

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE ASKERİ YÖNETİM ALANININ
DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Ahmet BARBAK

Ankara-2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE ASKERİ YÖNETİM ALANININ
DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Ahmet BARBAK

Tez Danışmanı

Doç.Dr. Koray KARASU

Ankara-2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE ASKERİ YÖNETİM ALANININ
DÖNÜŞÜMÜ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Koray KARASU

Tez Jürisi ve Üyeleri

Adı Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi:...../...../2015

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../2015)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Ahmet BARBAK

İmzası

TEŞEKKÜR

Bu tez, Türkiye’de askeri yönetim alanında yoğun gelişmelerin yaşandığı bir dönemde hazırlandı. Ezber bozan değişimlerin yaşandığı bu dönemde bazen gündeme yetişmekte zorlandım. Ancak, bu uzun, yorucu ve keşfedici sürecin sonunda, alanyazına özgün bir katkı yaptığım hissiyle birlikte, tezimi başarıyla tamamlamanın mutluluğunu yaşıyorum.

Tez konumu ilk önerdiğimde “Bu tezi yazmak hem kolay hem zor, çünkü çok malzeme var ama bütün bunları nasıl bir araya getireceksin o önemli” diyerek en baştan beni teşvik eden; sadece tez aşamasında değil ders aşamasında da bilimsel yönetime olan bağlılığını, nezaketini ve hoşgörüsünü örnek aldığım, bu tezin hazırlanmasında yaptığı yönlendirmeler ile yöntem konusunda zihnimin netleşmesini sağlayan kıymetli hocam ve danışmanım Doç.Dr. Koray Karasu’ya; tartışmalarımızla beni yönlendiren ve sorduğu sorularda meselelere somut cevap arayışı konusundaki ısrarıyla beni pişiren Prof.Dr. Fethi Açikel’e; nezaketi ve yol göstericiliği ile bana destek olan Prof.Dr. Argun Akdoğan’a teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Ayrıca, sadece bu tezin yazılmasında değil, Türkiye’de ve Dünya’da yaşanan akıl dönüşümünü kavrama ve meselelerin arka yüzüne bakma konusunda bana yön veren, akademik altyapımın güçlenmesinde eşsiz katkıları olan Prof.Dr. Birgül Ayman Güler’e şükranlarımı sunarım. Ders aşamasında meseleleri çözümleme konusunda merakımı tetikleyen ve farklı bakış açılarının varlığını gösteren, Dünya’da yaşanan akıl dönüşümünü kavramada bütün çalışmalarında bana yön veren Prof.Dr. Ahmet Alpay Dikmen’e; yine ders aşamasında bizlerden desteğini esirgemeyen, planlama, kalkınma ve reform konularında çalışmalarından çok yararlandığım Doç.Dr. Barış Övgün’e; güvenlik yönetişimine ilişkin çalışmalarından çok istifade ettiğim ve bu tezin tamamlanmasında güvenlik alanındaki kuramsal tartışmalar konusunda eşsiz katkılar sağlayan Doç.Dr. Burak Tangör’e çok teşekkür ediyorum.

Bunun yanı sıra, son aşamasında tezimi tamamlamam için gerekli koşulları, desteği ve teşviği sağlayan TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölüm Başkanı Doç.Dr. Haldun Yalçınkaya’ya; akademik kariyerimin şekillenmesinde eşsiz destek ve katkıları olan ve her zaman minnet ve şükranla

anacağım İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi'nin değerli öğretim üyeleri Doç.Dr. Akif Tabak ve Doç.Dr. Serhat Burmaoğlu'ya sonsuz teşekkürler ediyorum.

Ankara'dan uzakta olduğum zamanlarda benden desteklerini esirgemeyen başta Hülya Özçağlar ve Recep Aydın olmak üzere AÜSBF'nin kıymetli asistanları ve idari personelinin desteği olmasaydı ilerleme kaydedemezdim. Bu anlamda, bu tez bir ekip çalışmasının ürünüdür.

Ve tabi ki, bu süreçte sonsuz sevgi ve şefkatiyle bana güç katan, en kıymetli varlığım annem Saniye Barbak'a sonsuz saygı, sevgi ve minnetimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	ix
TABLolar VE ŞEKİLLER.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ASKERİ YÖNETİM ALANININ DÖNÜŞÜMÜ: KURAMSAL ÇERÇEVE.....	10
I. YENİ KURUMCU İKTİSAT: DEVLET BAŞARISIZLIĞI TEZİ.....	12
II. KAMUSAL ÖRGÜTLENME BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ.....	15
A. Postfordizm.....	16
B. Yeni Kamu İşletmeciliği.....	22
C. Kamusal Örgütlenmenin Yapısal ve İşlevsel Sınırlanması: Yöntemler.....	26
1. Temel Yetenekler ve Dış Kaynak Kullanımı.....	27
2. Kaynak Bağımlılığı Yaklaşımı.....	29
3. Toplam Kalite Yönetimi.....	31
4. Ağ Tipi Örgütlenme.....	33
5. Vekâlet (Asıl-Vekil) Yaklaşımı.....	35
6. Kamusal Örgütlenmenin Yapısal ve İşlevsel Sınırlanmasında Teknoloji.....	36
Ç. Neo-Weberyanizm.....	39
III. NEOLİBERAL DEMOKRATİKLEŞME TEZLERİNİN ASKERİ YÖNETİM ALANINA ETKİSİ: DEMOKRATİK KONTROL.....	41
A. Demokratik Kontrol Tezlerinin Çok Boyutlu Bir Çözümlemesi.....	52
1. Demokratik Kontrolün Toplumsal Boyutu: Sivil-Asker Bütünleşmesi.....	53
2. Demokratik Kontrolün Siyasal Boyutu: Siyasi Otoritede	58

Yoğunlaşma.....	
3. Demokratik Kontrolün Ekonomik Boyutu: Piyasa Alanının Genişlemesi.....	63
a. Güvenliğin Özelleştirilmesi: Askeri Yönetim Alanında Piyasalaşma.....	64
b. Askeri Yönetim Alanında Piyasacı Kontrol Yöntemi: Vekâlet (Asil-Vekil) Yaklaşımı.....	75
B. Yönetişimin Demokratik Kontrol Tezlerine Etkisi: Kontrolün Devlet Dışına Taşınması ve Çok Boyutlu Kontrol.....	79
1. Askeri Yönetim Alanının Sorunsallaştırılması: Askeri Harcamalar Sorunundan Yönetişim Sorununa.....	83
2. Askeri Yönetim Alanında Yönetişimci Kontrol: Bir “Post-Sivil Kontrol” Yöntemi Olarak Uyumluluk Yaklaşımı.....	97
IV. POST-WASHINGTON UZLAŞISI: DÜZENLEYİCİ DEVLET MODELİNE GEÇİŞ.....	99

İKİNCİ BÖLÜM

ASKERİ YÖNETİM ALANININ YAPISAL VE İŞLEVSEL UYARLANMASINDA KÜRESEL İŞBİRLİĞİ: GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU.....	103
I. GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ: NEOLİBERAL UYARLAMA YÖNTEMİ OLARAK KALKINMA-GÜVENLİK İLİŞKİSİ TASARIMI.....	106
A. Güvenlik Sektörü Reformu Tasarımı: Kavramsallaştırma ve Yaygınlaştırma.....	112
B. Güvenlik Sektörü Reformunda Küresel İşbirliğinin İnşası: Reform Aklının Standartlaştırılması.....	124
C. Güvenlik Sektörü Reformunun Meşruiyet Kaygısı: Meşruiyet için Yönetişim ve Disiplinlerarası Yöntem.....	129
Ç. Güvenlik Sektörü Reformunda “Kapasite İnşası”: Bireysel ve Kurumsal Uyarlama.....	133
D. Güvenlik Sektörü Reformunda “Yerel Sahiplik”:	135

Sürdürülebilirlik ve Reform Taşıyıcılığı Kaygısı.....	
II. GÜVENLİK SEKTÖRÜ YÖNETİŞİMİ: DEVLETİN MEŞRU ŞİDDET KULLANMA TEKELİNİN TERKİ.....	137
A. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Yurttaşın Yeri: Siyasal Bireyden Sivil Topluma.....	143
B. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Devletin Düzenleyici Rolü: Hukukun Üstünlüğü.....	145
C. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Sivil Kontrolün Altyapısı: Şeffaflık.....	147
Ç. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Sivil Kontrol: Askeri Yönetim Alanında Kontrole Çok Boyutlu Yaklaşım.....	148
1. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Profesyonelleşme: Teknik ve Normatif Yaklaşım.....	152
2. Kamu Mali Yönetimi: Askeri Yönetim Alanında Kontrolde Dolaylı Tutum.....	154
III. DEĞERLENDİRME: KÜRESEL GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ VE KAPİTALİZMLE BÜTÜNLEŞME.....	157

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ASKERİ YÖNETİM ALANININ NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ.....	161
I. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI VE YÖNTEMİ.....	162
II. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI.....	165
III. ASKERİ YÖNETİM ALANINDA VE DEVLETTE TSK’NİN SINIRLANMASI.....	166
A. TSK’nin Siyasal Olarak Sorunsallaştırılması: Siyaset Alanının Genişletilmesi.....	168
1. TSK’nin Siyasal Kontrolü: Yönetimde Sivilleşme.....	169
a. TSK’nin Siyasal Kontrolünde Yerli Sermaye-Avrupa Birliği-Sivil Toplum Etkisi: 1997-2003 Dönemi.....	171
b. TSK’nin Siyasal Kontrolünde Güvenlik Sektörü Reformu ve Avrupa Birliği Müzakere Süreci Etkisi:	186

2003 ve Sonrası.....	
c. TSK'nin Askeri Yönetim Alanında ve Devlette Yeniden Konumlandırılması: Siyasal Meşruiyetin Dönüşümü.....	233
2. TSK'nin İdeolojik Kontrolü: Profesyonel Ordu Tasarımı..	240
a. Amaçlar, Tartışma Konuları ve Tahlil Yöntemi.....	243
b. TSK'nin Profesyonelleşmesi Tartışmaları: Meşruiyet Kaynağının Değişimi.....	245
(1) TSK'nin Siyasal Kontrolü: İşlevsel Odaklanma ya da Demokratikleşme Adına Resmi İdeolojinin Terki.....	245
(2) Türkiye'de 2000'li Yıllarda Askeri İşgücü: Ulusal Merkezileşmeye Karşı Yerelleşme ve Uluslararasılaşma.....	249
(3) TSK'nin 21'inci Yüzyıl İçin Yeniden Yapılandırılması: Teknoloji Yoğun ve Sivil Kontrol Temelinde Örgütlenme.....	283
3. TSK'nin Ekonomik Kontrolü: Piyasanın Faaliyet Alanının Genişletilmesi.....	294
a. TSK'nde Örgütlenme Aklının Uyarlanması: Yeni Kamu İşletmeciliği Etkisi.....	294
(1) TSK'nde Meslek Öncesi Eğitimde İşletmecilik Yaklaşımı: İşletmeci Aklın İnşası.....	298
(2) TSK'nde Meslek İçi Eğitimde İşletmecilik Yaklaşımı: İşletmeci Aklın Güncellenmesi.....	306
(3) TSK'nde Değişen Komuta İlişkileri: Hiyerarşi Odaklı Komutadan Yetenek Odaklı Komutaya..	308
b. Askeri Yönetim Alanında Mali Kontrol: Sivil Kontrolde Dolaylı Tutum ya da Bütçe Süreci Üzerinden Uyarılma.....	311
(1) Kamu Mali Yönetimi Reformu: Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolüne Dünya	312

Bankası Etkisi.....	
(a) Kamu Mali Yönetimi Reform Projesi: Mali Yönetimde Kontrol Odaklı Altyapının Oluşturulması (1994-2003)....	313
(b) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünün Yasal Çerçeveye Bağlanması: Kamu Mali Yönetimi Reformunun Kurumsallaşması (2004- 2014).....	328
(c) Askeri Yönetim Alanında TBMM'nin Denetim Otoritesi Sorunsalı.....	337
(2) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünde Avrupa Birliği-Sivil Toplum İşbirliği Etkisi.....	347
(3) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünde Bütçe Dışı Fon ve Kaynaklar Tartışması.....	354
(a) Savunma Sanayii Destekleme Fonu.....	355
(b) TSK Güçlendirme Vakfı.....	367
(c) Bütçe Dışı Fon ve Kaynaklardaki Değişimin Değerlendirilmesi.....	371
(4) Savunma Reformu Raporu: Askeri Yönetim Alanında Mali Kontrolün Eleştirisi.....	378
c. Askeri Yönetim Alanının Piyasa Tarafından Kontrolü: Piyasa İlişkisinin Neoliberal Tasarımı.....	382
(1) TSK'nin Piyasa Tarafından Sınırlanması: Piyasa Alanının Genişletilmesi.....	384
(2) Askeri Yönetim Alanında Dış Kaynak Kullanımı: TSK'nin Küçültülmesinde YKİ Yaklaşımı.....	398
(3) Türkiye'de Güvenlik Piyasasının Oluşumu: Askeri Yönetim Alanında Piyasalaşma.....	403
SONUÇ	412

EKLER.....	423
KAYNAKÇA.....	424
ÖZET.....	456
ABSTRACT.....	457

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP: Anavatan Partisi

BDP: Barış ve Demokrasi Partisi

BİLGESAM: Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi

BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi

BİOEM: Barış İçin Oraklık Eğitim Merkezi

BKK: Bakanlar Kurulu Kararı

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DB: Dünya Bankası

DCAF: Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Kontrolü Merkezi (Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces)

DFID: İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığı (Department for International Development)

EMASYA: Emniyet, Asayiş ve Yardımlaşma

GATA: Gülhane Askeri Tıp Akademisi

GCCP: Küresel Çatışma Önleme Havuzu (Global Conflict Prevention Pool)

GSR: Güvenlik Sektörü Reformu

ICoCA: International Code of Conduct

ICoCA: International Code of Conduct Association

IMF: Uluslararası Para Fonu

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

MİT: Milli İstihbarat Teşkilatı

MGSB: Milli Güvenlik Siyaset Belgesi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

NATO: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

OHAL: Olağanüstü Hal
OYAK: Ordu Yardımlaşma Kurumu
RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SDE: Stratejik Düşünce Enstitüsü
SSDF: Savunma Sanayii Destekleme Fonu
SSM: Savunma Sanayi Müsteşarlığı
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TKY: Toplam Kalite Yönetimi
TMMM: Terörizmle Mücadele Mükemmeliyet Merkezi
TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSE: Türk Standartları Enstitüsü
TSK: Türk Silahlı Kuvvetleri
TSKGV: Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı
TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
USAID: Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development)
YAŞ: Yüksek Askeri Şûra
YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği
YÖK: Yükseköğretim Kurulu

TABLolar VE ŞEKİLLER

Tablolar:

Tablo-1:	Yeni Kurumcu İktisat'ın Askeri Yönetim Alanına Etkisi.....	14
Tablo-2:	Huntington'un Demokratik Kontrol Yaklaşımı.....	61
Tablo-3:	Güvenlik Piyasasının Oluşum Nedenleri.....	66
Tablo-4:	Güvenlik İşlevinden Güvenlik Piyasasına Dönüşüm Unsurları.....	72
Tablo-5:	Güvenlik Piyasasını Oluşturan Şirketler.....	73
Tablo-6:	Feaver'in Vekâlet Yaklaşımında Kontrol Yöntemi.....	76
Tablo-7:	Vekâlet Yaklaşımında Yaptırım Mekanizmaları.....	78
Tablo-8:	Güvenlik Sektörü Reform Yapısı.....	116
Tablo-9:	Güvenlik Sektörü Reformunda Güvenlik Sektörü Unsurları.....	118
Tablo-10:	Güvenlik-Yoksulluk İlişkisinin Kurucu Varsayımları.....	119
Tablo-11:	Güvenlik Sektörü Reformunda Siyasi Sorun Alanları.....	120
Tablo-12:	Güvenlik Sektörü Reformunda Öncelikli Uygulamalar.....	122
Tablo-13:	Güvenlik Sektörü Reformunun Norm ve İlkeleri.....	131
Tablo-14:	Güvenlik Sektörü Reformunda Kapasite İnşası.....	134
Tablo-15:	Güvenlik Sektörü Yönetişiminin Tanımlayıcı (Dönüşüm) Unsurları.....	140
Tablo-16:	Güvenlik Sektörü Yönetişiminin Zorunlu Askerlik Sistemine Etkisi.....	144
Tablo-17:	Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Şeffaflık.....	147
Tablo-18:	Sivil Kontrolün Dönüşüm Unsurları.....	149
Tablo-19:	Profesyonelleşme Yaklaşımında Kurulan Nedensellik İlişkileri...	153
Tablo-20:	Güvenlik Sektörü Reformunda Öngörülen Devlet Modeli.....	159
Tablo-21:	TSK'nin Siyasal Kontrolünde Dönüşüm Yaklaşımı.....	170
Tablo-22:	AB İlerleme Raporlarında TSK'nin Siyasal Kontrolü (2003- 2013).....	194
Tablo-23:	TSK'nin Siyasal Kontrolüne Yönelik Sivil Toplum Önerileri- Tahlil.....	202
Tablo-24:	TSK'nin Siyasal Kontrolüne Yönelik Değişiklikler (2004-	205

