deniz Üs Komutanlığının Güvenliği Gerekçe Gösterilerek İkinci Derece Kara Askeriye Yasak Bölge Kapsamında Bulunan Muğla İli, Köyceğiz İlçesi, Sultaniye Köyü, Büyükkaraağaç Mahallesi'nin Boşaltılmasına İlişkin Uygulamalara Son Verilmesi Hakkındaki İnceleme Raporu | Komisyon ilgili inceleme raporu doğrultusunda işlem yapılmasının temin edilmesi doğrultusunda ilgili bakanlıklarla yazışma yapmıştır. |

TBMM Genel Sekreterliği- 24.11.2010 tarih ve 27749 sayılı Bilgi Edinme Başvurusu Cevap Yazısı'ndan alınmıştır.

YAKIN GEÇMİŞTE YAŞANAN SİYASİ GELİŞMELER VE YENİ YASANIN ZEMİNİ

Sayıştay kurumunun Meclis adına, kamunun verdiği hizmetin kaynağı olan vergilerin nasıl harcandığını denetlemesi, son yirmi beş yılda dünya konjonktüründe yaşanan çeşitli siyasi olaylar (1990'ların başında biten Soğuk Savaş, yaşanan ekonomik krizler gibi) yüzünden büyük bir öneme sahip hâle gelmiştir. Türkiye bağlamında ise AB'den, 1999 yılında alınan adaylık statüsü akabinde 2005 yılında başlatılan tam üyelik müzakereleri, demokratikleşme hamlelerini beraberinde getirmiştir. Bu hamleler, vergilerin kamu kurumları tarafından nasıl harcandığının denetlenmesi gibi konuları kapsayan "şeffaflık", "hesap verilebilirlik" ve "iyi yönetim anlayışı" ilkelerini gündeme taşımıştır. Bu doğrultuda, 2002 Kasım ayında iktidara gelen AK Parti, çıraklık olarak nitelendirdiği ilk döneminde, TSK'nın sivil demokratik denetiminin sağlanması için bir dizi yasal değişiklik yapmıştır.

Bu değişikliklerden ilki; AK Parti'nin, 2004 yılında, askerî harcamaların denetiminin önünü açacak Anayasal bir değişikliğe imza atmış olmasıdır. Bu değişiklik, Anayasa'nın Sayıştay ile ilgili 160. maddesindeki, "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına uygun olarak yasayla düzenlenir" hükmünün çıkartılmasıdır. Buna göre Sayıştay, TSK'nın elindeki devlet mallarını TBMM adına denetleyecektir.²⁷ Fakat bu denetimin uygulamaya konması için gerekli yeni Sayıştay Yasası, TBMM'de, aradan altı yılı aşkın bir süre geçtikten sonra, Aralık 2010'da kabul edilmiştir. Yeni yasanın bu kadar uzun bir süre geçtikten sonra kabul edilmesinde, sivil-asker ilişkilerinde yaşanan gerilimlerin de etkisi olmuştur. Bu gerilimlerin yaşanmasında, yapılan bu Anayasal değişiklikler karşısında TSK'nın siyasete müdahale girişimleri

önemli bir rol oynamıştır. Ordu, bir yandan PKK'ya karşı operasyonlar bağlamında Irak'ın kuzeyindeki PKK kamplarına tek yanlı müdahale yapılması için bastırırken, bir yandan da dönemin Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı adaylığına çeşitli nedenlerle onay vermediğini kamuoyuna hissettirmiştir. Bu tutum karşısında siyasi iktidar, Gül'ün cumhurbaşkanı adaylığında ısrar ederken, ordu bu tutuma yayımladığı muhtıra ile yanıt vermiştir. Dönemin Genelkurmay Başkanı Orgeneral Yaşar Büyükanıt'ın daha sonra bizzat kaleme aldığı açıkladığı ve tarihe (TSK'nın internet sitesine konarak kamuoyuna duyurulduğu için) 27 Nisan 2007 e-muhtırası olarak geçen bildiri, siyasette yeni bir dalgalanmaya yol açmıştır. Muhtıranın hemen akabinde yapılan erken genel seçimlerde, AK Parti yeniden iktidara gelirken yeni TBMM, Abdullah Gül'ü cumhurbaşkanı olarak seçmiştir. Bu dönem, AK Parti'nin kapatılması için askerinin destek verdiği yasal girişimler ile iyice çalkantılı hâle gelirken TBMM çatısı altında yaşanan tartışmalar da yeni Sayıştay Yasası'nın çıkmasını bir hayli geciktirmiştir.²⁸

ASKERİ HARCAMALARIN DENETİMSİZLİĞİNİN SONUÇLARI

Kısıtlayıcı yasa hükümleri nedeniyle yıllar boyunca denetlenemeyen askerî harcamalar, ülke ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır. Askerî harcamaların bütçe içindeki yerini anlatmak için öncelikle son mali bütçe yasasına göz atılmalıdır.

Buna göre, Aralık 2011'de TBMM'de kabul edilen 2012 mali yılı bütçe yasasına göre ülkenin güvenlik ve asayişinden sorumlu olan kurum ve bakanlıklara aktarılan kaynak, yaklaşık 39 milyar TL'lik düzeyiyle, bütçenin yüzde 11.1'ini oluşturmaktadır. 2012 yılı bütçesinde en fazla ödeneğin ayrıldığı bakanlıklardan biri Milli Savunma Bakanlığı'dır. Milli Savunma

27 *Resmî Gazete (2004) "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun," Kanun No. 5170, 7 Mayıs 2004. 25469, 22 Mayıs 2004.*

28 *Sonrasında yaşanan askerî-siyasi çekişmeler için bkz. Balancar, F-Elmas, E. (2009) "Askerin Siyasete Müdahaleleri ve Ordu İçi Siyasallaşma," Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, TESEV Yayınları, İstanbul*

Bakanlığı bütçesi, 2012’de yüzde 7.4 artışla 18,2 milyar TL’ye yükseltilmiştir. Bu bütçenin, GSYH içindeki payı yüzde 1,3’tür; ancak bu oran savunmaya ayrılan ve gizli tutulan bütçe dışı kaynakları içermemektedir.

Nitekim, dönemin Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül de 2010 Kasım ayında yapmış olduğu konuşmada, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin, askerî bütçenin tamamı olmadığını, bütçe dışı kaynaklar arasında Jandarma bütçesinin, SSDF fonunun ve SGK bütçesinin de bulunduğunu belirtmiştir.²⁹

2012 bütçesinde Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın bütçesi yüzde 30.4 artışla 19 milyon 123 bin TL düzeyinde gerçekleşirken Emniyet Genel Müdürlüğü’nün (EGM) ödeneği, yüzde 14.6 artışla 12,1 milyar TL’ye çıkartılmıştır. EGM’nin bütçe içindeki payı yüzde 3.5 olmuştur. JGK ödeneği yüzde 7.6 artışla 4,9 milyar TL olurken, İçişleri Bakanlığı’nın ödeneği yüzde 14.8 artışla 2,5 milyar TL düzeyinde öngörülmüştür. JGK’nın, toplam bütçe ödeneği içindeki payı yüzde 1.4, İçişleri Bakanlığı’nın binde 7 düzeyinde gerçekleşmiştir. SGK’nın bütçesi yüzde 18.9 artışla 375,9 milyon TL olurken Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı (MİT) bütçesi, yüzde 12.8 artışla 750,9 milyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği bütçesi yüzde 5.4 artışla 14,3 milyon TL’ye yükselmiştir.

Ülkenin güvenlik ve asayişinden sorumlu olan kurum ve bakanlıklara aktarılan kaynakların yüksekliği, kısmen Türkiye devletinin yaklaşık 30 yılı bulan PKK ile mücadelesinden, kısmen de askerî harcamaların denetlenmiyor olmasından kaynaklanmaktadır. Askerî harcamaların bu kadar yüksek olmasının başlıca nedenlerden biri, uzun yıllardır süren PKK mücadelesidir. Bu noktada, karşımıza şu önemli soru çıkmaktadır: Peki, PKK ile mücadeleye giden kaynaklar hesaplanıyor mu? Türkiye devleti ile PKK arasında süren çatışmalar, kalkınma için ayrılabilir olan kaynakların, güvenlik harcamalarına aktarılmasına yol

Askerî harcamaların bu kadar yüksek olmasının başlıca nedenlerden biri, uzun yıllardır süren PKK mücadelesidir. Bu noktada, karşımıza şu önemli soru çıkmaktadır: Peki, PKK ile mücadeleye giden kaynaklar hesaplanıyor mu?

açmaktadır. “Terörle mücadele” adı altında bugüne kadar savunma ve güvenlik için ayrılan kaynaklar net olarak bilinmemekle birlikte zaman zaman yapılan açıklamalar, harcanan paraların çok yüksek boyutlarda olduğunu ortaya koymaktadır. Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım, Van’ı ziyareti sırasında yaptığı bir açıklamada bu konuda şunları söylemiştir:

Terörün maliyeti 1 trilyon dolar. Terör, enerjimizin bir kısmını boşa harcamamıza neden oldu. 25 yıl geçti aradan, 40 bin insanımızı kaybettik. 300 milyar dolarımız uçtu gitti. Terörün bize maliyeti dolaylı olarak bir trilyon dolardır... Biz, bu kaynakları terörle mücadele için harcamamış olsaydık acaba ne yapabilirdik? Bakın, bu parayla 15 bin adet 24 derslikli okul, 9 bin adet tam teşekküllü 400 yataklı eğitim araştırma hastanesi, 200 adet boğaz köprüsü, 120 tane Atatürk barajı ve 450 bin kilometre bölünmüş yol yapabilirdik. Binlerce gencimiz öldü. Şehitler verdik, gazilerimiz oldu. Biz, bu anlamsız mücadele sona ersin istiyoruz. Bu yol çıkmaz yoldur.³⁰

Milliyet gazetesi yazarı Güngör Uras da bir yazısında şu bilgileri vermiştir:

Terörle mücadelenin, ülkenin birlik ve bütünlüğünün korunmasının faturası var. Önce can, sonra para gidiyor. Giden can bir daha geri gelmiyor ama paranın bir yerlerden gelmesi gerekiyor. Terörle mücadelenin parasal faturası da iki yönlü: (1) Doğrudan harcamalar (2) Dolaylı kayıplar. Dolaylı kayıplar, terör nedeniyle yapılamayan yatırımlar, yapılamayan üretim, artan işsizlik, azalan ihracat, ülkenin kredi riskinin yükselmesi gibi çok yaygın ve de rakama dökülemeyecek kayıplardır. Doğrudan harcamaların ise rakama dökülmesi mümkündür. Terörle mücadele, sınır harekâtı ve sınır ötesi harekât, derece derece

29 Dönemin Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül’ün, 2011 yılı MSB bütçesi hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda, 5 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirilen oturumunda yaptığı konuşma

30 Radikal (2010) “Bakan Yıldırım: Teröre 1 trilyon dolar harcandı” 28 Şubat.

“Terörle mücadele” adı altında satın alınan silahlarda önceliğin saldırı helikopteri, insansız hava araçları ve güvenlik güçlerini mayınlı saldırılardan koruyacak mayın koruma araçlarından ziyade denizaltı gibi klasik savaşlar için kullanılan silah sistemlerinin tedarikine verilmesidir.

faturayı yükseltir. Silahlı kuvvet mensuplarının günlük harcamaları, araç ve gereç harcaması, yakıt ve mühimmat harcaması, terörün ve terörle mücadele zorluğunun tırmanışına paralel olarak artar.³¹

Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus da terörle mücadele için satın alınan silahlarda önceliğin saldırı helikopteri, insansız hava araçları ve güvenlik güçlerini mayınlı saldırılardan koruyacak mayın koruma araçlarından ziyade denizaltı gibi klasik savaşlar için kullanılan silah sistemlerinin tedarikine verilmesidir. Örneğin terörle mücadelede yola döşenen mayınlar yüzünden ordu önemli kayıplar vermektedir. Durum böyle iken, bu soruna çözüm olacak yerli BMC adlı firmanın, İsrail’den aldığı teknolojiden de yararlanarak ürettiği “Kirpi” adlı mayına dayanıklı araçlar, ancak 2011 yılının Nisan ayında çatışmaların sürdüğü bölgelere konuşlandırılmaya başlanmıştır.³² TSK’nın silah alımlarının gerek Meclis, gerekse siyasi irade tarafından denetlenmiyor olması, satın alınan silahların gerçek ihtiyaçlara cevap verip vermediğinin ve kaynakların gereksiz yere heba edilip edilmediğinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Elbette bu noktada, milletvekillerinin, son yıllarda artan biçimde gerek askerî bütçe, gerekse silah alımları konularında daha sorgulayıcı bir tutum izlediklerini de belirtmek gerekir. Örneğin Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Denizli Milletvekili Emin Haluk Ayhan, yanıtlanması istemiyle dönemin Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül’e, şu soruları yöneltmiştir:

Bu bütçelerde hangi tehdit ve risk senaryolarını dikkate aldınız? Uygulanan hedef plan hangi yılları kapsıyor? Şu anda bunların neresindeyiz? Bu yıl planda

31 Uras, G. (2007) “Terörle Mücadelenin Faturası Var.” *Milliyet*, 24 Ekim.

32 “Mehmetçik’i Mayından ‘Kirpi’ Koruyacak”, www.internethaber.com (Son Erişim Tarihi: 11 Nisan 2011)

hangi revizeler, politikalarınızda hangi nedenlerle yapıldı? Bu bütçenin Milli Güvenlik Siyaset Belgesi ve milli askerî konseptte uygunluğu veya uyumsuzluğu var mıdır? Burada birtakım projelerden bahsettiniz, bunların ihtiyaca dayalı hadiselerle, olaylarla ilişkisi nedir? İhtiyaçların bütünü nedir, bunların ne kadarı karşılandı, bunların ne kadarı bu yıl karşılanacak?³³

Özetle, PKK ile güvenlik güçleri arasında süren mücadelede ciddi askerî harcamalar yapılmış ve yapılmaya devam etmektedir ve bu harcamalar, askerî bütçenin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Ancak bu harcamaların içeriğine ve miktarına ilişkin bir meclis denetimi, eski yasadaki zafiyetler nedeniyle bu güne değin yapılamamıştır.