	2015).....	
Tablo-25:	TSK'ne İlişkin KDK Kararları (29 Mart 2013-29 Eylül 2014 Eylül).....	219
Tablo-26:	TSK'de İşlev ve Nitelik Değişimi (211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanunu).....	224
Tablo-27:	Savunma Reformu Temel İlkeleri.....	230
Tablo-28:	TSK'nde Sivilleşme Yöntemleri.....	239
Tablo-29:	TSK'nin Profesyonelleşmesi Tartışmaları ve Tahlil Yöntemi.....	244
Tablo-30:	BİLGESAM Raporunda Zorunlu Askerlik Sistemi.....	258
Tablo-31:	TSK Personel Sayılarındaki Değişim (Ocak 2012/Eylül 2014).....	261
Tablo-32:	Savunma Reformunda Zorunlu Askerlik Sistemi.....	279
Tablo-33:	Savunma Reformunda Askeri Eğitim ve Öğretim Reform Yöntemi.....	281
Tablo-34:	TSK'nin Yeniden Yapılandırılmasının Nedenleri.....	286
Tablo-35:	TSK'nin 21'inci Yüzyılda Örgütlenme Biçiminin Özellikleri.....	294
Tablo-36:	KHO İşletme Bölümü Dersleri (2013-2017).....	300
Tablo-37:	KHO Kamu Yönetimi Bölümünde İşletmecilik Dersleri (2013-2017).....	303
Tablo-38:	TSK'nin Önlisans Eğitiminde Verilen İşletmecilik Dersleri.....	305
Tablo-39:	Harp Akademileri Komutanlığında İşletmecilik Eğitimi.....	308
Tablo-40:	Kamu Mali Yönetimi Projesinde Bütçe Reformu Yöntemi.....	316
Tablo-41:	Harcama Yönetimi ve Kontrolü Unsurunun Değişimi.....	317
Tablo-42:	Milli Savunma Bakanlığı Bütçesi (1995-2005).....	325
Tablo-43:	Milli Savunma Bakanlığı Bütçesi (2006-2015).....	335
Tablo-44:	Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolüne İlişkin Sivil Toplum Eleştirileri.....	354
Tablo-45:	Savunma Sanayi Müsteşarlığının Pay Sahibi Olduğu Şirketler.....	366
Tablo-46:	TSKGV'nin Pay Sahibi Olduğu Şirketler.....	370
Tablo-47:	Bütçe ve Bütçe Dışı Fon/Kaynaklara İlişkin Dönüşüm.....	378
Tablo-48:	Savunma Reformu Raporunda Savunma Harcamaları Yaklaşımı...	380
Tablo-49:	Savunma Reformu Raporunda Savunma Harcamalarının	381

	Denetimi.....	
Tablo-50:	TSK’ne Yönelik Neoliberal Ekonomi Yaklaşımı-Tahlil.....	386
Tablo-51:	Savunma Reformu Raporunda Askeri Yönetim Alanı-Piyasa İlişkisi Tasarımı.....	397
Tablo-52:	Özel Güvenlik Hizmetlerinin Dönüşümü.....	406
Tablo-53:	Uluslararası Alanda Faaliyet Gösteren Özel Askeri ve Güvenlik Şirketleri.....	410
Tablo-54:	Güvenlik İşlevinde Neoliberal Dönüşümün Unsurları.....	413
Tablo-55:	Türkiye’de Askeri Yönetim Alanının Neoliberal Dönüşümü.....	422
Tablo-56:	Askeri Yönetim Alanındaki Neoliberal Dönüşümün Devlet Aygıtı ile İlişkisi	423

Şekiller:

Şekil-1:	TSK’de Uzman Personelin Sayısal Değişimi (Ocak 2012-Eylül 2014).....	262
Şekil-2:	Zorunlu Askerlik Statüsünde Bulunanların Sayısal Değişimi (Ocak-2012-Eylül 2014).....	263
Şekil-3:	Genel Bütçe ve MSB Bütçesinin Değişimi (1995-2005).....	328
Şekil-4:	Merkezi Yönetim ve MSB Bütçesinin Değişimi (2006-2014).....	336
Şekil-5:	SSDF Gelir-Gider Durumu-Sütun Grafik (1995-2014).....	363
Şekil-6:	SSDF Gelir-Gider Durumu-Çizgi Grafik (1995-2014).....	363
Şekil-7:	Türkiye’de Savunma Sanayii Ciro (1997-2013).....	374
Şekil-8:	Türkiye’de Savunma Sanayii İhracatı (1997-2013).....	374
Şekil-9:	Türkiye’de Savunma Sanayii Ar-Ge Harcamaları (1997-2013)....	375
Şekil-10:	Türkiye’nin Yıllık Toplam Askeri Harcamaları (1995-2013).....	377

GİRİŞ

Geçen yüzyılın sonunda, devlet aygıtını siyasal, ekonomik ve yönetsel boyutlarıyla tartışmaya açarak yapısal ve işlevsel olarak uyarlamaya başlayan neoliberal yaklaşım, devletin güvenlik işlevini de bir dönüşüm nesnesi olarak belirlemiştir. Bu kapsamda, meşru güç kullanma tekelinin kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilecek güvenlik işlevi, meşruiyet, güç kullanma tekeli, kamusal niteliği ve örgütlenme biçimi boyutları üzerinden dönüşüme uğramaktadır. Bu süreçte, güvenlik işlevinin meşruiyeti ile tekel ve kamusal niteliğinin ve örgütlenme biçiminin piyasalaştığından ve yerelleştiğinden söz etmek mümkündür. Modern devletin varlık nedeni olarak nitelenebilecek olan güvenlik işlevindeki bu dönüşüm, devlet aygıtında öngörülen neoliberal dönüşümden bağımsız görülmemelidir.

Güvenlik işlevinin piyasalaşma ve yerelleşme süreci, uygulamaya geçirildiği coğrafyayı genişletmektedir. Başta Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkeleri ile İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkelerde başlayan bu süreç Afrika, Asya ve Doğu Avrupa'da az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine yapısal ve sektörel uyarlama programlarıyla yayılmaya devam etmektedir. Neoliberal dönemde devletin güvenlik işlevi, belirli olguların etkisiyle dönüşüme uğramaktadır. Bunlardan bazıları, gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak ülkelerin hepsini etkilerken bazıları da neoliberal reform programları vasıtasıyla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik işlevini ve devlet aygıtını küresel kapitalizmle bütünleştirmeye dönük olarak uyarlamaktadır.

Bu kapsamda, neoliberal dönemde güvenlik işlevine etki eden ilk olgu, postfordist örgütlenmedir. Genel olarak, merkezi örgütlenme ölçeğinin küçültülmesine, esnek uzmanlaşmaya ve performans esaslı iş yapma ve örgütlenme usullerine dayanan postfordist örgütlenme biçimi, işletmecilik tekniklerinin özel sektör yanında kamu yönetiminde de uygulanmasını öngörmektedir. Kamu yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği teknikleriyle uygulamaya geçirilen postfordist örgütlenme, bürokrasisizleştirme yoluyla kamusal örgütlenme biçimini dönüştürmektedir. Bu örgütlenme biçimi, bürokratik örgütlenmenin üzerinde yükseldiği “yasallık-ussallık” özelliğini sahiplenerek bürokrasiyi kendi özüne yabancılaştırmaya çalışmaktadır.

Devlet aygıtının ve kamu yönetiminin bir bölümünü oluşturan güvenlik örgütlenmesi de kendi özünden uzaklaşmaya zorlanmaktadır.

Neoliberal dönemde, devletin güvenlik işlevine etki eden diğer olgular ise Yeni Kamu İşletmeciliği ve Neo-Weberyan örgütlenme biçimidir. Kamusal örgütlenmenin piyasa lehine sınırlandırılmasına dayanan Yeni Kamu İşletmeciliği, özel sektör işletmecilik tekniklerinin kamu yönetimine aktarılmasını önerirken Yeni Kamu İşletmeciliğinin devlete ve kamu yönetimine yönelik teknik bakış açısının eleştirisine dayanan Neo-Weberyan örgütlenme yaklaşımı da devlet ve kamu yönetimine dışarıdan sivil toplum ve özel sektör katılımını ve kontrolü öngörmüşlerdir.

Devletin güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümüne etki eden diğer bir olgu ise, liberaller tarafından üçüncü dalga demokratikleşme olarak adlandırılan süreçtir. Latin Amerika’da 1980’lerden itibaren askeri/otoriter yönetimlerden çok partili siyasal sisteme geçiş dönemi, Soğuk Savaş sonrasında Sovyet bloğundan ayrılan ülkelerde demokratikleşme adı altında başlatılan neoliberal reformlara dönüşmüştür. Bu reformların bir unsuru da, bu ülkelerin serbest piyasa sistemine geçmesi ve küresel kapitalizm ile bütünleşmesi önünde engel olarak görülen silahlı kuvvetlerin devlet aygıtındaki otoritesinin sınırlandırılmasıdır. Bu sınırlama yöntemi, silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolü olarak adlandırılmıştır. Bu yönüyle demokratik kontrol kavramı, 1990’lı yılların başından itibaren geçiş ülkelerini çağrıştıran bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Devlette “siyaset-yönetim” ve “demokrasi-bürokrasi” tartışmalarının merkezinde yer alan ve silahlı kuvvetler karşısında siyasetin üstünlüğünü savunan demokratik kontrol yaklaşımının, “demokrasi-kapitalizm” ilişkisini savunan liberal demokrasi tezleri için de geçiş ülkelerinde uygulama zemini kurduğunu söylemek mümkündür.

Devletin güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümünü yeni bir evreye taşıyan ve dönüm noktası olarak nitelenebilecek olan olgu, Post-Washington Uzlaşısı’dır. Washington Uzlaşısı’na dayalı neoliberal politikaların az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde ekonomik istikrarı bozduğu; gelir dağılımındaki adaletsizliği, yoksulluğu ve çatışmaları artırdığı görüldükten sonra neoliberaler arasında kapitalist piyasa sisteminin kendisini yeniden üretebilirliği konusunda kaygı ortaya çıkmıştır. Bu kaygı, Post Washington Uzlaşısı olarak adlandırılan ve 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren uygulamaya konulan Yeni Keynesçi ekonomi

politikalarıyla sonuçlanmıştır. Post-Washington Uzlaşısı, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde yabancı yatırım, üretim ve tüketim ortamının sürekliliğinin sağlanması amacı etrafında şekillenmiştir. Yeni Keynesçi ekonomi politikaları çerçevesinde düzenleyici devlet modelini öngören Post-Washington Uzlaşısı, piyasanın başarısızlığını kabul etmekle birlikte devlet aygıtını piyasa lehine araçsallaştırmanın yeni yöntemlerini (düzenleyici devlet modeli, kamu-özel ortaklığı gibi) ortaya koymuştur. Post-Washington Uzlaşısı'nın güvenlik işlevine ilişkin sonucu, "güvenlik-kalkınma" ilişkisinin kurulmasıdır. Bu ilişki tasarımı, güvenliğin olmadığı yerde kalkınmanın olmayacağını; yoksulluğun, gelir dağılımındaki adaletsizliğin ve çatışmaların artacağını ileri sürmektedir. Bu nedensellik ilişkisi tarihsel bir gerçeklik olmakla birlikte, bu ilişkinin Post-Washington Uzlaşısı'nın hemen sonrasında kurulması tesadüfî ya da evrimsel bir durum değildir. Böylece, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde dışsal müdahalelerin ve neoliberal reformların siyasal, ekonomik ve toplumsal meşruiyetini sağlayacak yeni bir politika aracının oluşturulduğu açıktır. Bu politika aracının kullanım alanını genişletmek içinse, devlet güvenliği siyasal, ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla neoliberal reformların ve piyasanın faaliyet alanı haline gelmiştir. Böylece, devletin güvenlik işlevi, düzenleyici devletin kuralsızlaştırma alanlarından birisi olarak öne çıkarılmıştır. Bu durum, devlet mülkiyetindeki askeri-sınai iktisadi varlıkların özelleştirilmesi ya da bir savunma sanayinin oluşturulmasından farklı olarak, kapitalist piyasa sisteminin işlemesi ve küresel piyasalar ile bütünleşmesi önündeki engellerin dolaylı yöntemlerle kaldırılması anlamına gelmektedir.

Güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümüne yol açan olgulardan birisi de yönetişimdir. Devlet aygıtının genelinde olduğu gibi meşru güç kullanımı tekelinin örgütlenmesinde de otoritenin örgütlenme ve işbölümü biçimini değiştiren yönetişim, güvenlik hizmetine ilişkin politikaların belirlenmesine ve uygulanmasına özel sektör ve sivil toplum örgütlerini dâhil etmeye çalışmaktadır. 2000'li yıllarda "güvenlik sektörü yönetişimi" adıyla ileri sürülen bu kavram, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerini, meşru güç kullanma tekeli terk etmeye zorlamaktadır. Meşru güç kullanma otoritesinin ise uluslararası örgütler (NATO, BM, AB vb.) yanında, özel sektör (özel askeri ve güvenlik şirketleri) ve sivil toplum örgütleri (düşünce kuruluşları, enstitüler, vakıflar, insan hakları örgütleri vb.) ile paylaşımı söz

konusudur. Bu yönüyle, güvenlik işlevinin kamusal niteliğini yerelleştiren ve piyasalaştıran yönetim, ulus devletin güvenlik kavramını tartışmaya açmaktadır. Ulusal sınırların dış tehditlere karşı savunulması ile kamu düzeninin ve güvenliğinin iç tehditlere karşı korunmasını öngören ulusal güvenlik, bireylerin güvenliği gerekçe gösterilerek, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de içerisinde olduğu müdahale yöntemleriyle ulus devlet sınırları aşılmaya çalışılmaktadır. Güvenlik yönetiminde, daha ileri gidilerek devlet aygıtının kendisinin bir güvenlik sorunu olarak nitelendiği de görülür. Bu yaklaşım, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devlet aygıtının kendisine yönelik ulus dışı siyasal, ekonomik ve toplumsal müdahalelerin meşruiyet kaynağı olarak kullanılmaktadır.

Soğuk Savaş dönemi sonrasında devletin güvenlik işlevini etkileyen olgulardan birisi de Yeni Ortaçağcılık olarak adlandırılan uluslararası ilişkiler yaklaşımıdır.¹ Yeni Ortaçağcılık, devleti siyasi örgütlenmenin başlıca birimi olarak gören Vesfalya Sistemi'nin² eleştirisine dayanmaktadır. Yeni Ortaçağcılık yaklaşımına göre, küreselleşme, küresel ekonomi ve piyasaların oluşumu ve değişik politika alanlarındaki sorunların çözümünde ülkeler arasında artan karşılıklı bağımlılık, ulus devletin sınırlarının aşılmasını gerektirmektedir. Bunun sonucu olarak, devletin iç ve dış siyaseti arasındaki çizginin bulanıklaştığını savunan Yeni Ortaçağcılık, başta siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlar olmak üzere her alanda yaşanan bölünme (fragmentation) ile ulus devletin varlığını bir ikilem olarak sunmaktadır. Ortaya çıkan durum güvenlik, devletin meşru güç kullanma tekeli, güvenlik politikaları ve askeri yönetim alanı açısından iç ve dış ayrımının ortadan kaldırılması anlamına

¹ Yeni Ortaçağcılık kavramı, ilk kez Arnold Wolfers tarafından ortaya atılmıştır. Bkz. A.Wolfers, **Discord and Collaboration: Essays on International Politics**, John Hopkins University Press, USA, 1962. Daha sonra Uluslararası İlişkilerde İngiliz Okulu'nu temsil eden Hedley Bull, Yeni Ortaçağcılık kavramının gelişimine katkı sağlamıştır. Bkz. H.Bull, **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**, Columbia University Press, Newyork, 1977. Soğuk Savaş dönemi sonrasında ise, önemli katkıyı Jörg Friedrichs yapmıştır. Bkz. J.Friedrichs, "The Meaning of New Medievalism", **European Journal of International Relations**, Vol. 7, No. 4, (2001), s. 475-502.

² Vesfalya Sistemi, uluslararası ilişkilerde egemen gücü ve başlıca siyasi örgütlenme birimini ulus devletin oluşturduğu bir sistemdir. 17'nci yüzyılın ilk yarısında Avrupa'da devam eden savaşlardan sonra savaşan Avrupalı devletler kendi aralarında anlaşmaya varmış ve birbirlerinin egemenliklerine saygı gösterecekleri ve devletlerin birbirleriyle eşitlik temelinde ilişki kurabilecekleri bir sistem üzerinde anlaşmışlardır. Bu sistemin öngördüğü düzene de Vesfalya Barışı denilmiştir.

gelmektedir. Bu yaklaşım, devletin küresel siyasal ve ekonomik yönetim yapıları ile bütünleşmesini isterken çok uluslu ya da ulus aşırı şirketler ile ulus devleti de karşı karşıya koyar. Dolayısıyla, ulus devlet egemenliğinden küresel ekonomik sisteme bir güç/otorite devri ya da aktarımı istenmektedir. Bu bağlamda, devlet, küresel siyasi ve ekonomik mekanizmalar yoluyla ve/veya bunların işlevselliğinin sağlanması için meşru güç kullanımı tekeli de ulus üstü örgütlenmeler lehine terke zorlanmaktadır.

1990'lı yılların sonundan itibaren, güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümüne yol açan olguların bir çatı altında bir araya getirilmeye çalışıldığı görülür. Bu çatı, tasarlayanlar tarafından “güvenlik sektörü reformu” olarak adlandırılan bir başka neoliberal reform yöntemidir. İngiltere'nin başını çektiği bu reform yöntemi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine kredi ya da kalkınma yardımı veren ülkelerin ve uluslararası örgütlerin işbirliğini öngörmüştür. Bu reform, söz konusu ülkelerin ve örgütlerin, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde kapitalist piyasa sisteminin neoliberal kurumlaşması ve küresel piyasalar ile bütünleşik olarak işlemlerini engelleyen güvenlik örgütlenmelerini kontrol altına almayı amaçlamaktadır. Post-Washington Uzlaşısı politikalarının güvenlik işlevinde somutlaşmış hali olarak nitelenebilecek olan güvenlik sektörü reformu, postfordist örgütlenme, demokratik kontrol, yönetim kavramlarını Post-Washington Uzlaşısı tezleri çerçevesinde bir araya getiren neoliberal reform yöntemidir. 2000'li yıllarda reform yönteminin küresel olarak standartlaştırılmasına ve demokratik yönetim yaklaşımı çerçevesinde işbirliği sağlanmaya çalışılmasına rağmen, güvenlik sektörü reformunun henüz son halini aldığını söylemek mümkün değildir.

Pragmatik bir yaklaşıma sahip neoliberal politikalar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde küresel yatırımların önünde engel olarak gördüğü güvenlik örgütlenmelerini güvenlik sektörü reformu üzerinden uyarlamaktadır. Burada kullanılan yöntem “içerim” yöntemidir. Devletin güvenlik işlevinin, yoksulluğun azaltılması ve kalkınma kavramları üzerinden güvenlik sektörü tasarımı bir unsur haline getirilerek piyasa mekanizmasının bir parçasına dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Bunun için gereken siyasal (yönetişel dâhil), ekonomik ve toplumsal güç dağılımının yeniden tasarımı için yönetim modeli kullanılmaktadır. Güvenlik sektörü reformu, kapitalist piyasa sistemine ilişkin

“devlet başarısızlığı” tezini, 1990’lı yılların sonunda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik işlevi üzerinden yeniden ileri sürmüştür. Buna göre, piyasaya yönelik devlet başarısızlığı, piyasa sisteminin işlemesi için bir koşul olarak tanımlanan güvenlik alanı üzerinden bir “devlet başarısızlığı” tezine dönüştürülmüştür. Bu yaklaşım, piyasa sisteminin önüne güvenlik sistemini koyarak başlatılacak yapısal uyarlamanın nesnesini de işaret etmiştir.

Kurumlaşma biçimi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte³, devletin güvenlik işlevi genel olarak “iç güvenlik” ve “dış güvenlik” olmak üzere iki kısım halinde örgütlenmiştir. İç güvenlik örgütlenmesi, kolluk kuvvetleri ile bunların bağlı oldukları merkez ve taşra teşkilatından oluşurken, dış güvenlik örgütlenmesi ise, “askeri yönetim alanı” olarak adlandırılabilir yapıdan oluşmaktadır. Genel kamu yönetimi ile ilişkisi ve devlet aygıtındaki konumu göz önünde bulundurulduğunda, devletin güvenlik işlevinin büyük kısmını oluşturan askeri yönetim alanı, neoliberal yaklaşımın dönüştürdüğü başlıca yönetim alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de askeri yönetim alanını merkez örgütlenmesi içerisinde ele alan Güler, bu yönetim alanını, yönetsel gövdeyi oluşturan silahlı kuvvetler örgütlenmesi ile bu örgütlenmenin bağlı olduğu üst düzey karar vericilerinden oluşan bir yapı olarak tanımlamaktadır.⁴ Bunun yanı sıra, ülkelerin özgün koşullarına göre değişmekle birlikte, askeri yönetim alanının genel kamu yönetimi ve/veya devlet aygıtı içerisinde yapısal ve/veya işlevsel olarak varlık gösterdiği kurum, kuruluş ve kurullar da vardır. Bu nedenle, askeri yönetim alanı tanımı içerisine, askeri yönetim alanının ilişki içinde olduğu diğer kamu örgütlerini de katmak, askeri yönetim alanının devlet aygıtı içerisindeki konumunda meydana gelen değişimi tahlil etmek için gereklidir.⁵

³ Özellikle, ülkelerin özgün koşullarına göre iç ve dış güvenlikten sorumlu kurumlara diğer güvenlik alanıyla ilgili görevler verilmektedir. Örneğin, dış güvenliğin sağlanmasında görevli olan Türk Silahlı Kuvvetleri, terörle mücadele kapsamında iç güvenlik görevi icra etmektedir. Aynı şekilde, toplumsal olayların polis ya da jandarma tarafından önlenememesi durumunda, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu uyarınca Türk Silahlı Kuvvetleri kullanılmaktadır.

⁴ B.A. Güler, **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 197-199.

⁵ Genel olarak, askeri/otoriter/militarist olarak nitelenen yönetimlerin bu niteliklerinin derecesini ortaya koymak için bakılan bu durum, askeri yönetim alanının genel kamu yönetimi ve devlet aygıtı içerisinde ne kadar belirleyici olduğuna yönelik vesayet tartışmalarının da merkezinde yer almaktadır.

Bu tez, Türkiye’de devlet aygıtındaki neoliberal dönüşümün askeri yönetim alanına etkisini konu almaktadır. Türkiye’de askeri yönetim alanının dönüşümü, 1980’lerden itibaren uygulamaya konulan yapısal ve sektörel uyarlama programlarının bir devamı olduğu kadar kamu yönetiminin genelini ilgilendiren uyarlama programları bağlamında ise bir parçası niteliğindedir. Bu nedenle, askeri yönetim alanındaki dönüşümü, Türkiye’de devlet aygıtındaki ve kamu yönetimindeki neoliberal dönüşümden hem zamansal hem de içerik olarak tamamen ayırmak mümkün değildir. Bu kapsamda, askeri yönetim alanındaki neoliberal dönüşüm; silahlı kuvvetlerin örgütlenme biçimi, silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanındaki konumu, askeri yönetim alanının genel kamu yönetimi ve devlet aygıtıyla olan ilişkilerinin örgütlenmesi ve devlet aygıtının kendisi bağlamlarında ele alınmalıdır. Askeri yönetim alanındaki neoliberal dönüşüm, aynı zamanda kamu yönetiminde ve devlet aygıtında siyasal iktidarın kullanımı, meşru güç kullanımında otoritenin örgütlenmesi ve işbölümü bağlamında kendisini göstermektedir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünde silahlı kuvvetler önemli yer tutar. Genellikle askeri/otoriter yönetimlerle özdeş tutulan bu ülkelerde, silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanı, kamu yönetimi ve devlet aygıtındaki otoritesinin sınırlandırılması ya da kaldırılmasına dayalı bir kontrol yapısı oluşturulmasına öncelik verilmektedir. Bu nedenle tez, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)’yi, alanyazında TSK’yi sivil-asker ilişkileri başlığı altında belirleyici (etken) konumda ele alan çalışmaların aksine edilgen, yani devlet aygıtında meydana gelen neoliberal dönüşümden etkilenen bir unsur (dönüşüm nesnesi) olarak ele almaktadır.

Bu tez, neoliberal yaklaşımın Türkiye’de askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında ortaya çıkardığı dönüşümün ekonomi politik incelemesidir. Bu dönüşüm, belirli bir zaman aralığında incelenmiştir. Bu zaman aralığı postmodern, postfordist, neoliberal ya da yapısal uyarlama dönemi olarak adlandırılan ve halen devam eden dönemdir. Bu zaman aralığının seçilmesinin nedeni, sosyal bilimlerin neredeyse tüm alanlarında kuramsal ve pratik temelde tartışmaların öne çıktığı, paradigma değişimlerinin yaşandığı bir döneme denk düşmesidir. İncelenen dönemde, askeri

Bu durum, askeri yönetim alanının ülkelerin özgün koşullarına göre tanımlanması gerekliliğini de ortaya koymaktadır.

yönetim alanında ve devlet aygıtında ortaya çıkan eğilimlerin görülebilmesi ve gösterilebilmesi maksadıyla, olay ve olgular tarihsel sırası içerisinde çözümlenmiştir. Tezin kuramsal çerçevesi iki dönem halinde ele alınmıştır. İlk dönem, Post-Washington Uzlaşısı'na kadar olan dönemdir. İkinci dönem ise, Post-Washington Uzlaşısının sonucu olarak tasarlanan güvenlik sektörü reformu ve güvenlik yönetişiminin gelişim dönemidir. İkinci dönem, 1990'lı yılların sonunda günümüze kadar olan süreyi kapsamaktadır. Türkiye'de askeri yönetim alanının ve devlet aygıtının dönüşümünün incelenmesinde ise, sermaye, sivil toplum örgütleri ve uluslararası örgütlerin dönüşüm için işbirliğine girdiği 1994 yılı ekonomik krizinden sonraki döneme odaklanılmıştır.

Tez, temel olarak, Türkiye'de askeri yönetim alanında ve devlette otoritenin örgütlenmesi ve işbölümünde ortaya çıkan neoliberal dönüşüme eleştiri getirmeyi amaçlamaktadır. Bu tez aynı zamanda, askeri yönetim alanına ilişkin olarak kuramsal ya da bir kuramsal kaygı gözetmeksizin ileri sürülen fikirleri, olay ve olguları birbirleriyle ilişkilendirerek kuramsal bir bütünlük içerisinde bir araya getirmeye de çalışmaktadır. Neoliberal dönemde, uluslararası ilişkiler alanındaki paradigma değişimleri de, silahlı kuvvetlerin ve askeri yönetim alanının örgütlenme pratiğini ve devlet aygıtındaki konumunu etkilemiştir. Ancak bu çalışmanın varsayımları, kapsamı ve sınırları gereği, uluslararası ilişkiler alanına yeterinden fazla girilmemeye özen gösterilmiştir. Bunun yanı sıra, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü ve devlet aygıtına etkisi incelenirken yargı alanına (askeri yargı dâhil) da girilmemiştir.

Bu tez, giriş ve sonuç bölümleri hariç üç bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde, Post-Washington Uzlaşısı'na kadar olan dönemde askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümüne ilişkin kuramsal çerçeve ele alınmıştır. Bu bölümde Yeni Kurumcu İktisat, postfordist örgütlenme, Yeni Kamu İşletmeciliği, Post-Washington Uzlaşısı ve demokratik kontrol kavramları çerçevesinde askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü kuramsal bir bütünlük içerisinde sunulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde özellikle, neoliberal kavramların ve politikaların askeri yönetim alanı ile ilişki kurma biçimi ve bu ilişkinin askeri yönetim alanı üzerinden devlet aygıtını nasıl etkilediği gösterilmeye çalışılmıştır. Birinci bölüm, temelde bir kuramsal çerçeve önerisidir.

Tezin ikinci bölümünde, Yeni Keynesçi ekonomi politikalarına dayanan ve düzenleyici devlet modelini öngören Post-Washington Uzlaşısı sonrasında, küresel kapitalizmin kendisini yeniden üretmek için ortaya attığı güvenlik sektörü reformu ve güvenlik sektörü yönetişimi ele alınmıştır. Bu bölümde, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde kapitalist piyasa sisteminin kurumlaşması ve küresel piyasalara bağlanması için devletin güvenlik işlevi üzerinden ilerlemeye çalışan neoliberal akıl çözümlenmiştir. Bu kapsamda, neoliberal reform aklının nasıl inşa edildiği ve yaygınlaştırılmaya çalışıldığı; reform için küresel işbirliğinin nasıl kurulduğu ve reformun az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde uygulanmasına yönelik liberal kaygıların aslında neye dayandıkları, reform yönteminin gelişimi üzerinden yakalanmaya çalışılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise, birinci ve ikinci bölümde ortaya konulan kuramsal çerçevede, Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü ve bu dönüşümün devlet aygıtı ile ilişkisi gösterilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, 1994 yılı ekonomik kriziyle başlayan bu süreçte, başta Türk Silahlı Kuvvetleri olmak üzere askeri yönetim alanının, uluslararası örgütler ile sivil toplum örgütlerinin reform aktarımı yoluyla nasıl dönüşüm nesnesi haline getirildiği ortaya konulmuştur. Görülecektir ki, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, Türkiye’de siyasal iktidarın örgütlenmesi bağlamında da bir dönüşüm anlamına gelmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ASKERİ YÖNETİM ALANININ DÖNÜŞÜMÜ: KURAMSAL ÇERÇEVE

Kapitalizmin 1970'lerdeki yapısal krizi sonrasında, devlet aygıtının piyasaya müdahalesini en aza indirmek maksadıyla, örgütlenme ölçeğinin küçültülmesine ve piyasa lehine sınırlanmasına dayalı olarak siyasal iktidar pratiğini dönüştürmeyi amaçlayan neoliberalizm⁶, buna uygun siyasi, ekonomik, toplumsal ve yönetsel paradigma değişimlerini ileri sürerek bir akıl inşası başlatmıştır. Planlı ekonomi ve yığın üretimini esas alan büyük ölçekli üretim sistemleri yerine daha piyasa odaklı ve küçük ölçekli üretim ve örgütlenme biçimlerini savunan neoliberal yaklaşım, postfordist örgütlenme pratiğini işletmecilik teknikleriyle uygulamaya geçirmeye başlamıştır. Bu süreçte, temelde işletmecilik tekniklerinin Yeni Kurumcu İktisat yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetiminde uygulanmasına dayanan ve kamu yönetimlerinde 1980'lerin sonundan itibaren bu yönde reformlar öngören Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nin⁷ postfordist örgütlenme pratiği için bir araç niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür.

Yeni Kurumcu İktisat çerçevesinde ekonomik liberalizasyonu öngören neoliberalizm, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin küresel kapitalizme yapısal ve işlevsel uyarlanması için yapısal uyarlama programları ve kalkınma yardımlarını kullanarak, bu ülkeleri planlı ekonominin terkine zorlamıştır. Bununla birlikte, neoliberalizm, liberalizasyonun her zaman demokratikleşme sürecinden önce gerçekleşmediğini savunarak, bu sürece öncelik vermektedir.⁸ Bu yaklaşımın temelinde, demokratikleşme tamamlandığında liberalizasyonun daha kolay sağlanacağı yönündeki sav vardır. Demokrasi ile kapitalizm arasında kurulan ilişkiye

⁶ Neoliberal ekonomi politikaları, düşünsel temelini Şikago İktisat Okulu'ndan almaktadır. Şikago Okulu'nun başlıca temsilcileri arasında Milton Friedman, George Stigler, Ronald Coase ve Gary Becker gelmektedir. Bkz. T.I.Palley, "Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması", **Neoliberalizm: Muhafız Bir Seçki**, (Ed. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston), (Çev. Şeyda Başlı, Tuncel Önel), Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s. 42.

⁷ Y.Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, (Eylül 2000), s. 15-31.

⁸ G.Pridham, **The Dynamics of Democratization A Comparative Approach**, Continuum, Great Britain, 2000, s. 18.

dayanan bu sav, kamusal örgütlenme biçimlerini piyasayı sınırlayıcı ve demokratik olmayan örgütlenme biçimleri olarak sunmaktadır. Demokratikleşme için ülkelerin askeri yönetim örgütlenmelerinin yapısal ve işlevsel uyarlanmasına öncelik veren neoliberal yaklaşımda, devlet aygıtının bir parçasını oluşturan askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümden bağımsız ele alınması mümkün değildir. Bu kapsamda, askeri yönetim alanını bir dönüşüm nesnesi haline getiren neoliberalizm, askeri yönetim alanının ve askeri yönetim alanının büyük kısmını oluşturan silahlı kuvvetlerin devlet aygıtındaki konumunu piyasa ve sivil toplum lehine sınırlamayı amaçlamaktadır. Neoliberal yaklaşımda, bunun yöntemi demokratik kontrol kavramı ile ifade edilmekte ve demokratik kontrol, demokratikleşmenin bir ön koşulu olarak ileri sürülmektedir.⁹

Askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünü sağlayan belki de en belirleyici etken ise, yönetim yaklaşımıdır. Çünkü 20'nci yüzyılın sonundaki yönetim, neoliberal siyasi, ekonomik ve toplumsal boyutları içeren bir kavram olarak inşa edilmiştir. Devlet aygıtında siyasal iktidarın devlet dışı unsurlarla (piyasa ve sivil toplum) paylaşımını esas alan yönetim, yine modern devlet aygıtının meşru güç kullanma tekelinin kamusal örgütlenme biçiminin büyük kısmını oluşturan askeri yönetim alanını da bu yönde bir dönüşüme zorlamaktadır. Bu çerçevede, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, 20'nci yüzyılın sonunda kamu yönetimlerinde uygulamaya geçirilen ve yönetimci örgütlenme biçimini öngören yapısal/sektörel uyarlama programlarının bir devamı olarak da görülmelidir. Neoliberal paradigma ve yönetim yaklaşımı, 1990'larda bir dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşüm, Washington Uzlaşısı'na dayalı ekonomi politikalarının olumsuz sonuçlarına göre yeni bir paradigma inşasına dayanmaktadır.

Washington Uzlaşısı'na dayanan neoliberal politikaların, gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi, yoksulluk ve çatışmaları artırdığı 1990'larda tespit edildikten sonra küresel kapitalizmin sürdürülebilirliği konusunda kaygı yaşayan neoliberaler, devlet başarısızlığı tezi yerine devlet aygıtını araçsallaştıran düzenleyici devlet modeline geçmeyi öngörmüşlerdir. Bu süreci başlatan fikir birliği, 1990'lı yıllardaki ekonomik krizlerin sonrasında ilan edilen ve Post-Washington Uzlaşısı olarak adlandırılan

⁹ N.Serra, **The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces**, (Çev. Peter Bush), Cambridge University Press, UK, 2010, s. 48.

küresel işbirliğidir. Post-Washington Uzlaşısı, kalkınma ve güvenlik arasında nedensellik ilişkisi kurulmasına yol açarak kendisinden sonraki dönemde askeri yönetim alanındaki dönüşümü etkilemiştir. Piyasa başarısızlığını önlemek için devleti gerekli gören Post-Washington Uzlaşısı, piyasa sisteminin işlemesi, yatırım ve tüketim ortamının sürdürülebilirliğinin sağlanması için öncelikle bireylerin güvenliğinin sağlanması gerektiği yönündeki güvenlik yaklaşımının da ekonomi politik temelini oluşturmaktadır.