Askerî harcamalara ilişkin denetim yetersizliklerine işaret eden bir diğer konu, askerî ihalelerde ortaya çıkan yolsuzluk iddialarıdır. Bu yolsuzluk iddialarının en bilinenleri arasında 2000’li yılların ortasında gündeme gelen, Amerikan Boeing firmasından satın alınan erken uyarı ve kontrol uçakları AEW&C’lerin tedariki ile envanterdeki M-60 tanklarının İsrail’in IMI firması tarafından modernizasyonu ihalesi yer almaktadır. Ancak, meselenin kamuoyu gündemine de taşınmasına karşın, TBMM, ortaya atılan bu yolsuzluk iddialarını soruşturmaktan imtina etmiş, yargı da bu anlamda üzerine düşeni yapmamıştır. Bu durum, milyar dolarlık silah alımı kararlarını kimin verdiği ve TBMM’nin bu kararların alım sürecinde oynaması gereken aslî rolü neden oynamadığı gibi denetimsizliğe ilişkin önemli soruları da gündeme taşımaktadır.³⁴

Askerî denetimsizliğin başka bir sonucu da karşımıza AK Parti hükûmeti döneminde yaşanan en büyük askerî soruşturmalardan olan Ergenekon ve Balyoz soruşturmaları kapsamında çıkmaktadır.³⁵

33 Emin Haluk Ayhan’ın, 2011 yılı Milli Savunma Bakanlığı bütçesi hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda 5 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirilen oturumda yaptığı konuşma.

34 Sariibrahimoğlu, L. (2006) “Türk Silahlı Kuvvetleri,” *Almanak Türkiye 2005, Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV, İstanbul.

35 Bu konuda basında çıkan birkaç yazı için bkz. “İşte Silahlı Kuvvetler’in Ergenekon Eylem Planı” *Taraf* 12 Haziran 2008, “Ergenekon Adliyede Yattı” *Radikal*, 27 Ocak 2008, “Genç Subaylar Ergenekon Zanlısı” *Taraf*, 19 Eylül 2008.

Hatırlanacağı üzere, bu soruşturmalar kapsamında, aralarında eski Genelkurmay Başkanlarının da bulunduğu birçok yüksek rütbeli asker, subay ve astsubay gözaltına alınmış, bunlardan bazıları yapılan sorgulamalar sonrasında tutuklanarak cezaevine gönderilmiştir. Ergenekon ve Balyoz davalarının iddianamelerinde, askerî alanda yapılan harcamaların, yasadışı amaçlar için de kullanıldığı iddiaları yer almaktadır. Ergenekon davasının görüldüğü İstanbul 12. Ağır Ceza Mahkemesi, bu dava nedeniyle yürütülen soruşturmalarda; bazıları sanıkların üzerinde, bazılarıysa gömdükleri yerlerde olmak üzere toplam 298 adet silah, 23 adet LAW silahı, 85 adet el bombası, 2 bin 200 gram patlayıcı madde, 63 adet bomba düzeneği ve 47 bin 500 fişek ele geçirildiğini kayda geçirmiştir.³⁶ Darbe teşebbüsü soruşturmaları kapsamında, çeşitli evler ve gecekondu semtlerinde ortaya çıkarılan ve aslen devlete ait Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) menşeli bu bomba ve cephanelikler de denetimsizliğin yarattığı olumsuz sonuçlara örnek teşkil etmektedir. TSK demirbaşları arasında yer alan silahların böylesi farklı şekillerde saklanabilmiş olması, TSK'ya ait mal denetimlerinin mutlaka yapılması gerektiğini de ortaya koymaktadır.

Bu iki davanın devam ettiği günlerde, askerî bilgilerin satıldığı iddiasıyla soruşturma ve tutuklamalar ile başlayan ve devam eden bir başka yargı süreci daha yaşanmıştır. Bu tutuklamalar sonrasında, devletin güvenliğine ilişkin belgeleri sızdırmak, askerî casusluk, fuhuş ve şantaj suçlamasıyla açılan dava, hâlen İstanbul 11. Ağır Ceza Mahkemesi'nde devam etmektedir. İlk duruşması, 20 Nisan 2011'de yapılan ve iki amiralin de sanıkları arasında bulunduğu davada, örgütün yöneticisi olmakla suçlanan emekli Albay İbrahim Sezer'in evinde bulunan DVD'deki dokümanlardan ve Gölcük'teki Donanma Komutanlığı'nda gizlenmiş olarak bulunan belgelerden, sanıkların savunma sanayiinin kritik projelerini yabancı servislere sattıkları, TSK'ya ait savaş uçaklarının apron, bakım atölyeleri ve hangarlardaki görüntülerini topladıkları anlaşılmıştır.

Darbe teşebbüsü soruşturmaları kapsamında, çeşitli evler ve gecekondu semtlerinde ortaya çıkarılan ve aslen devlete ait olan MKEK menşeli bu bomba ve cephanelikler de denetimsizliğin yarattığı olumsuz sonuçlara örnek teşkil etmektedir. Bu durum TSK'ya ait mal denetimlerinin mutlaka yapılması gerektiğini de ortaya koymaktadır.

İddianameye göre, sanıkların belirlediği kilit isimler fuhuş görüntüleri alınarak kontrol altına alınmakta, bu kişilerden istenilen bilgi ve belgeler şantaj yoluyla elde edilmektedir. İddianamede, “Şüphelilerden ele geçirilen bu gizli belgelerle ilgili Genelkurmay Başkanlığı'ndan alınan cevabi yazılarda, belgelerle ilgili gizlilik derecelerinin yanı sıra ‘yabancı bir devletin eline geçmesi durumunda yabancı devlete yarar sağlayacak bilgilerden olduğu’ özellikle belirtilmiştir” ifadeleri yer almaktadır.³⁷ Türkiye'nin kıt kaynakları ile yurt içinde üretilen kimi askerî sistemlere ilişkin söz konusu bilgilerin kimi görevliler tarafından yurtdışına satıldığı iddiaları, özellikle milletvekillerinin, Sayıştay denetçilerinin ve vatandaşların aynı bilgilere erişiminin “gizli”, “stratejik” iddiasıyla engellendiği göz önüne alındığında ayrı bir boyut kazanmaktadır. Dava, henüz karar aşamasına gelmemiş olsa da söz konusu iddiaların varlığı bile, askerî harcamalara ilişkin gerekli denetim mekanizmalarının yokluğunda bu gibi durumların önüne geçmenin ne kadar zor olabileceğini göstermektedir.

Yukarıda anlatılan bütün bu gelişmeler, askerî harcamaların denetiminin 832 sayılı eski Sayıştay Yasası'ndaki eksiklikler ve zafiyetler yüzünden yapılamamış olmasının bir sonucu olarak görülebilir. Bu bağlamda, 6085 sayılı yeni yasanın şeffaflık ilkesine şüphe düşürmeyecek bir biçimde uluslararası denetim standartlarına uygun hâle getirilmesinin gerekliliği ve önemi daha belirginleşmektedir.

36 *Star* (2012) “Interpol İçin Ergenekon anatomisi” 11 Mart.

37 *Zaman* (2011) “Casusluk Çetesi, Askeri Üsleri BGG Evine Çevirmiş” 26 Şubat.

Yeni Sayıştay Yasası ve Getirdikleri³⁸

YENİ YASA'NIN GETİRDİKLERİ

Eski yasa ve bu yasadaki eksiklikler yüzünden yaşanan olaylar sonrasında, askerî harcama yapan kurum ve kuruluşların yasal düzenlemelerle sınırlanan dış denetimi, 3 Aralık 2010 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası ile yeni bir boyut kazanmıştır.

Yeni Sayıştay Yasası'nın amacı şu şekilde tanımlanmaktadır:

Kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, yasalar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve yasalarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştay'ın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.³⁹

Bu amaç doğrultusunda, TBMM Başkanlığı Sayıştay'dan; tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve derneklerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep

edebilecektir. Yeni yasa uyarınca Sayıştay, TBMM'den gelen bu ve benzeri denetim taleplerine öncelik verecektir. Diğer bir deyişle Sayıştay, yukarıda belirtilen amaçların yerine getirilmesi için TBMM adına yetkili kılınmakta ve Sayıştay denetçilerinin, herhangi bir kurumda denetim yapmak için TBMM'den ayrıca bir izin alması gerekmemektedir. Böylelikle yasa, Sayıştay'ın resen denetimini öngörmektedir. Bununla beraber, hâlen istisna teşkil eden ve Sayıştay'ın denetim alanına girmeyen bazı kurumlar bulunmaktadır. Örneğin, yeni Sayıştay Yasası, özel bir yasaya tabi olan Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)'nın denetimini öngörmemektedir. OYAK, bu yasaya göre denetime tabi olmadığı için Sayıştay denetçileri resen değil TBMM Dilekçe Komisyonu'nun talebi ile bu kurumda denetim yapabileceklerdir.

OYAK, bu yasaya göre denetime tabi olmadığı için Sayıştay denetçileri resen yerine TBMM Dilekçe Komisyonu'nun talebi ile bu kurumda denetim yapabileceklerdir.

Yeni yasanın yaptığı açılımlardan bir diğeri, kâğıt üzerinde denetimden, fiili denetime geçilmesidir. Türkiye'de, savunma harcamalarının yüzde 92'si masa başında, belge üzerinden denetlenmektedir.⁴⁰ Yeni Sayıştay Yasası ile denetçiler, bugüne kadar kâğıt üzerinde denetledikleri TSK hesaplarını fiilen de denetleyeceklerdir. Yeni Sayıştay Yasası ile Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez, TSK'nın elindeki silah gibi taşınır ve bina gibi taşınmaz tüm mallarının sayımı yapılacak ve denetlenecektir. Sayıştay Yasası'nın kimi

³⁸ Yasada yapılan 29 Haziran 2012 tarihli değişikliğe ilişkin bilgi için bkz. sayfa 35, "Yazarın Notu".

³⁹ Resmî Gazete'de yayımlanan 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Yasası.

⁴⁰ Binici, a.g.e.

hükümlerine ilişkin olarak yazarın sorularına yazılı yanıt veren Sayıştay Başkanı Recai Akyel, 6085 sayılı yasa ile TSK'nın ellerinde bulunan malların (taşınır ve taşınmaz) denetimi ve sosyal tesisler, orduvevleri, gazino, kantinlerin fiili denetim yetkisinin Sayıştay'a verildiğini belirtmiştir.⁴¹

Yeni yasaya göre denetçilerin görev ve sorumlulukları da genişletilmiştir. Denetçiler, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında kamu zararına yol açan bir durum tespit ederlerse sorumluların savunmalarını alarak mali yılsonu itibarıyla yargı için esas rapor düzenleme hakkına sahip olacaktır. Diğer bir deyişle, her ne kadar Sayıştay Yasası, performans denetimini, "kurumların belirlediği kıstaslara göre yapılması" ile sınırlandırmış olsa da artık denetçiler, örneğin askerî malların denetimini yapabilecekler ve konusu suç teşkil eden fiil ya da gayrimeşru bir durum ile karşılaştıklarında hemen ilgili Cumhuriyet Savcılığına bildireceklerdir. Sayıştay Daireleri tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda ilgili daireler tarafından hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilecektir. Sayıştay Başsavcısı, Sayıştay tarafından belirtilen süreler içerisinde verilmeyen hesapları takip edecek, hesabı ve istenilen bilgi ve belgeleri vermeyen sorumlular ile diğer ilgililer hakkında gerekli işlemleri yapacaktır. Savcı, oy hakkı bulunmamak üzere yargılamaya katılacak ve görüşünü açıklayacaktır.