Bu noktada, yukarıda bahsedilen dönüşüm dinamiklerinin askeri yönetim alanı üzerinde nasıl etki gösterdiğini ortaya koymak, genel olarak neoliberal dönüşüm süreçlerini ve askeri yönetim alanının dönüşümünü inceleme yöntemi açısından gereklidir. Bu çerçevede öncelikle, neoliberal reformların kural koyucu (normatif) özelliğinde söz etmek mümkündür. Küresel kapitalizmle bütünleşme için belirli bir siyasi ve ekonomik örgütlenme pratiği öngören neoliberal reformlar, ülkelere yapısal ve işlevsel koşullar öne sürerek, zorunlu bir değişim gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Mesela neoliberal reformlar, Toplam Kalite Yönetimi tekniğinin süreç odaklı bakış açısını esas almaktadır. Bunun nedeni, yönetsel süreçlerin, kamu yönetimini oluşturan parçaları bir araya getirmesidir.¹⁰

Bu bölümde, yukarıda çizilen kavramsal çerçevede, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünü ortaya çıkaran yaklaşımlar, mümkün olduğunca tarihsel sırasına ortaya konulmuştur. Bu yaklaşımlar arasında bir kesinlikle tarihsel ayırım yapmak mümkün olmamakla birlikte, kuramsal çerçevenin analitik olarak ortaya konulabilmesi için bu yöntem gerekli görülmüştür. Bölüm sonunda ise, Yeni Keynesçi ekonomi politikalarına dayanan ve düzenleyici devlet modelinin uygulanmasını öngören Post-Washington Uzlaşısı ortaya konulmuştur.

I. YENİ KURUMCU İKTİSAT: DEVLET BAŞARISIZLIĞI TEZİ

Devlet aygıtının birey ve piyasa lehine sınırlanmasını esas alan Yeni Kurumcu İktisat, neoliberal ekonomi politikalarının kuramsal temelini oluşturur. Avusturya İktisat Okulu tarafından ortaya atılan Yeni Kurumcu iktisat, ekonomide bireylerin

¹⁰ Buna en iyi örnek olarak, kamu mali yönetimi verilebilir. Kamu yönetiminde, mali yönetim sürecinden bağımsız bir kamu örgütlenmesinin olması hukuken ve fiilen mümkün değildir. Bu nedenle, kamu mali yönetimi ilkeleri dolaylı olarak kamu örgütlerinin yönetim/örgütlenme biçimlerini dönüştürmektedir.

tercihlerinin belirleyici olduğunu düşüncesine dayanan yöntemsel bireyciliği savunur.¹¹ Yeni Kurumcu İktisat, içerisinde parça kuramları barındırır. Bunlardan Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi, İşlem Maliyetleri ve Mülkiyet Hakları kuramları neoliberal politikaları (özellikle neoliberal düşüncenin politika belgesi olan Washington Uzlaşısını) doğrudan yönlendirmiş; piyasacı ve işletmeci tekniklerin kamu yönetimine uygulanmasını esas alan Yeni Kamu İşletmeciliğinin temelini oluşturmuştur. Kamu ekonomisinin başarısızlığı tezi üzerine inşa edilen Kamu Tercihi Okulu içerisinde Buchanan tarafından 1970'lerin sonunda ortaya atılan Anayasal İktisat kuramı¹², devletin yapısal ve işlevsel olarak birey lehine sınırlanmasını isterken kurumların görev, yetki ve sorumluluklarının da mümkün olduğunca kesinlikle belirlenmesini ister. Bu nedenle, hukukun üstünlüğü Anayasal İktisatta önemli yere sahiptir.

İşlem maliyetleri kuramı ise, kamu kesiminde, mal ve hizmet üretimi ya da elde edilmesindeki işlem maliyetlerinin yüksek olduğunu, bu nedenle kamu kesimi kontrolünde bulunan ekonomik faaliyetlerin maliyetleri en aza indiren özel sektör işletmelerine (firma) devredilmesini öngörür. Bu yaklaşıma göre, devletin piyasaya müdahalesi anlamına gelen yasal düzenlemeler, piyasadaki alışverişi düzenlediği için işlem maliyetlerini artırmaktadır. Bu nedenle, piyasadaki işlem maliyetlerini azaltan yasal düzenlemeler (devlet müdahalesi) de ya azaltılmalıdır ya da bu maliyetleri en aza indiren düzenlemeler yapılmalıdır.¹³ Bu yönüyle, işlem maliyetleri, mülkiyet hakları kuramı ile iç içedir. Her türlü mülkiyet alışverişi ve mübadelenin maliyeti konusu, işlem maliyetleri ve mülkiyet hakları kuramlarının ortak alanını oluşturur.

¹¹ Yöntemsel bireycilik, menfaatini azamileştirmeye çalışan siyaset karşısında bireylerin kendi çıkarlarına göre hareket ettiğini ve bunun için devletin sınırlanarak kurumlar arası ilişkilerin bireylerin menfaati çerçevesinde belirlenmesi gerektiğini savunmaktadır.

¹² J.Buchanan, **Theory of Public Choice: Political Applications of Economics**, (Ed. James M. Buchanan, Robert D. Tollison, Ann Arbor), The University of Michigan Press, USA, 1972; J.Buchanan, **Freedom in Constitutional Contract: Perspective of a Political Economist**, College Station, Texas A&M University Press, USA, 1977.

¹³ R.Coase, "The Nature of the Firm", **Economica**, Vol. 4, No. 16, (1937), s. 386-405.; O.E. Williamson, "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", **The American Journal of Sociology**, Vol. 87, No. 3, (November 1981), s. 548-577.; J.Niehans, "Transaction Costs", **The New Palgrave: A Dictionary of Economics**, Vol. 4, (1987), s. 677-680.

Mülkiyet hakları kuramı, piyasada kişilerin, bir varlık üzerinde mülkiyet hakkına sahip olmamaları ve onu kullanmak istemeleri durumunda, katlandıkları maliyetlerden kurtulmak için onun mülkiyetini elde etmek istediğini anlatır. Bunun yanı sıra, sahip olunan bir mülkiyet ile ilgili sınırsız kullanım hakkı istenir. Bu nedenle, sınırsız kullanım ve mülkiyet haklarının değişimine sınırlama getirilmesi ve bu nedenle maliyet getiren yasal vb. düzenlemeler reddedilir. Mülkiyet hakları kuramında, verilen örneklerden birisi de zorunlu askerlik sistemidir. Bu kuramda, zorunlu askerlik sisteminin vergi ödeyenlere yüklediği maliyetler ve kazançlar karşılaştırılır. Buna göre, zorunlu askerlik sisteminde, vergi mükellefi, ücret ödemelerinin yapılması için kendisinden alınan ilave vergilerden kurtulurken diğer taraftan zorunlu askerlik sisteminin tüm maliyetini devlet karşıladığından kendilerinden alınan vergiler artacaktır.¹⁴ Mülkiyet hakları çerçevesinde, bu değerlendirmeyi kamu kesiminin elinde bulunan tüm varlıklar için yapmak mümkündür.

Yeni Kurumcu İktisat'ı temsil eden kuramlara birlikte bakıldığında, bu kuramların askeri yönetim alanına etkileri Tablo-1'deki gibi gösterilebilir.

Tablo-1: Yeni Kurumcu İktisat'ın Askeri Yönetim Alanına Etkisi

Kuram	Tez	Etki
Kamu Tercihi	*Kamu ekonomisi başarısızdır. *Devletin piyasaya müdahalesi hukuki	*Askeri Keynesçilik'e ¹⁵ son verilmelidir.

¹⁴ H.Demsetz, "Towards a Theory of Property Rights", **The American Economic Review**, Vol. 57, No. 2, (May 1967), s. 347-359.

¹⁵ Keynes'in, kamu harcamaları vasıtasıyla harcanabilir gelirin ve talebin artırılmasını ve böylece tüketim ve üretim döngüsünün sağlanabileceğini öngören yaklaşımı, kendisini askeri alanda *Askeri Keynesçilik* olarak göstermiştir. Askeri Keynesçilik, kamunun askeri harcamalarının artırılması durumunda, ekonomik büyümenin artacağı varsayımına dayanmaktadır. Mehmood ve Iqbal, Askeri Keynesçilik ile ekonomik büyüme ilişkisini şöyle açıklar: "*Askeri harcamalar, talebin yetersiz olduğu durumlarda, çoğaltan etkisiyle çıktıyı artırmaktadır. Askeri bütçe, toplam talebi artırmanın bir kaynağı olarak görülmelidir. Toplam talep toplam arz göre nispeten az olduğunda, askeri harcamalardaki bir artış, kapasite kullanımını, karları, yatırımı ve böylece ekonomik büyümeyi artırabilir. Arz tarafı etkilerinde, ordunun bakımına yüksek miktar harcandığında sivil işgücünü azaltır. Askeri bütçe, araştırma ve geliştirme için kullanıldığında, ileri teknoloji ve altyapı oluşturarak sivil sektördeki üretkenliği artırır.*" Bkz. B.Mehmood, Sabahat Iqbal, "Does Military Keynesianism

	araçlarla ve sınırları kesinlikle belirli olacak şekilde sınırlanmalıdır. *Devletin ve bireylerin hak, yetki ve sorumlulukları kesin çizgilerle belirlenmelidir.	*Askeri harcamalar sınırlanmalıdır.
Anayasal İktisat	*Devletin ekonomiye müdahalesi sınırlanmalıdır. *Devletin meşruiyeti, bireylere tanıdığı hak ve özgürlükler ile belirlenmelidir. *Devletin hak ve yetkilerine anayasal sınırlama getirilmelidir.	Askeri yönetim alanı (görev, yetki ve sorumluluklar vb.) kişi hak ve hürriyetlerini kısıtlamamalıdır.
İşlem Maliyetleri	*Mal ve hizmetlerin üretimi ve temini, maliyetleri (Ar-Ge, ilan, satın alma, sözleşme giderleri vb.) en aza indirecek kurumlarca yerine getirilmelidir. *Kurumlar arası etkileşim maliyetleri en aza indirilmelidir. *Kamu kesimi işlem maliyetleri yüksektir.	Askeri yönetim alanı piyasada işlem maliyetini artıran siyasi, ekonomik, ticari alanlardan çekilmelidir ya da bu alanlara ilişkin maliyet arttırıcı eylem, işlem ya da kararlarda bulunmamalıdır.
Mülkiyet Hakları	*Mülkiyet hakları ile işlem maliyetleri en aza indirilmelidir. *Mülkiyet hakkı sınırlanmamalıdır.	*Zorunlu askerlik sistemi, vergi mükellefleri için ilave maliyet doğurur. *Gönüllü askerlik uygulamasının maliyeti, işgücü piyasası tarafından belirlenmelidir.

Bu çerçevede, neoliberaler tarafından, askeri yönetim alanında piyasanın faaliyet alanını kısıtlayıcı olarak görülen yapısal ve işlevsel unsurların, Yeni Kurumcu İktisat yaklaşımına uygun olarak piyasalaşması, yerelleşmesi ve sivilleşmesi amaçlanmaktadır.

II. KAMUSAL ÖRGÜTLENME BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

20'nci yüzyılın sonundaki kamusal örgütlenme, bürokratik örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda, neoliberal dönemde kamusal örgütlenmenin dönüşümü, bürokratik örgütlenme biçiminin dönüşümünü ifade etmektedir.

Hold for Asian Countries? Panel Cointegration and Granger Causality Evidence”, **Romanian Review of Social Sciences**, S. 4, (2013), s. 5.

Neoliberalizm tarafından kamusal örgütlenme biçiminde 1970'lerden sonra gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümü açıklayabilmek için Postfordist paradigma ve bu paradigmanın bir sonucu olarak gelişen Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu İşletmeciliği üzerinde durulmalıdır. Postfordizm, kamu ya da özel ayrımı yapmaksızın bürokratik örgütlenme ölçeğinin küçültülmesini öngörürken Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu İşletmeciliği, 20'inci yüzyılın sonunda bu dönüşümün araçlarını ortaya koymuştur.

A. Postfordizm

Fordist birikim rejiminin 1970'lerde ortaya çıkan yapısal krizine çözüm getirmek amacıyla, temelde kamu ya da özel sektörde üretim ve örgütlenme ölçeklerinin küçültülmesine dayalı olarak ortaya çıkan örgütlenme biçimleri, Postfordizm başlığı altında toplanmıştır. Postfordizm, kapitalist sistemlerdeki sorunları ve bunların siyasal, toplumsal ve ekonomik temellerini analiz etmeye yönelik kuramsal teşebbüsler için kullanılan genel bir terimdir. Bu kuramsal teşebbüsler, farklı kuramsal bakış açılarından beslenen ve geleceğe yönelik muhtemel senaryoları ortaya koyan farklı analitik seviyeleri ifade etmektedir. Jessop, 1970'lerden itibaren devlette ortaya çıkan dönüşümü, “yeni teknolojilerin ortaya çıkışı”, “yatırım, ticaret ve finansın uluslararasılaşması” ve “fordizmden postfordizme doğru bir paradigma değişimi” olmak üzere üç ana nedene dayandırmaktadır.¹⁶ Lipietz ise, devletteki dönüşümü, “içsel nedenlere (ulus devlette fordist uzlaşının aşınması)” ve “dışsal nedenlere (ulus devletler arasındaki etkileşim ve rekabete fordizmin cevap verememesi)” bağlı olarak açıklamaktadır.¹⁷ Buna göre, postfordizmin merkezinde üç kuramsal duruş yer almaktadır. Bunlar “Düzenleme Yaklaşımı”, “Yeni Schumpeterci Yaklaşım” ve “Esnek Uzmanlaşma” olarak sıralanabilir.¹⁸ Her üç yaklaşımın ortak özelliği, kitle üretimi çağının (yani Fordizmin) sona ermek üzere olduğu ve eğer yeni bir ekonomik büyüme dalgası yakalanmak isteniyorsa yeni örgütlenme ilkelerinin ortaya konulması gerektiği düşüncesine sahip olmalarıdır.

¹⁶ B.Jessop, “The State and the Contradictions of the Knowledge Driven Economy”, Lancaster, 2000, <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/jessop-state-and-contradictions.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).

¹⁷ A.Lipietz, “The Process of Restructuring in the Perspective of the Regulation Approach”, Berlin, 1986, http://lipietz.net/ALPC/EGM/EGM_1986i-en.pdf, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).

¹⁸ A.Amin (ed.), **Post-Fordism A Reader**, Fourth Edition, Blackwell Publishers Ltd., USA, 1997.

Kaynağını 1970’lerin Fransa’sından alan “Düzenleme Okulu”¹⁹ 1980’lerde uzun vadeli ekonomik istikrar ve dengenin dinamiklerini açıklamaya çalışan politik ekonomistler tarafından geliştirilmiştir. İlk Fransız düzenleme okulu temsilcileri, kapitalizmin kendi içerisindeki paradoksu (ekonomik istikrarını sağlamak için kurumlar, normlar vb. kurması yanında doğasında değişim ve kriz barındırması) açıklamaya dönük kuramsal bir çerçeve oluşturmaya çalışmışlardır. Düzenleme okulu, 2’nci Dünya Savaşı sonrasında üretilen değerlerin 1970’lerde kriz konusu olduğunu savunmaktadır. Özellikle Jessop’a göre, belirli bir aşama ya da rejim, iktisadi kanunların önceden belirlenmiş sonuçları olmaktan ziyade sosyal pratiğin kısmi, geçici ve istikrarsız sonucudur. Ayrıca, kapitalist gelişmenin aşamalarını açıklamak için iki önemli kavram üzerinde durulmalıdır. Bunlardan birisi “birikim rejimi” iken diğer “düzenleme biçimi”dir. Birikim rejimi, tüm ekonomik sistemin genelindeki sermaye birikimini ifade ederken düzenleme biçimi, birikim rejiminin sürekliliğini sağlanması için kurumsal yapının (normlar, kurallar, kurumlar, değerler vb.) oluşturulmasını ifade eder. Buna göre fordizm, “yoğun birikim” ve “tekelci düzenleme” ile karakterize edilmektedir. Yoğun birikimin itici gücü ise ABD’de başlayan kitle üretimi (işin yoğunlaştırılması, görevlerin ayrıntılı bölünmesi ve üretkenliği artırmak için makineleşme) ile sağlanmaktadır.²⁰ Jessop’a göre fordizm dört seviye üzerinden çözümlenebilir. Bunlardan birisi emek sürecinin ayırt edici tipi olarak tanımlanabilecek “endüstriyel paradigma”dır. Endüstriyel paradigma yarı vasıflı çok sayıda işçinin işlettiği hareketli üretim hattı tekniklerine göre yapılan kitle/yığın üretimini içermektedir. Bir diğer seviye makroekonomik büyümenin durağan biçimi olarak tanımlanabilecek “birikim rejimi”dir. Birikim rejimi, kitle üretimine dayalı büyüme döngüsü, ölçek ekonomisine dayalı artan üretkenlik, üretkenliğe bağlı olarak artan ücretler ve artan ücretler nedeniyle artan tüketim, kapasitenin tam kullanılması sayesinde artan kârlar ve kitle üretimi için gelişmiş ekipman ve teknik için artan yatırımları içermektedir. Üçüncü seviye olan ve sosyal

¹⁹ Fransız Düzenleme Okulu ya da Neo-Marksist Okul olarak da adlandırılan Düzenleme Okulunun temsilcileri, başta Aglietta (1979) olmak üzere, Coriat (1979), Andre ve Delorme (1982), Lipietz (1985, 1987), Boyer (1986), Mistral (1986) ve Jessop (1992) olarak sıralanabilir.