6085 sayılı yasa ile birlikte Sayıştay'ın organizasyon yapısında da çeşitli değişiklikler olmuştur. Sayıştay Genel Sekreterliği kaldırılmış ve yerine birisi denetimden, diğeri ise yönetimden sorumlu olmak üzere iki başkan yardımcılığı ihdas edilmiştir. İlgili başkan yardımcılıklarına bağlı sekiz bölüm başkanlığı kurulmuş olup bunlara bağlı olarak kurumsal bazda denetimleri gerçekleştirmek üzere 24 Denetim Grup Başkanlığı, 16 Kamu İşletmeleri Grup Başkanlığı ile 6 Destek Grup Başkanlığı oluşturulmuştur. Rapor

Değerlendirme Kurulu ile Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.⁴²

YENİ SAYIŞTAY YASASINA DAİR ELEŞTİRİLER

Birçok açılımı beraberinde getirerek askerî denetimsizliğin önüne geçmeyi amaçlayan 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nın olumlu tarafları kadar eleştirilmesi gereken yönleri de bulunmaktadır.

Bu yönlerden en çok üstünde durulması gereken konu, yasanın gerek askerî gerekse sivil kurumların harcamaları üzerindeki denetimi kadük eden biçimiyle çıkmış olmasıdır. Zira yasada yaptığı değişikliklerle iktidar partisi, Sayıştay Yasası'nın en önemli maddesi olan, tüm kurumların denetiminde kritik rol oynayan performans denetimi bölümünde yer alan ve hesap verme sorumluluğunu pekiştiren ilkeyi ortadan kaldırmıştır. Sayıştay Yasası'nın 2. maddesi (d) bendinde yer alan Performans Denetimi bölümünün, hükümetin verdiği değişiklik önergesinden önceki hâli şöyledir: "Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini..." İktidar partisi tarafından verilen ve kabul edilen değişiklik önergesiyle birlikte bu maddeden "...ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini..." bölümü çıkartılmıştır. Böylece Sayıştay Yasası'nın 2. maddesi (d) bendi, hesap verme

Bu yönlerden en çok üstünde durulması gereken konu, yasanın gerek askerî gerekse sivil kurumların harcamaları üzerindeki denetimi kadük eden biçimiyle çıkmış olmasıdır. Zira yasada yaptığı değişikliklerle iktidar partisi, Sayıştay Yasası'nın en önemli maddesi olan, tüm kurumların denetiminde kritik rol oynayan performans denetimi bölümünde yer alan ve hesap verme sorumluluğunu pekiştiren ilkeyi ortadan kaldırmıştır.

41 Sayıştay Başkanı Recai Akyel'in, yazarın sorularına verdiği yazılı yanıtın, 10 Nisan 2012.

42 Sayıştay Başkanı Recai Akyel'in, yazarın sorularına verdiği yazılı yanıtın, 10 Nisan 2012.

Denetçiler, kamu idaresinin koyduğu politikaya göre denetim yapabilecek, TSK dâhil hiçbir kurumu, hedeflerinin gerçekliği konusunda sorgulayamayacaklardır. Örneğin TSK, 300 silah alacağını beyan ettiyse Sayıştay, bu kadar silahın alınıp alınmadığının tespitini yapacak ancak, “Bu miktarda alımı gerektiren mevcut ihtiyaçlar nelerdir? gibi, bu kurumun olası israflarını denetlemeye yönelik sorgulama yapamayacaktır.

sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile sınırlandırılmıştır.

Yapılan bu değişiklikle birlikte Sayıştay Yasası’nda Sayıştay denetçilerinin görevleri de bir anlamda sınırlandırılmıştır. Bu yasaya göre Sayıştay denetçileri, performans denetimi kapsamında, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarını ölçmekle yükümlü olacaklardır. Denetçiler, kamu idaresinin koyduğu politikaya göre denetim yapabilecek, TSK dâhil hiçbir kurumu, hedeflerinin gerçekliği konusunda sorgulayamayacaklardır. Bu da Sayıştay’ın, yerindelik denetimi yapamayacağı, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak kararlar alamayacağı anlamına gelmektedir. Örneğin TSK, 300 silah alacağını beyan ettiyse Sayıştay, bu kadar silahın alınıp alınmadığının tespitini yapacak ancak, “Neden bu kadar silah alıyorsunuz? Bu miktarda alımı gerektiren mevcut ihtiyaçlar nelerdir? Bu kadar alıma gerek var mıdır?” şeklinde, bu kurumun olası israflarını denetlemeye yönelik sorgulama yapamayacak, bu konularda hesap soramayacaktır.

Konunun yakından muhatabı olan Sayıştay yetkilileri de bu değişikliğin olumsuz niteliğine dikkat çekmiş ve yeni Sayıştay Yasası’ndaki performans denetimine ilişkin maddenin, kurum idarelerini, kendilerine tahsis edilen kaynakları daha verimli kullanmaya teşvik edecek nitelikte olması nedeniyle, değişmeden aynı kalmasının gerekliliğine işaret etmişlerdir.⁴³

Ancak bu duruma rağmen, AK Parti Grup Başkanvekili Nurettin Canikli de, yapılan değişikliği şu sözlerle savunmuştur:

Performans denetimi bölümündeki hükmü kaldırmamış olsaydık Sayıştay kendisini idarenin yerine koyarak, idarenin takdir yetkisindeki alanlarına girip onu denetleyecekti. Hep tartıştığımız, yargının yürütmeye müdahalesi durumunu doğuracaktı.⁴⁴

Yasanın iktidar partisinin bu müdahalesiyle yasalaşmasına muhalefetten yapıcı ve inandırıcı bir itiraz gelmemiş olması da dikkat çekicidir. 6085 sayılı Sayıştay Yasa teklifinin bu şekilde Genel Kurul’a gelmesine ve genelinde kamu idarelerinin, özelinde ise TSK harcamalarının denetiminde Sayıştay’ı sınırlayan istisnai hükümler içermesine yönelik tek ciddi itiraz Barış ve Demokrasi Partisi’nden (BDP) gelmiştir. Teklifin 20 Ekim 2010 tarihinde TBMM’de görüşüldüğü oturumda söz alan BDP Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan, milletvekillerinden askerî harcamalara ilişkin gizli yönetmeliğin muhafaza edilmiş olmasını şu sözlerle gündeme getirmiştir:

“Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapar.” Bu yasada da öyle deniyor. Oysaki PBK görüşmeleri esnasında hem alt komisyonda görev aldım hem üst komisyonda üye olarak bulundum. Sayıştay Genel Sekreteri, askerî harcamaların gizli bir yönetmeliğe göre yapıldığını, bu gizli yönetmeliği kendilerinin dahi görmediğini, görmeden bir denetim yaptıklarını söyledi ve o komisyon aşamasında, alt komisyonda, üst komisyonda, Meclis adına, bizim adımıza, yani vatandaşın alınan vergilerin Meclis tarafından hem alınması hem harcanması ve denetlenmesindeki usul ve esaslar dikkate alındığında, demokrasinin en önemli olan noktasında, bir Meclis üyesi olarak, milletin vekili olarak bu gizli genelgeyi, gizli yönetmeliği ben Komisyon’da istedim ve bu gizli yönetmeliği vermediler. Eğer Sayıştay Genel Sekreteri, “Gizli yönetmeliği ben bile göremedim” diyorsa bu çok vahimdir. Yine Batman’da kayıp

43 Yazarın Sayıştay yetkilileri ile yaptığı görüşme, Ekim 2010.

44 Kemal, L. (2010) “AKP Şeffaflığın Üstüne Şal Örttü.” *Taraf*, 25 Eylül.

silahları [Susurluk raporunda ortaya çıkan] bilme hakkı var diye istiyoruz. Eğer gizli yönetmeliklerle bu ülke yönetiliyorsa bu Meclis'in bir anlamı yoktur arkadaşlar.⁴⁵

TBMM Genel Kurul görüşmelerinde Kaplan'ın dile getirdiği yukarıdaki hususlara ilişkin olarak diğer partilere mensup milletvekillerinden ciddi bir tepki gelmemiş olması, Meclis'in, vatandaş adına hak aramada gerekli iradeyi ortaya koymadığını düşündürmektedir.⁴⁶

Peki, iktidar partisi yasada, böyle tartışmalara yol açan ve eleştirilen bir değişiklik yapmaya neden ihtiyaç duymuştur? Bu konuda çok farklı görüşler olmakla birlikte temel etmenin, AK Parti hükûmetinin, Sayıştay'daki hükûmete muhalif bir kanat tarafından hazırlanan ve Karadeniz otoyolları yapımı konusunda, iktidarı köşeye sıkıştırmak amacı taşıdığı öne sürülen bir raporun varlığından rahatsızlık duyması olduğu iddia edilmektedir. Başta Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olmak üzere muhalefet partilerinin hükûmete karşı koz olarak kullandıkları ancak henüz onaylanmamış olan bu rapor, Karadeniz otoyol projesinin, "kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini" öngörmektedir.⁴⁷

Yasadaki performans denetiminin kısıtlanmasının yanı sıra askerî bilgilerin, gerektiğinde kamuoyu ile paylaşılmasında "şeffaflık" ilkesine de bir takım sınırlamalar konulmuştur. Denetçilerin fonksiyonlarını, idarelerin ancak kendi koydukları hedefleri ölçme ile

sınırlı tutan yeni yasanın işte bu diğer sorunlu bölümü, özellikle askerî harcamalara ilişkin denetim raporlarının ne kadarının kamuoyu ile paylaşılacağı ile ilgilidir. 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nın 44. maddesinin 2'nci fıkrası, "Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet malları ile ilgili olarak, bu yasa uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar, ilgili kamu idarelerinin [yani örneğin TSK'nın] görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" demektedir. Dolayısıyla yeni yasaya göre yapılacak denetimler sonucunda yazılacak raporlar, her yıl Sayıştay Başkanlığınca genel hükümlere göre kamuoyuna duyurulacaktır. Eğer bu raporlarda savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili devlet kurumlarının sahip olduğu mallara ilişkin hüküm içeren maddeler bulunuyor ise bu raporların duyurulması, Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikte belirtilen şekilde yapılacaktır.

Yasadaki bu değişikliklerin uygulamadaki etkilerinin ne olacağı elbette zaman içinde belirginleşecektir. Bu konuyu görüştüğümüz bir Sayıştay yetkilisi, yasanın uygulamada nasıl işleyeceğine dair şunları söylemiştir:

Toprağa gömülü silahların [Ergenekon darbe girişimi iddiaları kapsamında yapılan ihbarlar ile toprağa gömülü olarak bulunan silahlar] yapılacak mal denetimi ile hangi TSK karargâhından çıkıp çıkmadığı tespit edilir. Şu ana kadar mal denetimi yapılmadığı için bu silahların izi sürüleliyordu. Mali denetim kapsamında envantere kaç adet silah var, bu yasal değişikliklerle sorularak kontrol edilebilir hâle gelir.⁴⁸

45 Kaplan, konuşmasının ardından söz konusu değişikliği, kürsüde dört dakika sessiz kalarak protesto etmiştir.

46 Bu noktada şunu da belirtmekte yarar var: İktidar partisi içinden de geçmişte, askerî harcamaların denetimi üzerinde Meclis iradesinin zayıf olması hakkında eleştiriler dile getirilmiştir. Dönemin AK Partili Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül, TBMM'nin (askerî) bütçe hakkını yeterince kullanmamasını, "Milletvekillerinin savunma bütçesinin incelenmesinde daha aktif davranması, askerî harcamaların Avrupa standartlarında şeffaf ve denetimli olmasına hizmet edecek" sözleriyle eleştirmiştir. *Taraf*, 23 Ağustos 2008.

47 Kemal, L. (2010) "AKP Şeffaflığın Üstüne Şal Örttü." *Taraf*, 25 Eylül.

Basında yer alan haberlere göre, bu sınırlamaların neler olacağını belirlemek üzere çalışmalar yapan Sayıştay denetçileri 14 maddelik bir taslak yönetmelik hazırlamıştır. Ancak bu taslak yönetmelik, Sayıştay başkanlığına sunulduktan sonra askerî harcamaların kamuoyu ile paylaşılması konusuna önemli sınırlamalar getirecek biçimde değişikliğe uğramıştır.