²⁰ B.Jessop, “Capitalism, the Regulation Approach, and Critical Realism”, Lancaster, 2001, <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/jessop-capitalism-regulation-realism.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).

ve ekonomik düzenlemeyi ifade eden “düzenleme biçimi” ise, sahipliğin ve kontrolün ayrıldığı büyük işletmelerde çok bölümlü, âdemi merkezi ama merkezden sıkı kontrole tabi örgütlenmeyi, tekelci fiyat belirlemeyi, sendikaların tanınmasını ve toplu pazarlığı, üretkenlik artışına ve satış fiyatı enflasyonuna bağlanan ücretleri, talebin sürekliliğini sağlamak için para emisyonunu ve kredi imkânlarını içermektedir. Dördüncü seviyesi ise, sosyal örgütlenmenin genel yapısını ifade eden “toplumsallaştırma”dır. Bu seviye, standartlaştırılmış yığın metaların tüketimini ve bürokratik devlet tarafından bu standartlaştırılmış, toplu mal ve hizmetlerin sağlanmasını içermektedir.²¹ Fordizmin ideal tipini tanımlayan bu seviyeler, fordizmden post fordizme geçişin dinamiklerini belirleyen ana unsurları oluşturmaktadır. Postfordizm, 1970’lerde yaşanan büyümenin yavaşlaması ve resesyon koşullarını fordizmin krizinin göstergeleri olarak görmektedir. Düzenleme okuluna göre, fordizmin krizi, bu dört seviye arasındaki uyumsuzluk ve dengesizliklerden kaynaklanmaktadır. Nielsen, bunlara ilave olarak fordizmin yapısal krizini açıklarken, “fordizmin sosyal ve teknik sınırları nedeniyle üretkenliğin azalmasını”, “kitle üretiminin dünyada yaygınlaşmasının ulusal ekonomi yönetimlerini zorlamasını”, “fordizmin giderek artan bir sosyal harcamaya neden olmasını” ve “tüketim yapısının giderek daha çeşitli ürünlerin tüketimine yönelecek şekilde değişmesini” gerekçe olarak göstermektedir.²²

Yeni Schumpeterci²³ görüş ise genel olarak düzenleme okulunun yaklaşımına sahiptir. Özellikle, kapitalist gelişmenin sistemik ve döngüsel doğası, fordizmin genel dinamiğinin periyotlara ayrılması konusunda aynılık ve kullanılan dilin benzerliği dikkat çekmektedir. Örneğin, Yeni Schumpetercilerin “teknolo-ekonomik paradigması” düzenleme okulunun birikim rejimine, “sosyo-kurumsal çerçeve” ise düzenleme biçimine karşılık gelmektedir. Ayrıca ekonomik kalkınmanın uzun dalgaları konusu da paylaşılmaktadır. Bunun yanında bir büyük farklılık ise, Yeni Schumpeterci görüşün bu uzun dalgaların başlatılması, sürdürülmesi ve

²¹ *a.g.m.*

²² K.Nielsen, “Towards a Flexible Future-Theories and Politics”, **The Politics of Flexibility**, B. Jessop, H. Kastendiek, K. Nielsen and O. Pedersen (eds.), Edward Elgar, Aldershot, 1991.

²³ Freeman ve Perez’in 1980’lerin ortalarında Kondratieff dalgaları konusunda yaptıkları çalışmalar, Yeni Schumpeterci görüşün öncüleridir.

birbirlerinden ayrılması konusunda “teknolojiye ve teknik standartlara atfettiği önemden” kaynaklanmaktadır. Hatta Yeni Schumpeterciler, “teknolojik determinizm” ile eleştirilmektedirler.²⁴ Freeman ve Perez’e göre, bir uzun dalgadan diğerine geçmek için “kuantum sıçramaları” gerekmektedir. Kuantum sıçramaları, endüstriyel üretkenlikte öncü teknolojilerin ortaya çıkması ve tüm ekonomiye yayılması durumunda ortaya çıkmaktadır. Ancak bunun yeterli olmadığını savunan Freeman ve Perez, bir uzun dalgadan diğerine geçişin tamamlanması için “teknolojik yeniliklerin (inovasyonların), sosyo-kurumsal yapıdaki normlar ve düzenlemeler ile uyumu” gerektiği belirtmiştir. Freeman ve Perez, kitle üretimini dördüncü Kondratieff dalgası olarak kabul etmekte ve bunun da elektro-mekanik teknolojileri, kitle tüketim endüstrileri ve petro-kimya ürünleriyle sağlandığını belirtmektedir.²⁵ Düzenleme okulu gibi bu dördüncü dalgayı, standartlaştırma, yığınlaştırma, ölçek ekonomileri, oligopolcü rekabet ve ucuz ürünlerin yığın tüketimi ile dikey-hiyerarşik ve büyük işletmeler ile karakterize eden bu görüş, yine düzenleme okulunun sosyo-kurumsal görüşünü paylaşmakla birlikte, Keynesçi ekonomi politikaları üzerine daha fazla odaklanmaktadır.²⁶ Buna göre, oligopolistik rekabet, artan ücretlerin, fiyatların ve büyük işletmelerin verimsizliğinin üretkenlik kazançlarını azaltmıştır. Ama daha da önemlisi kriz aynı zamanda, yükselen ve büyümeyi yenileyebilecek teknolojik paradigma ile dördüncü Kondratieff’in mevcut sosyo-kurumsal çerçevesi arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmaktadır. Freeman ve Perez’e göre, önceki paradigmanın kurumsal meşruiyeti yavaş değiştiği için yeniliklerin kazançları ekonomiye yayılmasını önlemektedir. Ayrıca onlar “bilgi teknolojisini” beşinci Kondratieff’in merkezinde görmektedirler.

Esnek uzmanlaşma²⁷ yaklaşımı, diğerlerine nazaran odak noktası üretim olması nedeniyle daha basittir. Esnek uzmanlaşma yaklaşımı, endüstriyel üretimin birbirine

²⁴ A.Amin, *a.g.e.*, 1997.

²⁵ C.Freeman, C.Perez, “Long Waves and Changes in Employment Patterns”, ALC Conference, Saltsjöbaden, Stockholm, 6-9 June, 1988.; C.Freeman, C.Perez, “Structural Crisis of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour”, **Technical Change and Economic Theory**, G.Dosi et al (eds.), Pinter, London, 1998.

²⁶ A.Amin, *a.g.e.*, 1997.

²⁷ Esnek uzmanlaşma yaklaşımı, Amerikan sosyologları Piore ve Sabel, Jonathan Zeitlin ve son olarak da Paul Hirst tarafından 1982-1991 yılları arasında yazına yapılan katkılara dayanmaktadır.

zıt iki kavramı, kitle üretimi ve esnek uzmanlaşmayı bir araya getirmektedir. Kitle üretimi, standart ürünlerin üretilmesi için yarı vasıflı işçilerin özel amaçlı makineleri kullanmasını ifade ederken esnek uzmanlaşma, vasıflı bir işçinin zanaatkâr/usta tipi ve çeşitli ürünleri üretmesini ifade etmektedir. Bu yaklaşıma göre aslında bu iki zıt olgu 19. yüzyılın başından beri bir arada var olmuştur. Ancak bunlardan birisinin diğeri üzerinde bir hâkimiyetinin kurulması gibi konular üzerinde durulmadığından bugüne kadar bir sorun olmamıştır. Piore ve Sabel, dünya tarihinde iki “endüstriyel bölünme” olduğunu savunmaktadır.²⁸ Bunlardan birisi, 20’nci yüzyılın başında kitle üretimi teknolojisinin ve tekniklerinin ortaya çıktığı dönemdir. Bu dönemde zanaat tipi üretim sınırlanmış ve daha sonra bu üretim biçimi, talebin sürekli ve sürdürülebilir olması amaçlayan Keynesçi görüş tarafından da kutsanmıştır. İkinci bölünme ise, 1970’lerde ekonomik durgunluktur. Bu durgunluk iki ana gelişme ile ilgilidir. Birincisi, piyasanın değişiminden, yani talebin üretimi durduracak kadar azalmasından, yine talebin artan belirsizliğinden ile gelmektedir. Özellikle bu dönemde Bretton Woods gibi düzenleyici yapıların iflası önemli rol oynamıştır. Bu dönemde talebin standart olmayan, daha kaliteli ve kısa raf ömürlü mallara yönelince bu kriz daha da tetiklenmiştir. İkinci gelişme ise, özel amaçlı olmayan ve çok yüksek üretim teknolojilerinin (sayısal olarak kontrol edilebilen) esnek uzmanlaşma araçlarının ortaya çıkmasıdır. Bunlar, endüstriyel verimlilikte ölçek ekonomisinin kazançlarını kaybetmeden daha küçük kitleler halinde ama çeşitli ürünlerin üretilmesine dayanmakta ve böylece küçük işletmelerin tarihsel dezavantajlarını azaltılmaktadır. Esnek uzmanlaşma yaklaşımı, bir paradigmanın yayılmasının ve benimsenmesinin, mantıksal bir gereklilikten ziyade tarihsel koşullar ve siyasi tercihlerden kaynaklandığını da iddia etmektedir. Esnek uzmanlaşma yaklaşımı birbirine zıt iki kavramı bir araya getirilmesi nedeniyle çok eleştirilmiştir. Aynı zamanda, önemli geçiş dönemlerini, yani tarihi tasarım ve istek ile biçimlendirmeleri de bir diğer eleştiri konusu olmuştur. Sabel de zanaat tarzı bir üretim biçimine büyük ölçekli bir dönüşümü öngördüğü gerekçesiyle de çok eleştirilmiştir. Çünkü eleştirenler fordizmin asla kaybolmayacağını sadece şekil değiştirerek yoluna devam edeceğini savunmaktadırlar. Keza düzenleme okulu da fordizmin kendi içinde rakip

²⁸ M.J.Piore, C.F.Sabel, **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**, Basic Books, New York, 1984.

unsurların diyalektik ilişkisi ile varlığına-gerekirse biçim değiştirerek-devam edeceğini savunmaktadır. Sabel'in aldığı bir diğer eleştiri konusu ise, sadece endüstriyel verimliliği rekabet ile eşitlemesidir.²⁹

Josef Esser ve Joachim Hirsch, yeni düzenleme biçiminin karakteristiklerini şöyle sıralamıştır: “üretim ve emeğin örgütlenmesinde post-Taylorist biçimlere geçilmesi”, “Hizmet sektörünün güçlendirilmiş endüstrileşmesi”, “Kapitalizasyonun yeni itici yapısı”, “kitlelerin gelirinde ve üretkenliğinde birlikte artış”, “hayat tarzlarının bireyselleştirilmesi ve çoklaştırılması”.³⁰ Postfordist düşünce aynı zamanda dikey olarak yukarıdan aşağıya siyasanın bütünleştirilmesi yerine bölgelere bölünmesi anlamına da gelmektedir. Bu düşünceyi batı Almanya pratiğinde görmek mümkündür. Bu durum aynı zamanda, Sabel'in de belirttiği gibi bölgesel ekonomilerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Buna göre, esnek uzmanlaşmanın yaygınlaşması, yönetimde de makro ölçeklerden daha küçük, hatta mikro ölçeklere yönelme sonucunu ortaya çıkarmıştır.³¹

Esnek uzmanlaşma çerçevesinde hatta zanaat tipi üretimin geri gelip gelmeyeceği de tartışılmıştır. Bu süreçte Japonya örneği temel bir örnek oluşturmaktadır.³² Japon üretim sistemi, tesislerin kullanımında esneklik, kalite problemlerinin çıktıkları anda azaltılması ve ürün akışının küçültülmesidir. Japon üretim sisteminin belirli bir teknolojiden ziyade bu ilkelerin uygulanmasına dayandığı söylenmektedir. Genel olarak üretimde çapraz işlev gören birim ve çalışanların ortaya çıkması, genel maksatlı üretim araçlarının tesislere konulması, siparişe göre üretim uygulamaları, bunun paralelinde emek sürecinin unsurlarında esneklik uygulamaları öne çıkmıştır. Emek, esnek istihdam yöntemleri ile esnekleştirilmeye çalışılırken, üretim sistemleri özellikle bilgi teknolojilerine dayalı özellikleriyle çeşitli ürünleri kısa sürede üretebilecek tarzda tasarlanmıştır. Bunun yanı sıra, emek sürecinde işgücü ve makinenin yanında bu ikisi arasındaki ilişkilerin de düzenlenmesini içeren yönetsel süreçler, klasik örgütlenme ilkeleri yerine alternatif (matriks yapı, basık hiyerarşi,

²⁹ A.Amin, *a.g.e.*, 1997.

³⁰ J.Esser, J.Hirsch, “The Crisis of Fordism and the Dimensions of a Post-Fordist Regional and Urban Structure”, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol. 13, No. 3, s. 417-436.

³¹ A.Amin, *a.g.e.*, 1997.

³² *a.g.e.*

proje çalışması, ağ ilişkileri gibi) olmaları amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Bunun yanında, yerleşme ve bölgeselleşme söylemleri, yeni stratejilerini postfordist düşünceye dayandırmışlardır.

B. Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni Kamu İşletmeciliği, kendisinin öncülü olan Kamu İşletmeciliğine yönelik yeni bir yaklaşımı ifade etmektedir. Kamu İşletmeciliğinin inceleme nesnesi olarak kendisini yürütme erki ile sınırlamış olması indirgemeci ve sınırlayıcı nitelemesiyle eleştiri görürken³³ bu durumu aşmak için ortaya atılan Yeni Kamu İşletmeciliği ise disiplinler arası ve devlete yönelik bütüncü bir yaklaşıma sahip olma iddiasındadır. Temelde, kamu yönetimlerini postfordist paradigmanın ve neoliberal yönetim yaklaşımının öngördüğü yapıya dönüştürmeyi hedefleyen Yeni Kamu İşletmeciliği, 1990'lardan itibaren kamu yönetimi reformlarının kuramsal temelini oluşturmuştur.

ABD örneğinde Osborne ve Gaebler tarafından “yönetimi yeniden keşfetmek” şeklinde ifade edilen bu yaklaşım³⁴, İngiltere’de ise, Hood tarafından 1991 yılında bir makaleyle alanyazındaki yerini almıştır. Alanyazında “Yeni Kamu İşletmeciliği” kavramını ilk kez kullanan Hood, bu yaklaşımın ortaya çıkmasını iki nedene bağlar: Yeni Kurumcu İktisat ve Profesyonel İşletmecilik (Managerialism).³⁵ Yeni Kamu İşletmeciliği, başta ABD ve İngiltere’de olmak üzere 1990'larda uygulamaya geçirilen kamu yönetimi reformlarının yöntemine de işaret etmektedir. Bu yönüyle, Yeni Kamu İşletmeciliği, iyi tanımlanmış bir kuramsal çerçeveye sahip olmaktan ziyade kamu yönetimi uygulamalarında karşılaşılan sorunlara pratik çözümler bulmak temelinde gelişmiştir.³⁶

Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu yönetimine yönelik dönüşümü öncelikle, kamu yönetimlerinin etkin ve verimli olmayan ve bu nedenle düşük performans ile işleyen

³³ Y.Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, (Eylül 2000), s. 15-31.

³⁴ D.Osborne, T. Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector**, Penguin Books, New York, 1992.

³⁵ C.Hood, “A Public Management for All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, (1991), s. 3-19.

³⁶ W.N. Dunn, D.Y. Miller, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, **Public Organization Review**, No.7, (2007), s. 345-358.

bürokratik örgütler olduğuna yönelik sav ile başlatır. Bu tavır, kamu hizmetlerinin piyasa tarafından sağlanması yönündeki işletmecilik uygulamalarının da fikri temelini oluşturur. Mesela Osborne ve Gaebler, Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir anlamda tanımını veren bir takım ilkeler öne sürmüşlerdir. Bunlardan ilki, kamu hizmetlerinin sunumunda devletin “dümen tutmak” işlevinin olması gerektiğini savunur. İkinci ilke ise, “toplum tarafından sahiplenilen yönetim” ilkesidir. Buna göre, devlet vatandaşlarını kendi kendilerini birlikte yönetebilecekleri insanlar haline getirmelidir. Bunun için devlet vatandaşlarını karar alma süreçlerine mümkün olduğunda katmalıdır. Bu ilke bir anlamda, hiyerarşi ve bürokratik örgütlenme ilkelerine bir karşı duruşu ifade etmektedir. Bu ilke, aynı zamanda kamu yönetiminde kararlara katılımı, bir taraftan katılımcı demokrasi kavramıyla savunurken³⁷ diğer taraftan yurttaşları demokrasi-bürokrasi tartışmasının merkezine yerleştirmektedir. Osborne ve Gaebler tarafından dile getirilen diğer ilke ise rekabettir. Onlara göre, rekabet yaratıcılığı geliştirecektir.³⁸ Bu yaklaşım aynı zamandai kamu yönetiminde kaynakların dağıtımında ve kullanımında kurumlar arası rekabeti de öngörür. Bir diğer ilke ise, kamu yönetimlerinin misyon ifadelerine sahip olması ve misyonları doğrultusunda yönetilmeleri gerektiğidir. Misyon ile bağlantılı olarak da kamu kurumlarının eylemlerinin sonucuna göre değerlendirilmeleri istenmektedir. Bunun için kamu yönetiminde misyon, vizyon, strateji, amaçlar ve hedeflere dayalı stratejik yönetim ve planlama yaklaşımlarının da temeli ortaya konulmaktadır. Bunların yanı sıra, kamu hizmetinin sunumunda özel sektörde olduğu gibi yurttaşların müşteri olarak görülmesi önerilmektedir. Burada müşteri olarak yurttaşın, yönetim tarafından yatırımların beklenen ve gerçekleşen sonuçları (bir anlamda bürokratik örgütlenmenin kamu yararı kastedilmektedir) üzerinden ikna edilmesi gereken işler olarak ele alınması istenir. Ayrıca, kamu yönetimlerinin tepki verici (reaktif) olmalarından ziyade ön alıcı (proaktif) olarak yönetilmeleri istenmektedir. Bu da, stratejik yönetim, performans esaslı bütçeleme sistemleri ve politika analiz programları gibi uzun vadeli bakış açısını gerektiren yöntemlerin uygulamaya geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Son olarak, âdemi merkezi bir örgütlenme pratiği ile

³⁷ D.Osborne, T. Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector**, Penguin Books, New York, 1992, s. 73.