48 Yazarın Sayıştay yetkilileri ile yaptığı görüşme, Ekim, 2010.

Bu taslak yönetmelik, Sayıştay Başkanlığı'na sunulduktan sonra askerî harcamaların kamuoyu ile paylaşılması konusuna önemli sınırlamalar getirecek biçimde değişikliğe uğramıştır.

Bu konuda en çok ses getiren iddialardan biri Mehmet Baransu tarafından ortaya atılmıştır. Baransu'nun haberinde yer alan iddialara göre raporda yapılan değişiklikler şöyledir:

Sayıştay Komisyonu çalışmaları sırasında özellikle askerî makamlardan komisyon üyelerine [Sayıştay'daki Bölüm Başkanlarından biri] ile baskı yapılmaya çalışılmıştır. Bunun sonucu olarak Sayıştay Başkanlığı'nda, komisyonun hazırladığı taslak yönetmelik büyük oranda değiştirilmiş ve ilgili kurumlara görüş almak için bu hâli ile gönderilmiştir. Komisyonca ve Başkanlıkça hazırlanan taslaklara ayrıntılı olarak bakıldığında komisyonun hazırladığı metinden sadece bir maddenin aynen alındığı, geri kalan maddelerin değiştirildiği görülmektedir.

Örneğin askerlerin uzun yıllar boyunca arkasına saklandıkları "gizlilik" kavramının öne sürülmesini güçleştiren "uluslararası kuruluşlarla paylaşılan bilgilerin gizliliği ileri sürülemeyeceği" 5'inci maddesi metinden çıkarılmıştır. Yine, Sayıştay Başkanlığınca yapılacak denetimlerde denetime engel olunması hâlinde kamuoyunun bilgilenmesinin sağlanması için konulmuş olan "yapılacak denetimi güçleştiren ve engelleyici hususların kamuoyu ile paylaşılacağı" 12'nci maddesi metinden çıkarılmıştır. Bunlara ilave olarak kamuoyuna duyurulması gereken hususları düzenleyen ve halkın yapılan denetim sonuçlarından asgari ölçüde bilgilenmesini amaçlayan 4'üncü madde metinden çıkarılmıştır.

Bunun sonucu olarak yönetmelik bu hâli ile çıkarsa denetime ilişkin hiçbir husus kamuoyuna açıklanmayacaktır. Ayrıca eklenen bir madde ile denetlenen kamu kurumunun üst yöneticisine, yargıya esas raporların Sayıştay dairelerinde yargılanması esnasında gizlilik talep etme hakkı verilmiştir.

Yukarıda yer alan değişiklikler çok önemli olmakla birlikte Sayıştay Başkanlığı'nın askerlerin baskısı ile hazırladığı öne sürülen taslak yönetmelikteki en önemli değişiklik, Sayıştay Komisyonu'nun hazırladığı taslakta yer almayan 6. maddesidir. Bu madde ile gizlilik dereceli bilgi ve belgeleri teslim alan, edinen, kullanan, çoğaltan ve vakıf olan tüm Sayıştay mensupları, bunların gizli kalmasından, korunmasından sorumlu tutulmuş ve buna aykırı davranışlarda genel hükümlerin uygulanacağı yani Türk Ceza Kanunu'ndaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir. Böylece, örneğin, herhangi bir bilgi basında yer alırsa bundan bilgisi olan tüm Sayıştay mensupları sorumlu tutulacak ve haklarında soruşturma ve cezai kovuşturma işlemleri yapılacaktır. Bu durumda zaten Sayıştay'a bilgi ve belge vermek istemeyen askerler, bundan sonra tüm verecekleri bilgi ve belgeden başta Sayıştay denetçileri olmak üzere Sayıştay mensuplarını sorumlu tutarak denetim yapılmasını fiilen engelleyeceklerdir.

Milli Savunma Bakanlığı Karargâh Hizmetleri Yönergesine göre bir belgeye "çok gizli" gizlilik derecesi vermeye şube müdürlerinin bile yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla denetçilerce her istenecek bilgi ve belgeye "çok gizli" gizlilik derecesi vererek sorumluluk yaratılabilecektir. Yeni Sayıştay Yasası'ndaki gizli bilgi ve belgelerin incelenemeyeceğine ilişkin bir istisna bulunmamasına rağmen yönetmelik ile böyle bir fiili durum yaratılmak istenmektedir. Kaldı ki böyle bir madde, güvenlik ve istihbarat ile ilgili devlet kurumlarının sahip olduğu mallara ilişkin hususları içeren Denetim Raporlarının Kamuoyuna Duyurulmasına ilişkin hususları düzenleyen bu yönetmeliğin konusuna girmemektedir.⁴⁹

Baransu'nun ortaya attığı askerî harcamaların kamuoyu ile paylaşılması hakkındaki bu iddialar yazarın bir Sayıştay yetkilisi ile yaptığı bir görüşmede dile getirilmiştir.

49 Baransu, M. (2011) "Asker Bastırdı Şeffaflık Bitti." *Taraf*, 28 Kasım.

Kutu 3: Taslak Yönetmeliğin Oluşum Sürecindeki Kazanımlar ve Kayıplar⁵⁰

Taslak yönetmeliğin Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan ilk hâli ile Sayıştay Başkanlığı tarafından yapıldığı öne sürülen ve askerî harcamalara ilişkin denetim sonuçlarının önemli ölçüde kamuoyundan gizlenmesini sağlayan değişikliklerin ayrıntıları.

Bir Sayıştay üyesinin başkanlığında, bu konuda uzman üç baş denetçi ile bir uzman denetçiden oluşan beş kişilik Sayıştay komisyonu, bir yandan yurtdışı örnekleri, mevcut kaynakları ve konunun tarihsel gelişimini inceleyerek, diğer yandan her maddenin yasal ve bilimsel altyapısını hazırlayarak, taslak bir yönetmelik hazırlamıştır. Askerî harcamalara ilişkin denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılmasını da öngören bu taslak yönetmeliğin içerdiği ancak daha sonra Sayıştay Başkanlığınca değiştirilerek hayata geçmesi engellenen kazanımları şöyle sıralanabilir:

- 1- Uluslararası kuruluşlarla paylaşılan bilgilerin kamuoyuna açıklanması noktasında gizlilik ileri sürülemeyecektir. (Örneğin TSK'nın personel sayısı NATO ile paylaşılırken kamuoyu ile paylaşılmamaktaydı. Askerî alımlar ve niteliklerine göre silah ve teçhizat sayıları da NATO ile paylaşılmakta iken kamuoyuyla paylaşılmamış ve "kamuoyundan gizli" algısı oluşturulmuştur.)
- 2- Yapılacak Sayıştay denetimini güçleştiren ve engelleyici hususlar, kamuoyu ile paylaşılacaktır. (Eski sistemde Sayıştay denetçileri birçok kez askerî alanlara alınmayıp ve bazı hususlarda gizlilik argümanı öne sürülerek denetim engellenmekteydi ancak bu durum basına yansımadağı sürece kamuoyunun konuyla ilgili bilgisi bulunmamaktaydı.)
- 3- Kamuoyunun yapılan denetim sonuçlarından asgari ölçüde bilgilenmesi sağlanacaktır. (Komisyon taslağının 4. maddesine göre denetlenen kurumun adı, denetimin konusu gibi asgari bilgiler kamuoyu ile paylaşılacaktır. Böylece

kamuoyu, kurumların denetlenip denetlenmediğini takip edebilecektir.)

- 4- Raporların kamuoyuna açıklanmasını belirleyen idare, Sayıştay Başkanlığı olacaktır ve yargı raporlarının görüşülmesi de dâhil kurumun üst yöneticisinin (Milli Savunma Bakanı) gizlilik konusunda bir talep hakkı bulunmamaktadır.
- 5- Uluslararası standartlar ve gelişmiş ülke uygulamalarına uygun bir şekilde savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kurumların devlet malları denetim sonuçları kamuoyu ile paylaşılacaktır.

Komisyon tarafından hazırlanan bu taslakta daha sonra Sayıştay Başkanlığınca önemli değişiklikler yapılmış ve böylelikle ikinci bir taslak yönetmelik hazırlanmıştır. Sayıştay idaresinden iki kişi ile askerî yetkililer tarafından hazırlan bu ikinci taslak yönetmeliğin kaybettirdikleri şöyle sıralanabilir:

- 1- Uluslararası kuruluşlarca paylaşılmasına rağmen bazı bilgiler kamuoyu ile paylaşılmayacaktır.
- 2- İlgili kurumlar denetimi güçleştirici ve engelleyici hareketler içine girdiğinde, bu durumdan kamuoyunun bilgisi olmayacaktır. Bu durum, alışkanlık hâline getirilerek fiili olarak denetim yapılmayacaktır.
- 3- Kamuoyunun yapılan denetimlerle ilgili olarak hiçbir şekilde bilgisi olmayacaktır. Dolayısıyla bir kurum, yıllarca denetlenmese bile kamuoyu bunun hesabını soramayacaktır.
- 4- Üst yöneticinin yargılama esnasında gizlilik talep hakkı olacaktır. (Örneğin, Jandarma Genel Komutanı, kendi kurumuyla ilgili raporun yargılanmasının gizli olarak gerçekleştirilmesini sağlayabilecektir.)

⁵⁰ Kaynak, yazarın, Sayıştay yetkilileri ile yaptığı Aralık 2011 tarihli görüşmedir.

Kutu 3: Taslak Yönetmeliğin Oluşum Sürecindeki Kazanımlar ve Kayıplar (Devam)

5- Gizlilik dereceli bilgi ve belgeleri teslim alan, edinen, kullanan, çoğaltan ve vakıf olan tüm Sayıştay mensupları bunların gizli kalmasından, korunmasından sorumlu tutulacak ve buna aykırı davranışlarda bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunundaki genel hükümler uygulanacaktır. Ne Sayıştay Kanununda ne de Sayıştay denetçilerinin tabi olduğu 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununda bu şekilde sorumluluk yükleyen bir hüküm yokken, bu yönetmelikte bu şekilde bir hüküm getirilmesi sonucunda baskı altına alma ve korkutma yöntemi ile denetimin fiilen gerçekleştirilmesi engellenecektir. Milli Savunma Bakanlığı Karargâh Hizmetleri Yönergesine göre bir belgeye “çok gizli” gizlilik

derecesi vermeye şube müdürlerinin bile yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla denetçilerce her istenecek bilgi ve belgeye “çok gizli” gizlilik derecesi vererek sorumluluk yaratılabilecek ve haklarında dava açılacaktır.

6- Kanuni gerekçesine bakıldığında yönetmeliğin konusu sadece denetim raporlarının kamuoyuna duyurulmasına ilişkin esaslar olması gerekirken, yetki gaspı yapılarak denetimi zorlaştıracak hükümler konulmuş ve fiili durum oluşturulmuştur. 1960’lı yıllarda aynı yoldan gidilerek kanunun verdiği denetim yetkisi yönetmelik ile bertaraf edilmiş ve Sayıştay denetimi fiilen ortadan kaldırılmış idi. Şu anda da benzer durum yaşanmaktadır.

Sayıştay, askerî harcamaların kamuoyu ile paylaşılmasına önemli ölçüde sınırlama getirdiği ve denetçileri, bilgilerin sızmasına karşı susturmayı amaçladığı öne sürülen yönetmelik değişikliği haberiyle ilgili olarak aynı gün bir açıklama yapmıştır.