³⁸ *a.g.e.*, s. 79-80.

piyasa odaklı yönetim, Osborne ve Gaebler tarafından “yönetim girişimciliği” olarak adlandırılan bu yönetim tarzının ilkeleri arasında yer almaktadır.³⁹

Hood ise, İngiltere örneğine dayanarak Yeni Kamu İşletmeciliğinin ana unsurlarını tanımlamış ve böylece kamu yönetimlerinde öngörülen dönüşümü de ortaya koymuştur. Hood’un Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının tanımlayıcı unsurları şöyle sıralanabilir:⁴⁰ kamu yönetiminin profesyonel yöneticilere devredilmesi, performans standartları ve ölçümü, çıktı kontrolleri, kamu örgütlerinin birbirlerinden ayrıştırılarak hizmet sunumu ve finansmanının ayrılması, kamu yönetiminde rekabet anlayışının geliştirilmesi, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması, işgücü disiplininin sağlanması ve maliyetlerin azaltılması. Bununla birlikte, geçmişteki kamu yönetimlerindeki reformları değerlendiren Hood ve Peters, Yeni Kamu İşletmeciliği konusunda tanımlama sorunu olduğunu ve farklı yazarların bu kavramı farklı şekillerde tanımladıklarını belirtmiştir.⁴¹ Pollitt, 2001 yılında Yeni Kamu İşletmeciliğinin ana unsurlarını tanımlama gayretine girişmiştir. Pollitt’e göre, Yeni Kamu İşletmeciliği, yönetim odağının süreçten sonuca kayması, daha fazla performans ölçümü, büyük bürokratik örgütlenme yerine özerk, az hiyerarşili örgütlenme, sözleşme ilişkileri, kamusal hizmetlerin sunumunda piyasaya daha fazla yönelim, kamu ve özel arasındaki sınırların ve ayırımın kaldırılması, etkinlik ve bireycilik ilkelerinin öne çıkması şeklinde ortaya çıkan bir dizi değişimin bileşiminden oluşmaktadır.⁴²

Tanımlama sorunu, Yeni Kamu İşletmeciliğinin genel unsurlarla tanımlanmasına yol açmaktadır. Burada, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının aslen uygulamada gelişmesi ve özel sektör işletmecilik tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasını öngörmesinin etkisi göz ardı edilmemelidir. Özellikle tanımlama sorununun, özel

³⁹ W.N. Dunn, D.Y. Miller, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, **Public Organization Review**, No.7, (2007), s. 345-358.

⁴⁰ C.Hood, “A Public Management for All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, (1991), s. 4-5.

⁴¹ C.Hood, G.Peters, “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13, No. 3, (2004), s. 268.

⁴² C.Pollitt, “Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, **Public Management**, Vol. 2, No. 2, (2001), s. 181-199.

sektör pragmatizminin, yani kar maksimizasyonu için duruma göre gerekli görülen araç ve tekniklerin kamu yönetimine uygulanmaya çalışılmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Çünkü kamu yönetimi ontolojik olarak özel sektörden ayrı saiklerle davranması beklenen bir örgütlenmedir. Bu örgütlenmenin bürokratik ya da diğer biçimlerde olması, bu durumu değiştirmeyecektir.⁴³

Yeni Kamu İşletmeciliğine ilişkin tanımlama sorununu aşmak için temel amaca yönelik çözümler yapılabilir. Bu kapsamda, Yeni Kamu İşletmeciliği, devlet ve ekonomiye neoliberal yaklaşım temelinde, iş yönetimi ve piyasa ilkelerinin ve işletmecilik tekniklerinin kamu yönetimine aktarımından oluşmaktadır. Bu nedenle amaç, kamu tarafından sunulan hizmetlerin, iş yönetiminin verimlilik ilkesi gerekçesiyle azaltıldığı minimal devlet yaklaşımının uygulamaya geçirilmesidir. Yeni Kamu İşletmeciliği, proje yönetimi, hiyerarşilerin düzleştirilmesi, müşteri yönelimlilik, kamu hizmetinde kariyer sisteminin ortadan kaldırılması, depolitizasyon, toplam kalite yönetimi ve dış kaynak kullanımı gibi uygulamaları içermektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği, devletin meşru güç kullanımı ve kamu hukukundan ve kamu hizmeti sunumundan kaynaklanan ayrıcalıklarının piyasa lehine terkinin zorlamaktadır.⁴⁴

YKİ'nin, bürokratik örgütlenme pratiğine yönelik eleştirisi, etkililik ve verimlilik gerekçeleri yanında, bu örgütlenme biçiminin demokratik olmadığı yönündedir.⁴⁵ Bu tez ileri sürülerek kamusal örgütlenmede hiyerarşi dışı emir komuta ilişkilerinin kurulmasına imkân yaratılır. Bu değişim YKİ alanyazında "iç demokratikleşme" olarak adlandırılır. Böylece, örgütlenme aklının değişimi için meşruiyet sağlanır.

⁴³ Bunun için sadece devlet-yurttaş ilişkisinin modern devlette örgütlenme biçimine bakmak yeterli olacaktır. Devletin yurttaşına, yurttaşın da devletine karşı, kar saikinden farklı olarak, özellikle anayasal ölçekte tanımlanmış hak ve yükümlülüklerinin varlığı, Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu yönetimi (bürokrasi) ile bir çatışma halinde uygulamaya geçirilmesine yol açmaktadır.

⁴⁴ W.Drechsler, "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe", **Uprava**, letnik VII, No. 3, (2009), s. 7-27.

⁴⁵ Deleon ve Deleon, kamu işletmeciliğinde demokratikleşmenin faydalarını şöyle sıralar: "*Bireylerin gelişimini destekler, demokratik olmayan yönetime nazaran etkililiği ve verimliliği artırır, özek sektör için bir model sağlar, kamu yönetimi ile vatandaşları birbirine bağlar, siyasal demokrasiyi inşa eder.*" Bkz. L.Deleon, P.Deleon, "The Democratic Ethos And Public Management", **Administration & Society**, Vol. 34, No. 2, (May 2002), s. 236.

Burada esas, hiyerarşi dışında, katılıma imkân veren örgütlenme biçimidir. Ancak bu katılım ilkesi, bürokratik ve hiyerarşik kurallar dışına çıkmayı, örgüt dışından atama, denetim, kararlara katılma, sivil toplum örgütleri ve özel sektör işletmeleriyle müşterek çalışma grupları gibi uygulamalar ile dikey biçimsel yapıyı dönüşüme uğrattır. Bu yönüyle, YKİ, neoliberal demokratikleşme⁴⁶ çabalarının da örgütlenme boyutunu oluşturur.

Sonuç olarak, Yeni Kurumcu İktisat ile postfordist paradigmanın kesişim alanını da oluşturan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), 20'nci yüzyılın sonunda devlet aygıtının postfordist örgütlenmesini sağlayacak birçok yöntem ve teknik barındıran bir yaklaşım olarak gelişmiştir. YKİ, Yeni Kurumcu İktisat'ın oluşturduğu ekonomik temel üzerinde yükselerek büyük ölçekli, bürokratik örgütlenme pratiğinin eleştirisine dayanır. Dolayısıyla, temelde küçük ölçekli, hiyerarşik kademeleri az, eşgüdümün öne çıktığı, emir-komuta ilişkileri gevşek bir kamu örgütlenmesi öngörmüştür.

C. Kamusal Örgütlenmenin Yapısal ve İşlevsel Sınırlanması: Yöntemler

Postfordist yaklaşım Kamu İşletmeciliği, silahlı kuvvetler örgütlenmesini dönüştürmek için YKİ tekniklerinden yararlanır. Bunlardan, “Temel Yetenekler” ile “Dış Kaynak Kullanımı”nı birlikte ele almak gerekir. Diğerleri ise, “Kaynak Bağımlılığı”, “Vekâlet Yaklaşımı” ve “Toplam Kalite Yönetimi” yaklaşımlarıdır. Bunlar, örgütlenmenin iç ve dış boyutlarının tasarımını amaçlar. Genelde devlet, özelde ise askeri yönetim alanının örgütlenmesinde “teknik” sorunlar yaşandığı ve bu sorunların yine uygun tekniklerle çözülebileceği savına dayanır. Güler'in belirttiği gibi kamu hizmetinin parçalanarak piyasaya terk edilmesi için etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri gerekçe gösterilir.⁴⁷ Böylece, askeri yönetim alanı

⁴⁶ Neoliberal demokratikleşme tezlerinin sistematik bir incelemesi için bkz. N.Güveloğlu, “Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri”, **Praksis**, S. 12, (Güz 2004), s. 11-36.

⁴⁷ “Performans ölçümü, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin kamu yönetiminin yapı ve süreçlerinde uygulanmasını öngören bu yaklaşım “teknik” bir bakışa sahiptir. 1980’li yıllarda Yeni Kurumcu İktisat teorisinin ortaya çıkışıyla birlikte, devletin konumu ve rolü de tartışılmaya başladığında ekonomi alanından destek alan Kamu İşletmeciliği, devleti ve kamu yönetimini dönüştürmek isteyen bir paradigmanın aracı haline gelmiştir. Yeni Kurumcu İktisadın desteğini alan Kamu İşletmeciliği, “Yeni Kamu İşletmeciliği” adını almıştır. Kamu hizmetinin parçalanarak piyasaya

örgütlenmesinin sorunları bir maliyet-etkinlik meselesi olarak sunulurken siyasi alan dışına taşınmaya, yani apolitik bir meseleymiş gibi gösterilmeye çalışılır.

1.. Temel Yetenekler ve Dış Kaynak Kullanımı

Temel yetenekler yaklaşımı, 1990 yılında Prahalad ve Hamel tarafından yayımlanan bir makaleyle kavramsal olarak işletmecilik yazınına girmiştir.⁴⁸ Bu yaklaşımın merkezinde, piyasada bir işletmenin diğer işletmelere nazaran rekabet üstünlüğü sağlaması yer almaktadır. 1980’lerde postfordist eğilime uygun olarak yeniden yapılanmaya odaklanan örgütlerin, 1990’lı yıllarda piyasanın hızla değişen koşullarına uyum sağlayarak rekabet üstünlüğü elde etmeye odaklanması gerektiğini savunan Prahalad ve Hamel, bunun için işletmelerin temel yetenek geliştirmelerini ve daha az maliyetle ve daha hızlı üretim yapmaları gerektiğini belirtmiştir. İşletmeler kısa vadede, sundukları mal veya hizmetlerin fiyatı ya da performansı sayesinde rekabet üstünlüğünü elde edecek ancak uzun vadede rekabet üstünlüğü, temel yetenekler geliştirilerek sağlanacaktır. Bunun koşulu ise, örgütün bütününe bu yeteneğin kazanılması ve korunması için çalışmasıdır.⁴⁹

Bu yaklaşım, modern devletin 20’nci yüzyılın son çeyreği itibarıyla aldığı biçime uygulandığında, devlet/kamu işlevlerinden devlet/kamu yetenekleri anlayışına geçilerek belirli birkaç “yetenek” üzerinde siyasi ve idari olarak odaklanılması durumu ortaya çıkmaktadır. 1980’lerden itibaren belirli devlet işlevlerini piyasa mülkiyetine geçiren neoliberal düşünce, 1990’lı yılların başında devletin temel yeteneği olarak “düzenleyicilik” işlevini seçmiştir.⁵⁰ Bu yeteneği, devletin işlevleri üzerine yerleştiren neoliberalizm, odaklanmayı, güçler ayrılığı dengesini yürütme organı lehine değiştirerek yapmaktadır. Bu yaklaşıma göre, hem devletin bütün

terk edilmesi düşüncesi, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gerekçeleriyle haklı çıkarılmaya çalışılmıştır.” Bkz. B.A.Güler, **Devlette Reform Yazıları (Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona)**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 133-139.

⁴⁸ C.K. Prahalad, Gary Hamel, “The Core Competence of Corporation”, **Harvard Business Review**, (May-June 1990), s.79-90.

⁴⁹ *a.g.m.*, s. 81.

⁵⁰ Prahalad ve Hamel, temel yeteneğin rakipler tarafından taklit edilmesinin zor olması gerektiğini savunmaktadır. Düzenleyicilik işlevi, bu anlamda devlet aygıtına özgü kabul edilmiştir. Bununla birlikte, bu işlev, “kamu-özel sektör-sivil toplum” birlikteliğine dayanan yönetişimci karar verme modelleri ile yerine getirilmektedir. Bkz. *a.g.m.*, s. 83.

erkleri bu düzenleyicilik yeteneğine odaklanmalı hem de bu yeteneği zayıflatan yasal-ussal, bürokratik işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı örgütlenmenin sınırları aşılmalıdır.⁵¹ Temel yetenekler yaklaşımında söz konusu olan rekabet avantajı kazanmak ise, burada cevabı aranması gereken sorular, temel yeteneği düzenleyicilik olan devletin kiminle, hangi alanda ve hangi amaçla rekabet halinde olduğudur. O zaman, devlet ya piyasa ile ya da başka devlet ya da devletlerle, en iyi düzenlemeyi (kuralsızlaştırmayı) yapma konusunda ve küresel piyasalar ile daha çok bütünleşmek (mesela yabancı yatırım çekme gibi) ve pazar payı elde etmek için rekabet halindedir, şeklinde verilebilir.

Dış kaynak kullanımı ise, 1990'lı yılların başında uygulamada ortaya çıkmış, zamanla kuramsal bir zemin kazanmıştır. Dış kaynak kullanımı, bir işletmenin önceden yerine getirdiği bir işlevi ya da hizmeti, kendi içerisinde gerçekleştirmek yerine bir sözleşmeye dayalı olarak başka bir işletmeden sağlamasıdır. Dış kaynak kullanımının temelinde, başka bir işletmenin sahip olduğu ölçek ekonomisinden yararlanarak maliyetleri azaltmak düşüncesi vardır. Yani, dış kaynak kullanımı yoluyla tasarruf sağlanabilmesi için söz konusu hizmet veya işlevin başka işletme tarafından ölçek ekonomisi çerçevesinde gerçekleştiriliyor olması gerekir. Bunun yanı sıra, dış kaynak kullanımına ilişkin işlem maliyetleri de göz önünde bulundurulmalıdır.⁵² Aksi takdirde, bu hizmeti ya da işlevi dışarıdan karşılamanın toplam maliyeti işletme için daha fazla olacaktır. Dış kaynak kullanımının tanımlayıcı unsurları, uzun vadeli sözleşme, küçülme, tasarruf ve ölçek ekonomisidir.

⁵¹ Prahalad ve Hamel, temel yeteneğin geliştirilmesi için “Stratejik İş Birimi” olarak adlandırılan, bürokratik işbölümü ve uzmanlaşmaya göre örgütlenmiş iş birimlerinin *sınırları* aşılmalıdır. Stratejik iş birimleri, sadece, temel yetenekler için bir *potansiyel rezervuar* olarak görülmektedir. Bkz. *a.g.m.*, s. 86-87. Prahalad ve Hamel’in stratejik iş birimleri, kamu yönetiminde işlevsel örgütlenme ilkesine dayalı olarak birbirinden ayrılmış birimlere denk düşmektedir. Mesela, bunlar, Bakanlık tipi örgütlenmede ana, destek ve yardımcı hizmet birimlerinin her birisidir. Hatta bu tanımlama, Bakanlık seviyesinde düşünülerek Bakanlık tipi örgütlenmenin aşılması için de bir gerekçe olarak ileri sürülebilecek bir yaklaşım sunmaktadır.

⁵² B.Quelin, Francois Duhamel, “Bringing Together Strategic Outsourcing and Corporate Strategy: Outsourcing Motives and Risks”, **European Management Journal**, Vol. 21, No. 5, (October 2003), s. 648.

Dış kaynak kullanımı, modern devlet aygıtına uygulandığında; devlet aygıtının üstlenmiş olduğu belirli işlevlerden, kamu örgütlenmesinde ise belirli kamu hizmetlerinin sunumundan kısmen ya da tamamen vazgeçilmesi yani belirli işlev ya da hizmetlerin özel sektör işletmeleri tarafından, bir sözleşmeye dayalı olarak yerine getirilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde dış kaynak kullanımı, başlangıçta sadece kamu örgütlenmesinin kendisi için ihtiyaç duyduğu hizmetleri kapsarken zamanla sağlanan hizmetlerde genişleme olmuş ve vatandaşa sunulması gereken ana hizmet alanları da piyasadan karşılanarak vatandaşa sunulur hale gelmiştir. Buna göre, piyasa aktörleri eğitim, sağlık, ulaşım gibi alanlarda mümkün olduğunca daha fazla yer almalı; kamu ve özel sektör arasında bunlara yönelik uzun vadeli sözleşmeler yapılmalıdır. Böylece, doğrudan hizmet sunumunu sağlayan kamu örgütünde küçülmeye gidilebilecektir.