Sayıştay, askerî harcamaların kamuoyu ile paylaşılmasına önemli ölçüde sınırlama getirdiği ve denetçileri, bilgilerin sızmasına karşı susturmayı amaçladığı öne sürülen yönetmelik değişikliği haberiyle ilgili olarak aynı gün bir açıklama yapmıştır.⁵¹ Açıklamada, haberin kamuoyunu yanıltan, Sayıştay’ın güvenilirliğine ve bağımsızlığına olan inancı zedeleyen nitelik taşıdığı savunularak hazırlanan yönetmelik taslağının, Sayıştay tarafından yapılan denetimlere ilişkin değil, bu denetimler sonucunda hazırlanan raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin olduğu belirtilerek şöyle denmektedir:

51 Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay), resmî internet sitesi, “Haberler” bölümü, www.sayistay.gov.tr/haberler.asp (Son Erişim Tarihi: 28.11.2011)

Yönetmelikte, denetim süreci düzenlenmediği için denetimle ilgili hükümlere yer verilmemesi tabiidir. Dolayısıyla söz konusu haberde yönetmelik metninden çıkarıldığı ileri sürülen ‘Uluslararası kurumlarla paylaşılan bilgilerin gizliliği öne sürülerek denetim sınırlandırılmaz’ ifadesinin, yönetmeliğin kapsamı ile ilgisi bulunmamaktadır. Kaldı ki Sayıştay Kanunu bu konuda yeterli güvenceyi sağlamış olup bu hususun ayrıca, konu ile ilgisi bulunmayan bir yönetmelikte düzenlenmesine ihtiyaç da bulunmamaktadır... Haberde ayrıca, ‘Yapılan denetim sonuçları kamuoyunun bilgisine asgari olarak açılır’ ifadesinin yönetmelikten çıkarıldığı iddia edilmektedir. Yönetmelik, ilgili raporların, evrensel düzeydeki iyi uygulama örneklerini, Avrupa Komisyonu’nun 2003/98/EC numaralı direktifindeki düzenlemeleri ve uluslararası standartları da dikkate alarak kamuoyuna asgari değil, azami düzeyde sunulmasını amaçlamaktadır.⁵²

Genel olarak değerlendirildiğinde bu açıklama, tatmin edici bilgi sunmaktan oldukça uzaktır. Bunun yanı sıra

52 A.g.e.

Baransu'nun haberinde iddia edilen hususlara açıklık getirmekten ziyade şekli hususlara vurgu yapılmıştır. Keza, Baransu da açıklamanın tatmin edici olmadığını şu noktalara dikkat çekerek belirtmektedir:

Haberimizde, "uluslararası kuruluşlarla paylaşılan bilgilerin gizliliği ileri sürülemez" hükmüne yer vermiştik. Bu hüküm ile kamuoyuna açıklanacak bilgilerin kapsamının genişletilmesi amaçlanmakta idi. Bu hüküm taslaktan çıkarılmıştı. Ancak Sayıştay, yaptığı açıklamada, "uluslararası kurumlarla paylaşılan bilgilerin gizliliği öne sürülerek denetim sınırlandırılmaz" diye bir cümlenin haber içeriğinde olduğunu söyledi. Haberde, "denetim sınırlandırılmaz" diye bir cümle yoktu. Olmayan bir ifade ortaya atılarak konu çarpıtılmaya çalışılmıştı. Dolayısıyla da komisyon taslağındaki ifade yönetmelik konusuna girmekteydi.⁵³

Bu görüşe benzer şekilde, bir Sayıştay görevlisiyle yaptığımız görüşmede de Sayıştay bünyesinde askerî harcamaların denetlenmesi konusunda çekingen tutum sergileyen bir ekibin bulunduğu dile getirilmiştir. Ayrıca aynı yetkili, askerî harcamalarının denetlenmesine direnç gösterdiğinin bir vakıa olduğuna da vurgu yapmaktadır.⁵⁴ Nitekim, dönemin Genelkurmay Başkanı emekli Orgeneral Işık Koşaner, internete düşen ve sonrasında doğruluğunu kabul ettiği ses kayıtlarında, "Sayıştay Yasası değişince para işleri çok ciddiye bindi" dedikten sonra devamlı şu görüşleri dile getirmiştir: "Çok dikkat ediniz! Para işleri bundan sonra çok ciddiye bindi. Sayıştay denetleyecek. Sıkıntı olur, yönergemizde, [vs.] ne diyorsa onun dışına katıyın çıkmayınız."⁵⁵ Emekli Orgeneral Koşaner, kendisine ait bu ses kayıtlarının yayımlanmasıyla ilgili olarak yaptığı açıklamada, sarf ettiği tüm sözlerin arkasında olduğunu vurgulayarak bunların bir "itiraf" değil,

Altı çizilmesi gereken hususlardan biri de silah sanayi gibi ciddi paraların döndüğü bir sektörde çalışan firmaların, askerî harcamaların denetiminin şeffaflaşması sonucunda uğrayacakları mali kayıpları önlemek adına asker, milletvekili ve bürokratlar nezdinde yaptıkları olası lobi faaliyetleridir.

tamamen bir "özeleştir" mahiyetinde olduğunu savlamıştır.⁵⁶

Sayıştay denetçilerinin askerî harcamalara ilişkin yapacakları denetim sonuçlarının kamuoyu ile sınırlı bir biçimde paylaşılmasını öngördüğü belirtilen taslak metnin, bu şekilde bir değişikliğe uğramasında sadece TSK etkili olmamıştır. Askerî harcamaların şeffaflaşmasını menfaatlerine aykırı bulan sivil ve siyasi aktörlerin yanı sıra TSK ile ilişkileri germek istemeyen siyasi iktidarların bu yöndeki politikaları da göz ardı edilmemelidir. Bunun yanı sıra altı çizilmesi gereken hususlardan biri de silah sanayi gibi ciddi paraların döndüğü bir sektörde çalışan firmaların, askerî harcamaların denetiminin şeffaflaşması sonucunda uğrayacakları mali kayıpları önlemek adına asker, milletvekili ve bürokratlar nezdinde yaptıkları olası lobi faaliyetleridir. Geçmiş dönemin Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül, bir açıklamasında silah tüccarlarının, ellerindeki imkânları, tedariklere karar veren mercileri ve komisyon üyelerini etkilemek, ikna etmek için de kullandıklarını dile getirmiş ve şöyle demiştir: "Tüccarlar, gerekli mercilere ulaşmak için emekli generaller üzerinden çalışıyordu; emekli olduktan sonra şirketlerinde bir şekilde istihdam ediyorlardı."⁵⁷

Bu süreçlerin bir sonucu olarak, askerî harcamalara ilişkin denetim raporları sonuçlarının kamuoyundan mümkün olduğunca gizlenmesi eğiliminin taslak yönetmeliğe yansımalarını söylemek mümkündür.

53 Baransu, M. (2011) "Sayıştay Başkanı Kuma Sokuyor." *Taraf*, 2 Aralık.

54 Yazarın söz konusu Sayıştay yetkilisi ile yaptığı görüşme, Aralık 2011

55 *Habertürk* (2011) "Koşaner'den bomba itiraflar," 25 Ağustos.

56 *Ntvmsnbc* (2011) "Koşaner: Sözlerimin Arkasındayım" 27 Ağustos.

57 Yetkin, M. (2010) "Bakanın Ağzından Savunma İhalelerinde Rüşvet Kuşkususu" *Radikal*, 9 Kasım.

Türkiye, NATO'ya üye bir ülke olarak savunma harcamalarının şeffaştırılması konusunda diğer ittifak üyelerinden çok geridedir. Dünya çapında yolsuzlukla mücadele amacıyla kurulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü İngiltere'nin (*Transparency International UK*, TI UK), 93 ülkenin savunma bütçelerindeki şeffaflığı konu aldığı Ekim 2011 tarihli raporunda, askerî harcamada şeffaflık kategorisinde Türkiye, düşük ve orta arası kategoride yer almaktadır. Bu kategorideki ülke sayısı 21'dir ve aralarında Türkiye'nin yanı sıra Afganistan, Bulgaristan, Hindistan, Ruanda, Tanzanya ve Vietnam gibi ülkeler yer almaktadır. TI UK'ye göre Türkiye, savunma bütçesinde şeffaflık kategorisinde Nepal, Sri Lanka, Uganda ve Zambiya'nın da gerisindedir. Ancak Türkiye'nin gerisinde kaldığı ülkeler sıralamasında NATO üyesi İtalya'nın da bulunduğunu belirtmek gerekmektedir.⁵⁸ Türkiye'nin de içinde bulunduğu düşük ve orta arası kategorideki ülkelere bakıldığında bu ülkelerde de savunmaya ayrılan kaynakların kayda değer ölçüde bütçe dışı olduğu ve denetlenmediği görülmektedir. TI UK raporunda, Türkiye'nin NATO ile paylaştığı bilgileri kendi kamuoyu ile paylaşmadığına işaret edilmektedir:

Devletler, toprak bütünlüğünü muhafaza etmek ve vatandaşlarının korunmasını sağlamak gibi ana fonksiyonları yerine getirmek üzere vardır. Devletlerden vatandaşlarına altyapı, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerini sunmaları beklenir. Ancak savunma ve güvenlik ilkelerinin, bir devletin toprak ve siyasi kimlik olarak ayakta kalmasına etkileri vardır. Dolayısıyla, güvenlik ve savunma alanındaki kamu hizmeti devletin bizatihi tanımının bir parçasıdır... Savunma ve güvenlik bütçeleri, vatandaşların vergilerinin bu sektörlerde nasıl harcadığını öğrenecekleri ve hükümetleri ile askerlerinin faaliyetlerinden sorumlu tutacakları kritik belgelerdir.⁵⁹

58 Transparency International (TI UK) (2011), "The Transparency of National Defence Budget," Defence and Security Programme, Kasım 2011, www.ti-defence.org, transparency.org.uk (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

59 A.g.e.

Şüphesiz, savunma ve güvenlik alanında kamuoyundan gizli kalması gereken bilgiler bulunmalıdır. Hükümetler, savunma bütçelerini şeffaştırırken istihbarat konularını ve askerî sistemlerde geliştirilen ulusal yeteneklerini gizli tutmak ve korumak zorundadırlar. Ancak bu hassas denge, bir yandan askerî harcamalarda hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkesini uygulamaya koyarken diğer yandan da gerçekten gizli olan bilginin korunması ile sağlanabilmektedir. Bu konudaki en önemli örneklerden biri Güney Kore'den verilebilir. Güney Kore'de, hükümet savunma bütçelerini gizlilik derecesine göre üç kategoriye ayırmıştır. Buna göre, birinci kategoride Meclis Genel Kurulu'nda ele alınmak üzere bir bütçe cetveli sunulmakta, ikinci kategoride güvenlikle ilgili seçilmiş vekiller ile birlikte Milli Savunma Komitesi'ne daha detaylı bir bütçe cetveli sunulmaktadır. Üçüncü kategoride ise artık bir hayli detaylandırılmış savunma bütçesi, yalnızca Milli Savunma Komitesi'ne gönderilmektedir.⁶⁰ Böylece hem şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, hem de gerçekten gerekli durumlarda gizlilik korunabilmektedir.

Buraya kadar yeni Sayıştay Yasası'ndaki en önemli iki zafiyet üzerinde durulmuştur. Bunlar, Sayıştay denetçilerinin sınırlandırılmaları ve şeffaflık ilkesinin neredeyse ortadan kaldırılması ile askerî harcamalara ilişkin denetim sonuçlarının ne kadarının kamuoyu ile paylaşılacağını öngören kısıtlamalar idi. Bu zafiyetlere kimi askerî kurumların, hesap verme konusunda süren eski alışkanlıkları konusu da eklenebilir. Yukarıda da belirtilmiş olduğu üzere Sayıştay, performans denetimini, idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirecektir. Ancak yasa değişse de bazı kurumlar, hesap vermeme üzerine kurulu geleneksel reflekslerini korumayı sürdürmüşler ve bu duruma ne iktidardan ne de muhalefetten bir itiraz gelmemiştir. Zira Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve

60 A.g.e.

Ancak yasa değişse de bazı kurumlar, hesap vermeme üzerine kurulu geleneksel reflekslerini korumayı sürdürmüşler ve bu duruma ne iktidardan ne de muhalefetten bir itiraz gelmemiştir.

MİT'e ek olarak Milli Savunma Bakanlığı, JGK ve SGK "yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti" nedeniyle hedef ve gösterge saptamakla yükümlü değillerdır. Ancak yine bir güvenlik sektörü kurumu olan EGM, stratejik plan ve performans programı hazırlamak, performans hedef ve göstergeleri belirlemek ve bunları kamuoyuna duyurmakla yükümlüdür. Bu doğrultuda EGM, 2010'nun yanı sıra 2011 yılı Performans Programı'nda performans hedef ve göstergeleri ayrıntılı şekilde düzenlemiştir.⁶¹ EGM 28 sayfalık bütçe ödeneği sunarken Milli Savunma Bakanlığı ve JGK sırasıyla 2,5 ve 2 sayfa bütçe ödeneği sunmuştur.⁶² EGM haricindeki diğer kurumlar ise hedef ve göstergelerini belirlememektedirler. Dolayısıyla Sayıştay denetçileri, bu kurumların stratejik planlarını göremeyecekleri için bütçelerini de denetleyemeyeceklerdir. Yeni yasa ile Sayıştay, güvenlik kurumlarının ellerindeki mallar ve özellikle de silahları denetleme işlevine sahip olacaktır ancak denetçiler, bu silahların gerekli olup olmayacağını sorgulayamayacaklardır.

Askerî harcamaların incelenmesinde bilgi eksikliğinin ve denetimsizliğin yaşandığı bir diğer kurum ise 2009 yılında Türk savunma sanayinin cirosunun yüzde 42'sini oluşturan iştiraklerinden gelir elde eden TSKGV'dir. TSKGV'nin, askerî projelere aktardığı kaynaklar bilinmemektedir. Savunma sanayisinde

önemli bir yeri olan ve 17 Haziran 1987 yılında 3388 sayılı yasayla kurulan TSKGV, Sayıştay denetim kapsamının dışında yer almaktadır. Vakfın denetimi, Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) tarafından gerçekleştirilmektedir.⁶³ Ancak İstanbul Bilgi Üniversitesi'nin Kasım 2011 tarihli araştırmasında, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının harcamalarını kapsayan Milli Savunma Bakanlığı, JGK ve SSDF verilerine Maliye Bakanlığı internet sitesi üzerinden kolayca ulaşılabilmesine rağmen Türkiye'de askerî harcamaların izlenmesinde birçok güçlükle karşılaşıldığı belirtilmiş ve şu saptama yapılmıştır:

Verilere büyük ölçüde ulaşılabilmesine rağmen SSM fonu, MKEK, köy korucularına yönelik harcamalar, örtülü ödenekten yapılan harcamalar, askerî amaçlı alınan dış krediler ve askerî ARGE harcamalarının bütün ayrıntılarına ve uzun dönemli gelişme ve öngörülerine ulaşmak mümkün olmamaktadır.⁶⁴

Mehmet Işın, Sayıştay'ın askerî harcamalar üzerine denetimi üzerine yazmış olduğu yüksek lisans tezinde, 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nın ilgili maddeleri ışığında gerek TSKGV gerekse vakfın hissedarı olduğu 18 askerî firmanın denetime açık olması gerektiğini ortaya koymaktadır.⁶⁵ Vakfın pay sahibi olduğu bu şirketler, Hazine Müsteşarlığı tarafından "kamu işletmesi" olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle yeni Sayıştay Yasası ile denetim kapsamına alınması için gerekli çalışmalar yapılabilecektir. Diğer bir seçenek olarak da TBMM'den gelecek talep üzerine bu vakıf ve ortağı olduğu şirketlerin Sayıştay tarafından denetlenerek denetleme sonucunun rapor hâlinde TBMM'ye verilebileceği belirtilmektedir.

61 Daha ayrıntılı bilgi için bkz. www.egm.gov.tr/Duyurular2008/Emniyet_Genel_Mudurlugu_Stratejik_Plan.pdf, www.egm.gov.tr/Duyurular2011/2011EGMPERFORMANS.pdf

62 Yentürk, N. (2011) *STK'lar için Askerî ve Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, www.stk.bilgi.edu.tr/docs/askeriharcamalarkilavuzu.pdf (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

63 Binici, a.g.e.

64 Yentürk, a.ge. Ayrıca, "Askerî Harcamaların İzlenmesinde İnternette Ulaşılamayan Veriler" bölümü için aynı raporun 66.'nci sayfasına bakınız.

65 Işın, a.g.e.

Kutu 4: Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Şirketlerinin Denetimi⁶⁶

Mehmet Işın'ın, yüksek lisans tezinde ortaya attığı, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) ve şirketlerinin denetlenebileceğine ilişkin yasal mülahazalar.

TSK'nın güçlendirilmesi ve ihtiyaç duyulan silah, araç ve gereçleri yurt içinde üretecek seviyede bir savunma sanayii kurularak dışa bağımlılığın asgariye indirilmesi amacıyla 25 Haziran 1987 tarihli ve 3388 sayılı kanun uyarınca, daha önce muhtelif tarihlerde kurulmuş olan Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıflarının birleştirilmesi ile Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) kurulmuştur.⁶⁷

TSKGV, yeni vakıflar içinde özel kanunla kurulmuş tek vakıftır. Vakıf, Milli Savunma Bakanı, Genel Kurmay İkinci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayii Müsteşarı'ndan oluşan Mütevelli Heyeti tarafından yönetilmektedir.

Vakfın amaçlarına ulaşmak için haiz olduğu yetkilerin arasında ticari işletmeler kurmak, ticari işletmelere ortak olmak ve bu işletmeler nezdinde vakıf temsilcilerini seçmek bulunmaktadır. Bu çerçevede vakıf doğrudan ve dolaylı olarak toplam 18 şirkete iştirak etmektedir.

Bu iştiraklerden vakıf payı doğrudan yüzde 50'nin üzerinde olanlar; TAI (TUSAŞ -Türk Havacılık ve Uzay Sanayii A.Ş.), ASELSAN, HAVELSAN, İşbir Elektrik Sanayii A.Ş. ve ASPİLSAN'dır.

Özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren bu şirketlerde pay sahibi olan vakfın yönetim kontrolü

devlet görevlilerinde olduğundan bu şirketler kamu işletmesi olarak değerlendirilmektedir.⁶⁸

TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketler, Türkiye savunma sanayisinin önemli bir bölümünü teşkil etmektedir. Söz konusu şirketler SSM'nin yürüttüğü çoğu projenin de yüklenicisi konumundadır. Bunlar birlikte değerlendirildiğinde büyük mali kaynakların kullanıldığı askerî savunma sanayisinde devletin TSK aracılığıyla hem arz hem talep eden konumunda olduğu görülmektedir.⁶⁹

Gerçekten de TSKGV önemli askerî harcamalar yapan bir kurumdur. Bu kuruma ve iştiraklerine kamu bütçesinden bir kaynak aktarılmamaktadır. Ancak yönetimi devlet kontrolünde olan vakıf, Silahlı Kuvvetlerin çeşitli askerî harcamalarına destek olmaktadır.⁷⁰

TSKGV'nin gelirleri ve harcamaları konusunda tahminlerden öteye geçen net bir bilgi bulunmamaktadır. Hem kanunda hem de vakıf senedinde "bağış" temel gelir kaynağı olarak gösterilen TSKGV'nin bu bağışları kimden ve ne şekilde aldığına yönelik İnternet sitesinde detaylı bilgi yoktur.

İnternet sitelerinde yer alan bilgilere göre, TSKGV'nin denetimi her yıl Vakıf Mütevelli Heyeti

66 Bu bölüm, Mehmet Işın'ın, (2011),Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sayıştay Denetimi Örneği, Yüksek Lisans Tezi'nden alınmıştır.

67 Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), resmî internet sitesi, www.tskgv.org.tr (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

68 Hazine Müsteşarlığı, 2007-2009 Kamu İşletmeleri Raporu, s. 205

69 Akça, İ. (2010) *Türkiye'de Askerî-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler*. TESEV Yayınları.

70 Yentürk, N. (2009) *Askerî ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Birimi, www.stk.bilgi.edu.tr/docs/SAVrapor.pdf (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Kutu 4: Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Şirketlerinin Denetimi (Devam)

Denetçileri ve VGM Teftiş Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır.⁷¹

Yine İnternet sitelerinde, TBMM tarafından talepte bulunulması durumunda Sayıştay, Cumhurbaşkanı'nca gerek görülen durumlarda ise Devlet Denetleme Kurulu tarafından TSKGV'nin denetlenebileceği belirtilmekle birlikte şirketlerin denetimi ile ilgili bilgi bulunmaktadır.

TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketler; Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından kamu işletmesi olarak değerlendirilmekte ve bu şirketlere ilişkin bilgiler yine müsteşarlığın 2007 yılından itibaren düzenli olarak yayınlamaya başladığı Kamu İşletmeleri Raporları'nda yer almaktadır.⁷²

Söz konusu şirketlerin kamu işletmesi sayılarak Sayıştay denetimine tabi olup olamayacağı kamuoyu tarafından merak edilmektedir. Bu raporun yazarı, "Devasa bütçeli askerî firmalar da denetlenecek mi?"⁷³ başlığı altında TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketlerin denetimi konusunu işlemekte ve şöyle demektedir: "Sayıştay Kanunu'nda belirsizliğini koruyan bir diğer sorun: TSKGV'nin hissedarı olduğu 18'e yakın askerî firmanın denetlenip denetlenmeyeceği. Kamuoyuna harcamalarını açıklamayan bu firmaların devasa boyutlarda silah harcamaları yaptıkları biliniyor."

TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketlerin, 6085 sayılı kanunun belirlediği denetim alanı ile birlikte değerlendirildiğinde Sayıştay denetimine tabi

olduğu görülmektedir. Şöyle ki 6085 sayılı kanuna göre Sayıştay:

- a) Merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak yüzde 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları (yüzde 50'den az olması hâlinde ortaklık hakları yönüyle), diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),
- b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri (kamu payının yarıdan az olması hâlinde ortaklık hakları yönüyle),
- c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurtdışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile AB fonları dâhil yurt içi ve yurtdışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,
- ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetler.⁷⁴

Yukarıda belirtilen hükümlere göre TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketler, Merkezî Yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin dolaylı olarak ortak oldukları işletme olarak değerlendirilebilmektedir. Şöyle ki; TSKGV müteveli heyetini oluşturan

71 Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), resmî internet sitesi, www.tskgv.org.tr (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

72 Hazine Müsteşarlığı, 2007-2009 Kamu İşletmeleri Raporu

73 Kemal, L. (2011) "Devasa Bütçeli Askerî Firmalar da Denetlenecek mi?" *Taraf*, 16 Ocak.

74 *Resmî Gazete* (2010), "Sayıştay Kanunu," 3 Aralık 2010. 6085, 18 Aralık, m 4/1. Fıkra

Kutu 4: Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Şirketlerinin Denetimi (Devam)

dolayısıyla yönetimi elinde bulunduran kişiler, Milli Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı personeli olmakla birlikte söz konusu kurumlar Merkezî Yönetim bütçesi kapsamında bulunan kamu idareleri arasındadır. Sonuç olarak bu kurumlar dolaylı şekilde TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketlere ortak olmaktadır.

6085 sayılı kanunun belirlediği denetim alanının yanı sıra Sayıştay, TSKGV ve pay sahibi olduğu şirketleri, TBMM'den gelen denetim talepleri doğrultusunda denetleyebilecektir.

6085 sayılı kanuna göre TBMM Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay'dan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup

olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları TBMM Başkanlığına sunulur.⁷⁵

Bu çerçevede, TSKGV ve pay sahibi olduğu şirketler TBMM'den gelen talep doğrultusunda Sayıştay tarafından denetlenerek sonuçları rapor hâlinde TBMM'ye sunulabilmektedir.

75 *Resmî Gazete* (2010), "Sayıştay Kanunu," 3 Aralık 2010. 6085, 18 Aralık, m 45/1. Fıkra

Sonuç ve Öneriler

Yeni Sayıştay Yasası'yla birlikte Sayıştay denetçilerinin, savunma harcamalarının denetiminde daha da uzmanlaşması beklenirken, TBMM'nin de gerek sivil gerekse savunma alanındaki harcamaların denetimi konusunda uzmanlaşarak gerekli olan iradeyi göstermesi gerekmektedir. Arkalarında denetim yetkisini aldıkları güçlü bir Meclis iradesi bulunmayan Sayıştay denetçileri, yeni yasanın da öngördüğü şekilde TSK'yı gerektiği gibi denetleyememe tehlikesi ile karşı karşıyadırlar.

Demokratik ülkelerde sayıştay denetçileri, askerî ve güvenlik alanındaki harcamaların denetimleri konularında uzmanlaşmışlardır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Fransız sayıştaylarında denetçiler, ülke savunma politikaları ve silah teknolojileri konusunda derin bilgi sahibidirler. ABD Sayıştay'ı (*Government Accountability Office*), Kongre'nin Savunma Bakanlığı üzerindeki gözetimine destek olmaktadır. Bu denetim ekibi, hem kongreye hem de idarecilere, federal politika ve programları geliştirmeleri için savunmayla ilgili olarak planlama ve güç yapısı, operasyonlar ve hazır olma, tehditler ve bütçeleme konularında zamanlı analizler, öneriler ve politika seçenekleri sunmaktadır.⁷⁶

Türkiye'de de Sayıştay'ın hazırlayıp sunacağı denetim raporlarının değerlendirmesinin savunma bütçesini detaylı inceleyebilecek, ülke güvenlik politikalarının belirlenmesinde uzmanlaşmış ve silah teknolojileri alanlarında bilgi sahibi milletvekillerinden ve uzman danışmanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak hâlihazırda, Meclis çatısı altında oluşturulmuş böyle bir komisyon

bulunmamaktadır. Yeni Sayıştay Yasası'nın çıkmasının ardından Sayıştay denetçilerinin raporlarını inceleyecek bir Kamu Hesapları Komisyonu'nun kurulması için iç tüzük değişikliği yapılması gündeme gelmiş, ancak yasanın üzerinden 1,5 yılı aşkın bir zaman geçmiş olmasına rağmen, bu değişiklik hâlen gerçekleştirilmemiştir. Mevcut durumda Sayıştay'ın işlevi, TBMM PBK içinde daraltılmıştır. Üstelik, PBK'da hâlen 6 yıl öncesine dayanan çeşitli kurumlara ait geçmiş denetim raporları bile ele alınmamışken, askerî harcamalara ilişkin denetim raporlarının bu komisyonda hakkıyla incelenmesi gerçekçi değildir. Bu bağlamda diğer önemli bir konu Sayıştay denetçilerinin kapasitelerinin geliştirilmesi konusudur. Denetçilerin kapasitelerinin geliştirilmesi, aşağıda belirtilen ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası'ndaki değişikliklere paralel olarak alınacak bir dizi önlemlerle sağlanabilir:

- Askerî nitelikteki harcamaları denetleyen Sayıştay denetçilerinin sayısı arttırılmalıdır.
- Güvenlik sektörünü denetleyen denetçilerin, bu konulardaki yurtdışı uygulamalarını görmeleri amacıyla diğer ülke Sayıştayları ile işbirliği yapılmalıdır.