Temel yetenekler ve dış kaynak kullanımı, kamu örgütlenmesinde iki önemli sonuca yol açmıştır. Bunlardan ilki, devletin belirli işlevleri ile belirli kamu hizmetlerinin maliyet, etkinlik ve performans kavramları temelinde kısmen ya da tamamen yük olarak ilan edilmesidir. Bunlar içerisinde ise, devletin sosyal programları ile kamu örgütlenmesi içerisindeki destek ve yardımcı hizmetlere öncelik verilmiştir. Diğer sonuç ise, sözleşme yönetimi esaslı kamu örgütlenmesi modeline yöneliştir. Daha önce belirli kamusal işlevleri bizzat yerine getiren kamu personeli, özel sektör ile piyasanın kurallarına göre sözleşme yapan kişi konumuna yerleştiren sözleşme yönetimi, kamu ve özel sektör arasında işbirliğine ve rekabete dayalı iş yapma modellerini ortaya çıkarmıştır. Askeri yönetim alanı açısından ise farklı bir durum söz konusu değildir.

2. Kaynak Bağımlılığı Yaklaşımı

Askeri yönetim alanının ölçek olarak sınırlanmasında etkili olan yaklaşımlardan bir tanesi de “Kaynak Bağımlılığı Yaklaşımı”dır. İşletme yazınında, 1960’lı yılların sonunda ortaya çıkan bu yaklaşım örgütün kaynakları üzerine odaklanmıştır.⁵³ 1978’te, dış kaynaklara bağımlılıklarından dolayı örgütlerin *dışarıdan kontrol* edilebileceğini savunan Pfeffer ve Salancik, özetle “*Kaynakları kontrol altında tutan, örgütleri kontrol altında tutar.*” fikrini kaynak bağımlılığı yaklaşımı çerçevesinde

⁵³ James Thompson (1967) ile başlayan yaklaşım Aldrich (1976), Pfeffer ve Salancik (1978) gibi işletmeciler tarafından geliştirilmiştir.

işletme yazınına yerleştirmiştir. Bununla birlikte, örgütlerin dışarıdan kontrolünün neoliberal yönetişimci uygulamaların ortaya çıktığı 1990'lı yıllarda gördüğü ilgi ise dikkat çekicidir.⁵⁴

Kaynak bağımlılığı yaklaşımı, örgütlerin, varlıklarını sürdürmek için dışarıdan gelen girdilere bağımlı olduğunu ve önemli girdileri düzenli olarak sağlamak için çevreyi kontrol etme eğiliminde olduklarını savunmaktadır. Dahası bu bağımlılık, örgütlerin, girdilerin düzenli akışını güvence altına almak için çevreyle işbirliği şeklinde iş yapma modelleri kurmalarına da yol açmaktadır. Pfeffer ve Salancik, özellikle, dış kaynaklara olan bağımlılığın örgütün iç işleyişine ilişkin düzenlemeleri etkilediğini savunmuşlardır.⁵⁵ Buna göre, işletme yazınında “kaynak” olarak sıralanan para, hammadde, insan, bilgi gibi unsurların düzenli olarak sağlanması kaygısı, yönetim işlevlerinin yerine getirilişinde belirleyicidir. Kamu ya da özel sektör, küçük ya da büyük, bürokratik ya da diğer biçimlerde örgütlenmiş olsun bütün örgütlerin ihtiyaç duydukları kaynakları elde etmek için diğer örgütler ile ilişki içinde olduğunu söyleyen Pfeffer ve Salancik, diğer örgütlere özellikle savunma, eğitim ve sağlık gibi alanlarda önemli miktarda kaynak sağlaması, yine bu alanlarda politika ve karar verme gücüne ve diğer örgütlere nazaran daha çok tedarikçiye sahip olması nedeniyle, devlet aygıtının daha az *bağımlı* olduğunu belirtir.⁵⁶

Bununla birlikte, neoliberal yönetim düşüncesi, devlet aygıtını sınırlamak için özel sektör ve sivil toplum gibi çevresel unsurları öne çıkarmış ve kaynak bağımlılığı yaklaşımı, kamu yönetimi reformu olarak adlandırılan dönüşüm süreçlerinde kendisini göstermiştir. Özellikle IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşların reform programları, kamu örgütlenmesinin para, bilgi, işgücü kaynakları üzerinde kontrol sağlamaya ve böylece kamu örgütlenmesini yapısal ve işlevsel olarak sınırlamaya dönüktür. Askeri yönetim alanı söz konusu olduğunda, bütçe (askeri harcamalar), askeri personel, tedarik ve stoklara kadar tüm süreçlerdeki askeri malzeme, askeri harekât yapmak için gerekli istihbarat, politika belirlemeye ve karar

⁵⁴ Pfeffer, kitabın ilk olarak 1978 yılında yayımlanmasına rağmen, 2002 yılına kadar en çok alıntının (% 58) önceki on yıl içinde (1992-2002) ve 2.321 adet olduğunu belirtmiştir. Bkz. J.Pfeffer, Gerald R. Salancik, **External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective**, Stanford University Press, USA, 2003, s.xvi.

⁵⁵ *a.g.e.*, s. 2.

⁵⁶ *a.g.e.*, s. xiii; 2.

almaya esas teşkil eden askeri bilgi üzerinde askeri yönetim alanı ya da devlet aygıtı dışından kontrol sağlanması, askeri yönetim alanının kaynak bağımlılığı üzerinden sınırlandırılması için yeterlidir.

3. Toplam Kalite Yönetimi

Neoliberal dönemde öne çıkan yaklaşımlardan bir tanesi de Toplam Kalite Yönetimi (TKY)'dir. Kâr amaçlı örgütlerin, kapitalizmin 1970'lerde yaşadığı yapısal krizi aşmak ve rekabet üstünlüğünü elde etmek için kullanmaya başladığı bir takım yöntemlerden oluşmaktadır. Bu yöntemlerin odağında, Fordist işbölümü ve uzmanlaşma ile birbirinden ayrılmış işgücünün insan unsurundan zihinsel olarak daha fazla faydalanmak isteği vardır. Fordist birikim rejiminin ve kalkınma yönetiminin merkezi planlama anlayışını, hiyerarşik örgütlenmeyi dönüştürerek aşmayı hedefleyen TKY, Fordist birikim rejiminin “ürün odaklı” kalite anlayışı yerine “müşteri memnuniyeti” odaklı bir kalite anlayışını koymuştur.

TKY yaklaşımı, “kalite çemberleri” olarak adlandırılan çalışma gruplarında somutlaşır. Kalite çemberleri, işlevsel birimlerde çalışanların bir araya geldiği ve belirli konularda uygulamaya dönük kararlar aldığı, hiyerarşi dışı örgütlenme biçimleridir. Kalite çemberleri, seçtikleri konularda belirli sürelerde çalışan ve o konuyla ilgili yapılması gerekenleri belirleyen komitelerdir. İşbölümü, uzmanlaşma, hiyerarşi ve rütbe esasına göre örgütlenmenin dışında bir yapıya sahip olan kalite çemberleri, özellikle “müşteri memnuniyetini sağlamadığı ya da değer üretmediği için kaldırılması gereken süreçleri” belirleme görevini yerine getirmektedir. İşlerin yapılma şekli üzerinde düşünen kalite çemberleri, çalışma sonuçlarını ise karar alıcı konumundaki üst yönetime sunmaktadırlar. Zira TKY anlayışında uygulamanın başarısı, üst yönetimin desteğine bağlanmıştır.

TKY, bireysel uzmanlıkları öne çıkarmaktadır. TKY' de alt kademe çalışanlar öne çıkarılarak onların iş hakkında daha fazla düşünmeleri istenir. Hatta klasik yönetimin “iş yapan ile planlayanın birbirinden ayrı olması” ilkesi yerine “iş yapan ile onun nasıl ve nasıl daha iyi yapılacağını düşünen ve bilen kişi aynıdır” ilkesi getirilmiştir. Buna göre, uzmanlar, her türlü hiyerarşiden bağımsız bir çalışma alanına taşınmaktadır. Uzmanlık alanlarını, işbölümü ve uzmanlaşma esasına göre birbirlerinden ayrılmış örgüt birimlerinin sınırları dışına taşıyarak bu sınırların aşılmasını sağlayan TKY, en büyük etkisini yönetim ve organizasyon anlayışı

üzerinde göstermiştir. Bu etkinin ise, kalite çemberleri ile yapılmasının amaçlandığı işletme yazınında açıkça belirtilmektedir.⁵⁷

TKY, süreç odaklı bir yaklaşıma sahiptir. Baştan sona, hatta tedarikçiden satış sonrası hizmetleri de kapsayacak şekilde tanımlanan süreç bakış açısı, işletmenin birlikte ya da taşeron ilişkisi içinde çalıştığı diğer işletmeler ile kendi içerisinde işbölümü ve uzmanlaşma esasına göre birbirlerinden ayrılmış birimlerin, tanımlanmış müşteri memnuniyeti için işlemlerini gerektirmektedir. Süreç odaklı çalışma, işletmeler arası çeşitli biçimlerde ortaya çıkan işbirliklerinin temelinde yer alır. Özellikle, maliyet gerekçesiyle işletmenin doğrudan kendisinin yerine getirmesi uygun görülmeyen işlevlerin dış kaynak kullanımı yoluyla karşılanması, ağ tipi iş yapma usulleri yoluna gidilmesi, TKY anlayışına uygundur. Küçülmek isteyen işletmelerin en çok kullandığı gerekçelerden birisi de, TKY yaklaşımında önemli bir yere sahip olan, “değer yaratmayan (müşteri memnuniyeti sağlamayan) süreçlerin ortadan kaldırılması”dır.

Kar amacı gütmeyen kamu örgütlenmesinde TKY uygulamaları, ağırlıklı olarak tasarruf sağlanması ya da maliyetlerin azaltılmasına odaklanmıştır. Kamu örgütlenmesinde, yaratılan değer kesinlikle ölçülmesinin mümkün olmaması nedeniyle, maliyet yarattığı gerekçesiyle bir sürecin iptal edilmesi çok daha muhtemeldir. Özellikle kalite çemberlerinde, maliyet azaltmaya odaklanması ve süreç iptali gibi sonuçlara ulaşılması, bazı işlevlerin örgütün kendisi tarafından yerine getirilmesinden vazgeçilmesiyle sonuçlanmaktadır. Sonuç olarak; kamu yönetiminde TKY, “*kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde “kalite” ve “müşteri” kavramını ön plana çıkartarak kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının ve bu sürecin ideolojik alt yapısının hazırlanmasının olanaklarını hazırlamaktadır.*”⁵⁸

⁵⁷ Eren, TKY yaklaşımının temelini şöyle ortaya koyar: “*Toplam Kalite Yönetiminde geleneksel hiyerarşik ve piramit nitelikli yapı tersine dönmekte piramidin tabanı yukarıda sivri ucu aşağıda bulunmaktadır. (...) Dönüşüm sürecine hâkim olan piramidin en alt düzeyinde çalışan işçiler ve diğer personeldir. Bunların sorunlara hâkimiyeti ve müşteri odaklı çözümler bulması, orta ve üst kademelerde çalışan yöneticilerden daha fazladır.*” Bkz. E.Eren, **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 127.

⁵⁸ M.K.Dikmen, Ahmet Alpay Dikmen, “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi”, **Toplum ve Hekim**, (Mayıs-Haziran 2004), Cilt. 19, Sayı. 3, s. 190-196.

4 Ağ Tipi Örgütlenme

Ağ tipi örgütlenme, 20'nci yüzyılın sonunda hiyerarşik örgütlenmenin karşısına konulmuştur. Bununla birlikte, kendisini sadece hiyerarşik örgütlenme biçimine bir alternatif olarak sunmaz, örgütlenme pratiğini kökten değiştirmeyi de amaçlar. Hiyerarşik örgütlenmiş siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıları topyekûn dönüştürmeyi amaçlayan ağ tipi örgütlenme, postfordist birikim rejiminin örgütlenme biçimidir.⁵⁹ Nitekim Miles ve Snow, ağ tipi örgütlenmenin 1980'lerde görünür hale geldiğini söylemektedir. 1980'lerde, uluslararası rekabet ve hızlı teknolojik değişim nedeniyle, eski işletmelerin hiyerarşik yönetim kademelerini azaltarak temel yeteneklerine kadar küçüldüğünü ve dış kaynak kullanımı yoluna gittiğini belirten Miles ve Snow, yeni işletmelerin ise büyük ölçekli yapılar kurmak yerine bağımsız tedarikçi ve dağıtıcılarla ittifak kurmaya dayanan ağ tipi örgütlenmeye yöneldiklerini söylemektedir.⁶⁰

1980'lerde ortaya çıkan ağ tipi örgütlenme, bürokrasi ve hiyerarşiyi iki yönden eleştirir: Merkeziyetçilik ve hızla değişen çevre koşullarına uyum sağlamada yetersizlik. Bu iki eksikliği giderecek örgütlenme çözümleri ise esneklik olarak adlandırılmaktadır. Esneklik, merkezi otoriteyi en aza indirerek değişen piyasa koşullarına uyum sağlayacak örgütlenmelere gidebilmek için bağlayıcı taahhütlerden uzak durmak demektir. Çevrenin hızla değiştiği kabulünden hareket eden bir örgütlenme yaklaşımının, kendisini uzun vadeli, sabit ve kolaylıkla değişmeyen yapısal unsurlarla inşa etmesi beklenmemelidir. Bu nedenle, örgütsel yapının istenen biçimde değişimini kısıtlayan ne kadar unsur varsa hepsinin esnek bağlar ile örgüte bağlanması öngörülmektedir.

Ağ tipi örgütün tanımlayıcı unsurlarını işletme yazınında yer alan bir tanımda görmek mümkündür: *“Daha büyük bir kuruluş oluşturacak biçimde aralarındaki etkileşimi kontrol ve koordine etmeye dönük çeşitli yöntemler kullanan, yasal olarak bağımsız şirketler ya da alt işletme birimlerinden oluşan bir gruptur.”*⁶¹ Buna göre

⁵⁹ R.E. Miles, Charles C. Snow, “Network Organizations: New Concepts for New Forms”, **California Management Review**, Vol. 28, (1986), s. 62-73.

⁶⁰ R.E. Miles, Charles C. Snow, “Causes of Failure in Network Organizations”, **California Management Review**, (Summer 1992), s. 55.

⁶¹ www.businessdictionary.com/definition/network-organization.html, (Erişim Tarihi: 14 Eylül 2013).

ağ tipi örgüt “bağımsız”, belirli bir hukuk (sözleşme) ile birbirlerine bağlanmış bir örgütler topluluğudur. Ağ tipi örgütlenme, tanımdan görüleceği üzere, örgütün alt birimlerinin de sözleşmeler yoluyla ana örgüt dışındaki örgütlerle iş yapmasına olanak sağlamaktadır.

Kamu örgütlenmesinde bu uygulama, devlet tüzel kişiliği içinde olan ya da kamu tüzel kişiliği verilen kamu örgütlerinin özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile sözleşme esasına göre ilişki kurabileceği anlamına gelir. Bu kapsamda, yerel özerkliklerin artırılmasının bir nedeni, yerel yönetimlerin, siyasi ve idari vesayet altında olmaksızın, bağımsız olarak devlet aygıtı dışındaki özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle özel hukuk sözleşmeleri üzerinden ilişki kurabilmelerine ve devlet aygıtı dışında büyük yapılar oluşturacak biçimde işbirliği yapabilmelerine imkân sağlamaktır. Böylece ulusal/küresel piyasalar ve sivil toplum örgütleriyle bütünleşme sağlanacaktır.

Ağ tipi örgütlenme biçimlerinin temelinde, örgütün çevresindeki diğer yapılarla işbirliği ya da örgütlü rekabete girerek kaynak bağımlılığı içinde olduğu çevresel unsurları mümkün olduğunca kontrol altında tutma düşüncesi vardır. Bunların içinde en etkili çevresel unsur ise devlettir. Buna göre, devlet aygıtının kontrol altında tutulması, kaynak bağımlılığını önemli ölçüde azaltacaktır. 20’nci yüzyılın sonunda, devlet aygıtını kontrol altında tutmak için geliştirilen ağ tipi örgütlenme biçimi ise, yönetim olarak adlandırılmıştır. Ağ tipi örgütlenme, neoliberal yönetişimin işletmecî kuramsal temelini oluşturur. Özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin, kamu politikası karar sürecine müdahil olmaları şeklinde ortaya çıkan yönetim, ağ tipi örgütlenmenin siyasal, toplumsal ve ekonomik temelli iktidar pratiğidir. Buna göre, ağ tipi örgütlenme, mikro ölçekte işletmeler, makro ölçekte ise piyasa için maliyet etkinlik ya da rekabet temelli teknik bir yöntem olarak sunulmakla birlikte, devlet iktidarının kullanılış biçimini, güvenlik işlevini, askeri yönetim alanını ve silahlı kuvvetler örgütlenmesini dönüştürmek gibi siyasal bir işleve de sahiptir.

Bu örgütlenme biçiminde, örgüt içi merkezi planlama ve koordinasyon çalışmalarının yerini, çevresel unsurlar ile yapılan sözleşmeler almaktadır.⁶² Ağ tipi işbirliğinde dış kaynak kullanımının gerektirdiği sözleşme yönetimi, istihdam edilen personelin niteliklerinde ve istihdam biçimlerinde de değişimi getirmiştir.

⁶² R.E. Miles, Charles C. Snow, (Summer 1992), *a.g.m.*

Sözleşmeci ve projeci iş yapma usulleri, bir taraftan süresi ve kapsamı belirli işlerin öne çıkmasına yol açarken, diğer taraftan sürekli ve kariyer sistemine dayanan istihdam şekillerinden vazgeçilmesine ve temel yeteneklere sahip işgücünün performans hedeflerine göre istihdam edilmesine yol açmıştır.