Türkiye'de de Sayıştay'ın hazırlayıp sunacağı denetim raporlarının, değerlendirmesinin savunma bütçesini detaylı inceleyebilecek, ülke güvenlik politikalarının belirlenmesinde uzmanlaşmış ve silah teknolojileri alanlarında bilgi sahibi milletvekillerinden ve uzman danışmanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılması gerekmektedir.

-
- Güvenlik sektörü denetimi için görevlendirilecek denetçiler için kapasite geliştirmeye yönelik özel eğitimler düzenlenmelidir.
 - Denetçilerin Güvenlik Sektörü Denetimi konusunda yapacakları akademik çalışmalardan yararlanılmalıdır.
 - Yeni Sayıştay Yasası ile birlikte modern denetim teknikleri kullanılmaya başlandığında, askerî harcamalar konusunda gizlilik ve güvenlik gerekçeleri ileri sürülerek herhangi bir konu Sayıştay denetim kapsamını sınırlayacak şekilde denetim dışına çıkartılmamalıdır.
 - Sayıştay'daki Milli Savunma Bakanlığı Grubu yeniden şekillendirilerek, savunma harcamaları üzerinde mali denetim, bilişim sistemleri denetimi, uygunluk denetimi ve performans denetimini gerçekleştirebilecek ekipler kurulmalıdır.⁷⁷
 - Hâkim ve savcılık teminatına sahip oldukları için bağımsızlık konusunda yasal anlamda sıkıntıları bulunmamakla birlikte, denetçilerin uygulamada karşılarına çıkartılan ve yukarıda değinilen gizli yönetmelikler gibi bazı engellerin de Meclis ve hükûmet tarafından kaldırılması gerekmektedir.

Türkiye'de, Bilgi Üniversitesi ve TESEV gibi sivil toplum kuruluşlarının bilimsel araştırmaları, askerî harcamaların bir bölümünün vekillerden bile gizlendiğini ortaya koymaktadır.⁷⁸ Teşhis edilen bu sorunun giderilmesi için doğru reçetenin uygulanmasında asli görev, Meclis ve siyasi iradeye düşmektedir. Diğer yandan, kamuoyunun da bu yönde bilgilendirilmesi, bilinçlendirilmesi ve bu süreci takiben, Meclis ve siyasi irade üzerinde sorunun çözümü yolunda toplumsal bir baskı oluşturması da büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de askerî harcamalar, gizlilik zırhının arkasına saklandığı sürece istikrar ve güvenliğin sağlanmasındaki ciddi zafiyet devam edecektir. Tam da bu nedenle ülke çıkarları adına TBMM, savunma ve güvenlik alanı için ayrılan kaynakların denetimi için sahip olduğu yetkiyi Sayıştay yoluyla kullanmak zorundadır.

6085 sayılı Sayıştay Yasası'ndaki kimi eksikliklere rağmen ilk kez TSK'nın askerî harcamalarının masa başında değil de fiilen denetlenecek olması, askerî vesayetin kırılmasında önemlidir. Bununla birlikte savunma sektörü reformunun başarıya ulaşmasının önündeki gerek Meclis gerekse siyasi iktidar nezdindeki irade eksikliği ve zihinsel engellerin de aşılması gerekmektedir.

Türkiye'de askerî harcamalar, gizlilik zırhının arkasına saklandığı sürece istikrar ve güvenliğin sağlanmasındaki ciddi zafiyet devam edecektir. Tam da bu nedenle ülke çıkarları adına TBMM, savunma ve güvenlik alanı için ayrılan kaynakların denetimi için sahip olduğu yetkiyi Sayıştay yoluyla kullanmak zorundadır.

Yazarın Notu

Elinizdeki bu raporun yayına hazırlandığı günlerde, AK Parti hükûmeti, beklenmedik bir son dakika girişimiyle 29 Haziran 2012 tarihinde, yeni Sayıştay Yasası'na dair yeni bir dizi değişikliği Meclis'ten geçirmiştir.

AK Parti, 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nın "Denetimin Genel Esasları" başlıklı 35. maddesinde değişiklik öngören Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifini 18 Haziran 2012 tarihinde 2/679 esas numarasıyla TBMM Başkanlığına sunmuştur. Bu teklif, muhalefetten gelen tepkilere rağmen 21 Haziran 2012 akşamı geç saatlerde, TBMM PBK'da iktidar çoğunluğuyla kabul edilmiş, 29 Haziran 2012 tarihinde de TBMM Genel Kurulu'ndan - muhalefet cephesinden gelen tepkilere ve yasanın geri çekilmesi taleplerine karşın - iktidar oylarıyla geçerek yasalaşmıştır.

Yasa değişikliğini önceleyen dönemde, artık kamu idarelerinin denetiminde, yalnızca yasama organı olan TBMM'nin oluşturduğu hukuka tabi olarak uygunluk denetimi yapmakla yükümlü olan Sayıştay, artık bu idarelerin hazırladıkları genelge, tebliğ türü düzenlemeler ve verdikleri görüşlere de tabi olacaktır. Diğer bir deyişle, Sayıştay'ın denetim yetkisini aldığı Meclis, bu yasa değişikliğiyle kendi yetkilerini de önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Yasa değişikliğiyle ilgili bir diğer sorun performans denetimi yetkisiyle alakalıdır. Sayıştay'ın, yasanın önceki hâliyle zaten kısıtlanmış olan (ve yukarıda da değinilen) kamu idarelerinin harcamalarına ilişkin hesap sorma yetkisi daha da sınırlandırılmıştır.

Muhalefet partilerinin de Genel Kurul tartışmalarında dile getirdikleri yasaya ilişkin itirazlarının bu çerçevede şekillendiği gözlemlenmiştir. Meclis'te CHP adına söz alan Grup Başkan Vekili Mehmet Akif Hamzaçebi, yasaya tepkisini, "Şimdi bir bakanlık bir genelge

Yasa değişikliğini önceleyen dönemde, artık kamu idarelerinin denetiminde, yalnızca yasama organı olan TBMM'nin oluşturduğu hukuka tabi olarak uygunluk denetimi yapmakla yükümlü olan Sayıştay, artık bu idarelerin hazırladıkları genelge, tebliğ türü düzenlemeler ve verdikleri görüşlere de tabi olacaktır.

yayınlayacak, eğer o genelgeye uygun harcama yapılmış ise Sayıştay bunu denetlemeyecek, Sayıştay 'bu genelge kanuna aykırıdır' yorumunu yapamayacak," sözleriyle dile getirmiş ve yasa değişikliğiyle Sayıştay'ın TBMM adına yapacağı denetimin "katledildiğini" savunmuştur. Benzer şekilde MHP Milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu da yasanın içerdiği performans denetimi sınırlamalarını şu sözlerle eleştirmiştir: "Düzenleme ile Sayıştay denetiminin çok önemli unsurları arasında bulunan kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, [...] iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin görev ve yetkiler ortadan kalkacaktır."⁷⁹

Aynı şekilde, SAYDER'in değişikliğin PBK'dan geçmesinin ardından bu raporun yazarına yapmış olduğu yazılı açıklama, yasa değişikliğiyle ilgili ortaya çıkacak olumsuz tabloyu özetler niteliktedir:

Söz konusu yasanın Meclis'te kabul edilmesi hâlinde;

1- Sayıştay'ın denetim görev ve yetkileri önemli oranda kısıtlanmaktadır. Hâlen yürürlükte olan 6085 sayılı Sayıştay kanununda yer alan, "Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, güvenilirliği ve

79 Bugün (2012) "Sayıştay'ın Yetkisi Kısıtlandı," 30 Haziran.

İktidar partisinin yasada yaptığı bu son dakika değişikliği, 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası'nı, kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarının uluslararası standartlara uygun şekilde denetlenerek şeffaf hâle getirilmesine engel teşkil eden bir önceki 832 sayılı Sayıştay yasasından bile geriye götürmüştür.

doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi" yetkileri ortadan kaldırılmaktadır. Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay kanununun TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinde bir önerge ile kısıtlanan performans denetimi yetkisi⁸⁰ söz konusu teklif ile "verimlilik, etkililik ve tutumluluk (performans) ile ilgili görüş içeren rapor yazılamaz" denilerek açık bir sınırlama getirilmiştir. Bu sınırlamalar sonucunda Sayıştay'ın yalnızca hukuka uygunluk denetimi yetkisi kalmaktadır. Bu teklifin yasalaşması durumunda TBMM'ye sunulması öngörülen Sayıştay raporlarında, ortadan kaldırılan yetkilere ilişkin herhangi bir konu yer almayacak dolayısıyla Sayıştay'ın adına denetim yaptığı TBMM ve kamuoyu bu konularda bilgilendirme imkânına sahip olmayacaktır. Ayrıca kamu yöneticileri de bu konulara ilişkin hesap verme durumunda yer almayacaktır. Bu itibarla kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri yok edilmiş olacaktır.

2- Teklifin yasalaşması durumunda, Sayıştay'ın tek kalacak olacak olan hukuka uygunluğun denetimi yetkisi (denetlenen kamu idarelerinin müdahalesi getirilerek) ortadan kaldırılmaktadır. Söz konusu teklif ile Sayıştay denetçilerinin "kamu idareleri tarafından yapılan düzenlemeler ile kamu idareleri tarafından verilen görüşlere aykırı rapor oluşturamayacağı" şeklindeki düzenleme ile denetlenen kamu idarelerince yapılan düzenleme ve görüşler, Sayıştay denetimi açısından bir yasa konumuna getirilmekte ve dolayısıyla hukuk devleti

ilkesine aykırı bir denetim şekli ortaya çıkarmaktadır. Aynı şekilde, "kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlerin ilgili kanunlara aykırı olduğuna ilişkin ilgili kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılmaması hâlinde, Sayıştay tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından görevlendirilecek iki üyeden oluşacak komisyon tarafından düzenlenecek rapora göre işlem yapılır" hükmü, Sayıştay denetim yetkisine denetlenen kamu idaresinin de müdahalesini getirmektedir. Teklif ile getirilen bu iki hususla Sayıştay denetiminin bağımsızlığı ortadan kaldırılmaktadır. Dış denetim yapan Sayıştayların varlık nedenleri olan yürütme organından ve denetlenen idareden bağımsız olmaları ilkesi dikkate alındığında getirilen yeni düzenlemenin vahameti ortaya çıkacaktır.

Özetle, iktidar partisinin yasada yaptığı bu son dakika değişikliği, 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası'nı, kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarının uluslararası standartlara uygun şekilde denetlenerek şeffaf hâle getirilmesine engel teşkil eden bir önceki 832 sayılı Sayıştay yasasından bile geriye götürmüştür. Dolayısıyla, hükümeti bu yasa değişikliğine götüren nedenler merak konusudur. Bu bağlamda yasa değişikliğinin zamanlaması dikkat çekicidir. Yazarın görüştüğü Sayıştay yetkilileri, değişikliğin 6085 sayılı yasa çerçevesinde başlattıkları ilk denetim sonuçlarına ilişkin raporların Eylül ayı içinde yayımlanması öncesine denk geldiğine dikkat çekmiş,⁸¹ değişikliğin çeşitli kamu kurumlarının harcamalarına

80 Burada elinizdeki raporun, "Yeni Sayıştay Yasası'na Dair Eleştiriler" başlığı altında bahsi geçen ve 6085 sayılı Sayıştay Yasası'nın performans denetimi bölümünden VET ilkesinin kaldırılmış olması konusu kastediliyor.

81 Nitekim Sayıştay Başkanı Recai Akyel, bu raporun yazarına 10 Nisan 2012 tarihinde yaptığı yazılı açıklamada, denetim ekiplerince denetimin uygulama aşamasına geçildiğini belirterek, Ankara ili başta olmak üzere çeşitli illerde denetim çalışmalarının gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Akyel, "Denetimler yapılırken ilgili denetim ekipleri fiili olarak Milli Savunma Bakanlığı, (Bakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile bu kurumların taşra teşkilatları) Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığında çalışmış ve gerektiğinde her türlü fiili ve fiziki denetimi gerçekleştirmişlerdir. Şu an itibarıyla raporlama aşamasına geçilmiş olup taslak denetim raporları hazırlanmaktadır" demiştir.

ilişkin Sayıştay raporlarının yayımlanacak olmasından duyulan rahatsızlık sonucu gerçekleşmiş olmasının güçlü bir ihtimal dâhilinde olduğunu dile getirmişlerdir.⁸² Aynı yetkililer, söz konusu değişikliğin, kurumların yaptıkları harcamalardaki olası hatalarının kamuoyundan gizlenmesi amacını taşıyor olabileceğine işaret etmişlerdir.

Gerçekten de Sayıştay yasasına ilişkin bu değişiklik, kamu kurumlarında yapılan denetimlerde ortaya çıkabilecek hataların üstünü örtebilecek niteliktedir. Dolayısıyla hükûmetin, kendisini en güçlü hissettiği bu üçüncü iktidarı döneminde, yıpranmasına yol açacağı endişesiyle kamu harcamalarında ortaya çıkabilecek hataların üstünü örtmek istemiş olabileceği yorumları güç kazanmaktadır.

Özetle, hükûmetin, çoğunluk oylarıyla 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası'nda yapmış olduğu bu son değişiklik, demokrasi açısından çok önemli olan kamu kurumlarının Sayıştay tarafından denetiminin etkinliğini önemli ölçüde ortadan kaldırmış, Sayıştay'ın varlık nedeni olan bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine de darbe indirmiştir. Yapılan değişiklikler ile yasada denetçilerin denetim yetkisi demokratik standartlarla artık bağdaşmaz hâle getirilmiştir. Bu nedenle, konunun yeni anayasa yapım sürecinde ciddiyetle ele alınması ve Sayıştay'ın fonksiyonlarının uluslararası denetim standartlarına uygun hâle getirilmesini sağlayacak bir düzenlemenin yeni anayasada yer alması elzem bir hâl almıştır. Zira, Sayıştay'ın yetkileri Anayasa ile düzenlenmektedir. Son olarak, Sayıştay'ın denetim organı olmasının yanı sıra bir yargı organı olduğu da hatırlanmalı ve hazırlanacak yeni anayasada bu yargı fonksiyonuna ilişkin düzenlemeler de net olarak yer almalıdır.

82 Sayıştay yetkilileriyle yapılan görüşme, 22 Haziran 2012.

EK: 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35'inci Maddesinde Yapılan Son Değişiklik⁸³

MADDE 45 – 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“(2) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

- a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. Söz konusu hesap ve işlemler dışında kalan diğer işlem ve faaliyetler düzenlilik denetimi kapsamında değerlendirilemez. Yapılan düzenlilik denetiminin kapsamına ilişkin denetlenen kamu idaresi ile ortaya çıkan görüş farklılıklarının nasıl giderileceği hususu Sayıştay tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.
- b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim

raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.

- c) Yapılan denetimler sonucunda, ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere aykırı denetim raporu düzenlenemez. Ancak, bu düzenlemelerin ilgili kanunlara aykırı olduğu kanaatine varılır ve bu hususa Başkanlık tarafından da iştirak edilir ise düzenlenen rapor Başkanlık tarafından ilgili mercilere gönderilir. İlgili kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılması halinde ilgili düzenleme veya görüş usulüne uygun olarak düzeltilir. İlgili kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılmaması halinde, Sayıştay tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından görevlendirilecek iki üyeden oluşacak komisyon tarafından düzenlenecek rapora göre işlem yapılır.
- c) Düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen raporda, yapılan denetimin kapsadığı iş ve işlemler ile bunlardan ilgili mevzuatına uygun olduğu tespit edilen hususlara da yer verilir. Bu hususların ilgili Daireler tarafından da uygun bulunması halinde ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik olmadığı takdirde bu mevzuata

⁸³ *Resmî Gazete* (2012) “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,” No: 6353, 4 Temmuz 2012. 28351, 12 Temmuz.

uygun olarak aynı şekilde yapılan mali iş ve işlemler hakkında da daha sonra mevzuata aykırılık gerekçe gösterilerek denetim raporu düzenlenemez.

- d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme

komisyonları tarafından ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkrafta yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

Kaynakça

Makaleler

- Akça, İ. (2010) *Türkiye’de Askerî-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler*. TESEV Yayınları, İstanbul
- Akyeşilmen, N. (2009), “Yasama: Türkiye Büyük Millet Meclisi,” *Almanak Türkiye 2006–2008 Güvenlik Alanı ve Demokratik Gözetim*. TESEV Yayınları, İstanbul.
- Balancar, F-Elmas, E. (2009) “Askerin Siyasete Müdahaleleri ve Ordu İç Siyasallaşma,” *Almanak Türkiye-2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*. TESEV Yayınları, İstanbul.
- Bayramoğlu A.-İnsel A. (der.) (2009) *Almanak Türkiye-2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*. TESEV Yayınları, İstanbul.
- Binici, Ş. (2011) *Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi, Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya Uygulamaları*. Seçkin Yayınevi, Hukuk Kitapları Dizisi: 111.
- Cizre, Ü.(der.) (2006) *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Işın, M. (2011) *Güvenlik Alanının Demokratik Denetimi: Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sayıştay Denetimi Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi.
- Sarıbrahimoğlu, L. (2006) “Türk Silahlı Kuvvetleri,” *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Şenesen, G. (2009) “Türkiye’nin Savunma Harcamaları: 2000’li Yıllar,” *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Transparency International UK (TI UK) (2011) “*The Transparency of National Defence Budget*,” Defence and Security Programme, Kasım 2011, www.

ti-defence.org, www.transparency.org.uk (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Yentürk, N. (2009) *Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Eğitim ve Araştırma Birimi, www.stk.bilgi.edu.tr/docs/SAVrapor.pdf (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Yentürk, N. (2011) *STK’lar için Askerî ve Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, www.stk.bilgi.edu.tr/docs/askeriharcamalarkilavuzu.pdf (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Medya

- Baransu, M. (2011) “Asker Bastırdı Şeffaflık Bitti” *Taraf*, 28 Kasım.
- Baransu, M. (2011) “Sayıştay Başını Kuma Sokuyor” *Taraf*, 2 Aralık.
- Bugün (2012) “Sayıştay’ın Yetkisi Kısıtlandı” 30 Haziran.
- Habertürk (2011) “Koşaner’den Bomba İtirafı” 25 Ağustos.
- Internethaber (2011) “Mehmetçik’i Mayından ‘Kirpi’ Koruyacak” 1 Nisan. www.internethaber.com/mehmetciki-mayından-kirpi-koruyacak.-338265h.htm (Son Erişim Tarihi: 11.04.2011)
- Kemal, L. (2010) “AKP Şeffaflığın Üstüne Şal Örttü” *Taraf*, 25 Eylül.
- Kemal, L. (2011) “Devasa Bütçeli Askerî Firmalar da Denetlenecek mi?” *Taraf*, 16 Ocak.
- Ntvmsnbc (2011) “Koşaner: Sözlerimin Arkasındayım” 27 Ağustos. www.ntvmsnbc.com/id/25245497/ (Son Erişim Tarihi: 13.02.2012)
- Radikal (2010) “Bakan Yıldırım: Teröre 1 Trilyon Dolar Harcandı” 28 Şubat.
- Star (2012) “İnterpol İçin Ergenekon Anatomisi” 11 Mart.
- Taraf (2008) “Savunma Şeffaflaşıyor” 23 Ağustos.

Uras, G. (2007) “Terörle Mücadelenin Faturası Var”
Milliyet, 24 Ekim.

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

Zaman (2011) “Casusluk Çetesi, Askerî Üsleri BBG Evine
Çevirmiş” 26 Şubat.

Resmi Kaynaklar

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) (2003) *Türkiye
2003 İlerleme Raporu*, [www.abgs.gov.tr/files/AB_İliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/
Türkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Illiskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf) (Son Erişim Tarihi:
23.07.2012)

Hazine Müsteşarlığı, *2007-2009 Kamu İşletmeleri Raporu*,
www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymouse?NavigationonTarget=navurl://716faf5ba0acaab2174bod99254d922a&LightDTNKnobID=1728261760 (Son Erişim
Tarihi: 23.07.2012)

Resmî Gazete (2003a) “Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı
Kanunu,” No: 4947, 16 Temmuz 2003. 25178, 24
Temmuz.

Resmî Gazete (2003b) “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik
Yapılmasına İlişkin Kanun,” No: 4963, 30 Temmuz
2003. 25192, 7 Ağustos.

Resmî Gazete (2004) “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın
Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında
Kanun,” No: 5170, 7 Mayıs 2004. 25469, 22 Mayıs.

Resmî Gazete (2010) “Sayıştay Kanunu,” 3 Aralık 2010.
6085, 18 Aralık.

Resmî Gazete (2012) “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde
Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair
Kanun,” No: 6353, 4 Temmuz 2012. 28351, 12
Temmuz.

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay) (2011)
TBMM ile İlişkiler Grubu Bilgi Notu, [www.sayistay.
gov.tr/yayin/elek/ekutupana1.asp?ulkeid=105](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana1.asp?ulkeid=105) (Son
Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2012) “2012 Yılı
Merkezi Yönetim Bütçesi,” Sayı 1, Cilt 1.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2003) “4963 sayılı
Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin
Kanun Genel Gereği,” [www.tbmm.gov.tr/
sirasayi/donem22/yilo1/ss262m.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yilo1/ss262m.htm) (Son Erişim
Tarihi: 23.07.2012)

Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası, [www.tbmm.gov.tr/
anayasa/anayasa24.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm) (Son Erişim Tarihi:
23.07.2012)

Resmi Kurumların İnternet Siteleri

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, resmî internet
sitesi, www.bumko.gov.tr (Son Erişim Tarihi:
20.05.2012)

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) resmî internet sitesi,
www.egm.gov.tr (Son Erişim Tarihi: 23.07.2012)

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV),
resmî internet sitesi, www.tskgv.org.tr (Son Erişim
Tarihi: 23.07.2012)

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı (Sayıştay),
resmî internet sitesi, “Haberler” bölümü, [www.
sayistay.gov.tr/haberler.asp](http://www.sayistay.gov.tr/haberler.asp) (Son Erişim Tarihi:
28.11.2011)

Yazar Hakkında

LALE KEMAL (LALE SARIİBRAHİMOĞLU)

Taraf Gazetesi Ankara Temsilciliği görevini yürütmektedir. Aynı zamanda, İngilizce dilinde yayımlanan günlük *Today's Zaman* gazetesinde köşe yazarlığı yapmakta ve 1991 yılından bu yana merkezi İngiltere'deki *Jane's Defence Weekly* (JDW) dergisi Türkiye muhabirliği görevini yürütmekte, Türk Silahlı Kuvvetleri ve savunma sanayii konularındaki araştırmaları iki yılda bir bu dergide yayımlanmaktadır. Gazetecilik mesleğine 1979 yılında başlayan Sariibrahimoğlu, İngiltere'deki London School of Economics and Political Science'ın (LSE) Dünya Siyaseti bölümünden 1991 yılında ön lisans diploması almıştır. Çalışmalarında, başta sivil-asker ilişkileri olmak üzere, iç ve dış politika konularına eğilmektedir.

Kurt Kapanında Kısır Siyaset-Gizli Belgelerle Boru Hattı Bozgunu adlı kitabıyla 1997 yılında Bülent Dikmener Jüri Özel Ödülünü almış olan Kemal'in, ayrıca Türk savunma sanayii politikasını konu alan ve merkezi İngiltere'deki SMI adlı kuruluş tarafından 1999 yılında İngilizce yayımlanmış olan *Turkish Defence Procurement, Joint Ventures and Offset Agreements: The International Guide to the Turkish Defence Industry* adlı bir kitabı daha bulunmaktadır. Ayrıca, 2006 yılında TESEV tarafından yayımlanan ve Türkiye'de güvenlik sektörü kurumlarını mercek altına alan, *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetimi* adlı kitaba da, "Türk Silahlı Kuvvetleri," "Jandarma Genel Komutanlığı" ve "Sahil Güvenlik Komutanlıkları" başlıkları ile katkıda bulunmuştur.