Ağ tipi örgütlenme, birbirine özel hukuk sözleşmeleriyle bağlı örgütlerin hukuki eşitliği esasına dayanmaktadır. Bu ilkenin devlet aygıtına uygulanması, kamu örgütlenmesinin tarihsel konumunu tartışmaya açmıştır. Çünkü kamu örgütlerinin, kamu hukukundan kaynaklanan üstünlük ve ayrıcalıklarının azaltılarak ya da ortadan kaldırılarak piyasanın özel hukuk alanına taşınması söz konusudur.

Devlet aygıtını, özel hukuk alanında rekabet ya da işbirliği içinde faaliyet gösteren bir yapıya dönüştüren ağ tipi örgütlenme, iki süreç üzerinden bürokratik yapıyı uyarlamaktadır. Bunlardan ilki, modern devletin bürokratik yapısını oluşturan bakanlıkların ana işlevlerinin üst kurullar adı altında ana yapıdan dışarı taşınmasıdır. Ana bürokratik yapıda siyasi ve idari işlev kaybına yol açan üst kurullaşmanın siyasal gerekçesi ekonominin siyasetten arındırılması olarak sunulurken yönetsel gerekçesi, hiyerarşik kademe azaltılması olarak ifade edilmektedir. Bunun devamında ortaya çıkan süreç, üst kurulların düzenleyici temel yetenek üzerinden ağ tipi yönetişimci örgütlenme düşüncesine göre örgütlenerek piyasa ile bütünleştirilmesidir. Diğer uygulama ise, artık yerine getirilmeyen, başta yardımcı ve destek hizmetleri olmak üzere belirli işlevlerin dış kaynak kullanımı yaklaşımı çerçevesinde ihale ve sözleşmeler yoluyla piyasadan sağlanmasıdır.

5. Vekâlet (Asil-Vekil) Yaklaşımı

Vekâlet yaklaşımı, işletmecilik yaklaşımında, işletme sahipliği ile yöneticiliği ayırımına dayanır. Vekâlet yaklaşımı, sahip olan ile yönetici arasındaki ilişkilerin bir sözleşme ile düzenlenmesini öngörür. Bu sözleşme, sahip olanın, işletme yönetimi için gerekli uzmanlık bilgisini elde etmek arayışından ortaya çıkar. Bununla birlikte, sözleşme, iki tarafın hak ve yükümlülüklerini düzenler. İşletme sahipliği açısından sözleşme, uzmanlık bilgisinin hangi koşullarda sağlanacağını belirler. Bu anlamda, işletme sahipliği, kendisi adına uzmanlık bilgisinin maliyeti ve nasıl kullanılacağına ilişkin bir kontrol mekanizması oluşturur. Bu ilişkide vekil, asilin menfaatlerini

korumakla yükümlüdür.⁶³ Vekâlet ilişkisinde vekil, uzmanlık bilgisine sahipken asil sözleşmeye dayalı olarak bu uzmanlık bilgisinden faydalanmak ister.⁶⁴

Kamu yönetiminde, asil-vekil ilişkisinin, siyaset ile yönetim arasındaki ilişkiye karşılık geldiğini söylemek mümkündür. Temsili demokratik sistemde asil, halkın kendisi olurken, halk tarafından seçilen yöneticiler vekildir. Bununla birlikte, halk adına egemenlik yetkisi kullanan siyasetçiler ile uzmanlık bilgisi yönünden kamu yönetiminde istihdam edilen kamu görevlileri devlet yönetimini yerine getirmektedir. Bu ilişkiyi, siyasetçiler ile silahlı kuvvetler arasında da kurmak mümkündür. Liberal yaklaşımda, siyasetçiler, kamu politikalarını belirlerken, silahlı kuvvetler uzmanlık bilgisine sahip olan ve siyasetçiler tarafından belirlenen yetki alanı içerisinde yönetsel görev ve sorumluluklarını yerine getiren bir yapı olarak görülür. Burada, seçilmişlerin belirlediği politikalar çerçevesinde işlev görmeyen ya da istenen sonuçlara ulaşamayan vekiller, asiller tarafından değiştirilebilir. Bu durum, sözleşmecî yaklaşımın doğasından kaynaklanmaktadır.

Vekâlet yaklaşımı, kamu yönetiminde, seçilmişlerin belirleyici olduğu, sözleşmeye dayalı bir örgütlenme öngörür. Bu ilişkide, her iki tarafın menfaatlerini azamileştirmeye çalıştığı kabul edilmekle birlikte, asil belirleyicidir. Vekâlet yaklaşımı, bu çerçevede, üst düzey askeri yöneticilerin, siyasiler tarafından belirlenmiş kamu politikalarına uygun hareket etmemeleri durumunda görevlerinden alınmalarını gerektirir. Bu anlamda, vekâlet yaklaşımı, üst düzey yönetici kadrosu üzerinde kontrol sağlamaya dönük yaklaşımın da işletmecî temelini oluşturur.

6. Kamusal Örgütlenmenin Yapısal ve İşlevsel Sınırlanmasında Teknoloji

Postfordist paradigmanın dayandığı durumlardan bir tanesi de teknolojik değişim olgusudur. Teknolojik değişimin etkisini en çok gösterdiği alanlardan birisi de silahlı kuvvetler örgütlenmesidir. Teknolojik gelişmeler ile birlikte, meşru güç kullanımında insan yoğun bir örgütlenme biçiminden teknoloji yoğun bir örgütlenme biçimine doğru bir geçiş gözlenmektedir. Özellikle, teknolojik değişimin hızla gerçekleştiğini

⁶³ A.Akın, “Mülkiyet Sahipliğinden Kaynaklanan Yönetim Hakkının Devri Açısından Post-Modern Yönetimsel Kontrol Yaklaşımları ve Stratejileri”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 22, (Ocak-Haziran 2004), s. 132.

⁶⁴ K.M. Eisenhardt, “Agency Theory: An Assessment and Review”, **The Academy of Management Review**, Vol. 14, No. 1, (1989), s. 58-59.

ve bu nedenle örgütlenme biçimlerinin bu değişime uygun olarak değiştirilmesi gerektiğini vurgulayan postfordist paradigma, Schumpeter'in yaratıcı yıkım kavramını tekrar öne çıkarmıştır. Neoliberalizm ise, teknolojik değişime yönelik tutumunu rekabet kavramı üzerinden kurmaktadır. Rekabetin, yeni ürün ve üretim yöntemleri ile örgütlenme biçimlerine yönelik arayışları zorladığını savunan neoliberal düşünce⁶⁵, 1980'li yıllardan itibaren ülkelerin silahlı kuvvetler örgütlenmelerini de aynı yönde etkilemiştir.

Batı ordularında “Askeri Teknik Devrim” adıyla 1980'lerin sonunda başlayan çalışmalar, 1990'ların ortasından itibaren genişleyerek “Askeri İşlerde Devrim” ismiyle devam etmiştir. Askeri Teknik Devrim, Sovyetler Birliği silahlı kuvvetlerinin sayısal üstünlüğüne karşı olarak NATO ordularının, teknolojiye dayalı niteliksel üstünlüğünün sağlanmasını amaçlamıştır.⁶⁶ Bu, emek yoğun bir örgütlenme biçiminden teknoloji yoğun bir örgütlenme biçimine yönelmesi anlamına gelmektedir. Askeri İşlerde Devrim ise, Soğuk Savaş döneminin büyük ve ağır orduları yerine daha kolay yer değiştirebilir ve hafif ordulara geçilmesine yönelik kapsamlı bir değişimi amaçlamaktadır. Silahlı kuvvetler örgütlenmesine yönelik kapsamlı değişimi hedefleyen Askeri İşlerde Devrim'in temel ilkeleri, “süratle konuşlandırılabilir kuvvetler oluşturulması” ve “kuvvetler arasında müştereklik sağlanması” olarak belirlenmiştir. Askeri kuvvetlerin süratle yer değiştirmesinde, yeni teknolojilerden istifadeyle hafif askeri araçların oluşturulması önemli yer tutarken müştereklik sağlanması için ağ tipi örgütlenme biçimi esas alınmıştır. Bu uygulama, platform merkezli harp doktrininden ağ merkezli harp doktrinine geçiş olarak adlandırılmıştır. Sloan'a göre, ağ merkezli harbin temel fikri, her bir askeri platformun kendi özelliklerinden ziyade, değişik platformların birlikte çalışabilirlik ve iletişim kurabilirlik özelliğine önem vermektir.⁶⁷

Askeri Teknik Devrim ve Askeri İşlerde Devrim yaklaşımları, 1990'lı yıllarda profesyonel ordu, orduların küçültülerek yeniden yapılandırılması gibi tartışmaları beraberinde getirmiştir. Silahlı kuvvetler örgütlenmesine yönelik kapsamlı

⁶⁵ D.Harvey, **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford University Press, USA, 2005, s.68-69.

⁶⁶ E.Sloan, **Military Transformation and Modern Warfare A Reference Handbook**, Praeger Security International, USA, 2008, s. 2.

⁶⁷ *a.g.e.*, s. 5-8.

alışmalar, ABD’de 1990’lı yılların sonundan itibaren askeri dönüşüm olarak adlandırılmaya başlamıştır. Sloan’a göre; Askeri İşlerde Devrim, “rgtsel değişimleri, çok daha nitelikli ve eğitimi askerlerden oluşan küçük birimlerin oluşturulması” üzerine odaklanmıştır. Bu kapsamda, askeri kuvvetlerin, “belirli tür görevler için bir araya getirilebilecek daha mobil ve evik birimlere bölünmesi” amaçlanmıştır.⁶⁸ ABD’de Askeri İşlerde Devrim uygulamasına ilişkin olarak askeri personelin rahatsızlık duydukları da resmi olarak gündeme gelmiştir. 2006 yılında, bir Savunma Bakanlığı yetkilisi, Askeri İşlerde Devrim uygulamasının hızlı, kökten ve kontrolsüz bir değişim olarak görüldüğü ve bu nedenle askeri personel arasında memnuniyetsizlik yarattığını savunurken⁶⁹ Savunma Bakanı Rumsfeld, bu sürecin, daha süratli, yıkıcı ve tamamen btnleştirilebilen askeri güçlerin oluşturulmasını kapsadığını belirtmiştir.⁷⁰

Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birlikte, büyük ordular yerine küçük ve orta ölçekli ama teknoloji yoğun ordu örgütlenmelerine geçmeye başlayan NATO gibi askeri örgütlenmeler, bunun gerekçesini değişimin hızı ve belirsizlik ortamının artmasıyla açıklamaktadır. Bu kapsamda, 1990’lı yıllarda NATO’da başlayan modernizasyon ve küçülme çalışmaları devam etmektedir. NATO’nun öngördüğü örgütlenme biçimleri, süratle konuşlanabilir, esnek ve teknoloji yoğun askeri birliklerdir. Buna en iyi rnek “NATO Mukabele Kuvveti (NATO Response Force)”dır. NATO ye ülkelerinin katılımıyla 22 Kasım 2002 tarihli Prag Zirvesi’nde oluşturulmasına karar verilen ve Haziran 2003 ayında Savunma Bakanları’nın onayıyla oluşturulmaya başlanan NATO Mukabele Kuvveti, teknolojik olarak ileri, esnek, konuşlandırılabilir, diğer sistemlerle bütünleştirilebilir ve sürdürülebilir bir askeri kuvvet olarak tanımlanmaktadır. Bu kuvvetin esas oluşturulma nedeni çabuk tepki vermek olarak ifade edilir.⁷¹

Bu kapsamda, Batı ordularının müstakil ve NATO çatısı altında başlayan yeniden yapılanmaları, bir taraftan teknolojik gelişmelere dayalı postfordist örgütlenme

⁶⁸ *a.g.e.*, s. 7.

⁶⁹ *a.g.e.*, s. 8.

⁷⁰ *a.g.e.*, s.9.

⁷¹ R.Kugler, **The NATO Response Force 2002-2006: Innovation by the Atlantic Alliance, Case Studies in Defense Transformation**, National Defense University Center for Technology and National Security Policy, USA, 2007.

paradigmasına uyum sağlamayı amaçlarken diğer taraftan bu değişim, Soğuk Savaşın sonrasında ortaya çıkan bölgesel risk ve güvenlik sorunlarına müdahale için büyük orduların işlevsiz kalmasına dayandırılmaktadır. Bu nedenle, yeniden yapılanma çalışmalarının merkezinde teknoloji yoğun bir örgütlenme ve bunun için gerekli insan tipinin yetiştirilmesi vardır. Bunun yanı sıra, örgütlenmede teknoloji yoğun bir yöntem seçilmesi, eylemlerin merkezi kontrolüne de imkân vermektedir. Bir taraftan personel sayısı azaltılırken diğer taraftan inisiyatifle, yani operasyonel özerklik içinde hareket etmesi öngörülen küçük ölçekli askeri örgütlenmelerin bilgi sistemleriyle merkezden izlenmesi ve eşgüdümü sağlanmaktadır.

Ç. Neo-Weberyanizm

Postfordist paradigma ve (Yeni) Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarının kamu örgütlenmesine temel etkisi, modern ulus devletin örgütlenme biçimi olan bürokratik örgütlenme biçiminin aşılıma çalışılmasıdır. Mevcut durumda, bürokratik örgütlenme biçiminin tamamen ortadan kaldırılması söz konusu ya da mümkün olmamakla birlikte, bürokratik örgütlenme biçiminin de değişime uğradığı bir gerçektir.⁷² Kamu örgütlenmesinde ortaya çıkan bu değişimi “Neo-Weberyanizm” başlığı altında açıklamak mümkündür. Neo-Weberyanizm, devlet aygıtına yönelik kapsamlı bir dönüşümü tanımlamak için kullanılmakta; hem devleti hem de Weberyan bürokratik örgütlenme biçimini analiz nesnesi olarak görmektedir.

Neo-Weberyanizm tartışmalarını 1973 yılına kadar götüren Sanderson, Neo-Weberyanizmin, Weber’den ayrılmamakla birlikte Parsoncu Weberyan yaklaşıma karşı bir eleştiri olarak geliştiğini belirtmektedir.⁷³ Sanderson’a göre, Neo-Weberyanizm, devlet kavramsallaştırmasını da genişletmiştir. Bu kapsamda, Giddens (1985)⁷⁴ örneği veren Sanderson, Giddens tarafından “Ulus Devlet ve Şiddet” isimli kitabında küresel sistemin birbiri üzerine geçmiş dört unsurunun (küresel enformasyon sistemi, ulus devlet sistemi, dünya kapitalist ekonomisi, dünya askeri

⁷² B.Övgün, **Devlet ve Planlama**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 83-89. Alanyazında, bürokrasinin ortadan kaldırılmasına yönelik söylem *postbürokrasi* kavramıyla ifade edilmektedir.

⁷³ S.K. Sanderson, “The Neo-Weberian Revolution: A Theoretical Balance Sheet”, **Sociological Forum**, Vol. 3, No. 2, (Spring 1988), s. 307-314. Sanderson bunun için Zeitlin (1973), Cohen, Hazelrigg ve Pope (1975) tarafından tartışmaların başlatıldığını ve Parsoncu Weberyanizmin seçici ve tek taraflı olmakla eleştirildiği belirtmektedir.

⁷⁴ A.Giddens, **The Nation-State and Violence**, University of California Press, Berkeley, 1985.

düzeni) devlet kavramsallaştırmasını biçimlendirdiğini belirtmektedir. Bununla birlikte Giddens tarafından ortaya konulan yaklaşımı Weberian olarak niteleyen Sanderson, Mann (1986) tarafından “Toplumsal Gücün Kaynakları” isimli eserin ise Neo-Weberian bir yaklaşıma sahip olduğunu belirtir.⁷⁵ Toplumu üst üste geçmiş güç ağlarından oluşan bir yapı olarak gören Mann, dört tane toplumsal güç olduğunu savunmaktadır: ideolojik, ekonomik, askeri ve siyasi. Mann, devletin en önemli işlevinin askeri olduğunu ve çoğu kamu gelirinin devletin bu işlevini devam ettirmek için elde edildiğini savunmaktadır.⁷⁶

Neo-Weberian bürokrasi⁷⁷ modelinin özelliklerini 2000’li yılların başında ortaya koyan Pollitt ve Bouckaert, Neo-Weberian bürokrasinin Weberian bürokrasiye göre farklılıklarını özetle şöyle sıralamaktadır: “içe yönelimli bürokratik kurallardan dışa (vatandaşa, sivil topluma) yönelimli örgütlenme”, “kamu yönetiminde sadece piyasa yönelimi değil aynı zamanda kalite ve hizmet kültürüne dayalı bir profesyonelliğin geliştirilmesi”, “kamu mali yönetiminde ex ante kontroller yanında expost kontrollerin de kullanımı, yani sonuç odaklı süreç kontrolü”, “bürokratın sadece kendi alanında uzmanlığı değil yurttaş yönelimli olarak profesyonelleşmesi”.⁷⁸ Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının eleştirisi niteliğinde olan Neo-Weberianizm, kamu yönetiminde salt piyasacı işletmeci tekniklerin uygulanması yerine, bürokrasinin doğrudan kendisi üzerine odaklanmış ve otoriteyi örgüt içerisinde dağıtmaktan ziyade yeni bir merkezileşmeyi ortaya çıkarmaktadır.⁷⁹ Peters, Neo-Weberian devlet modelinin temel mantığının, Yeni Kamu İşletmeciliğinin verimlilik kavramları korunmakla birlikte bürokratik kamu yönetimi ilkelerinin de göz önünde bulundurulması yönündeki bir kavrayış olduğunu belirtmektedir. Buna göre, Neo-

⁷⁵ S.K. Sanderson, “The Neo-Weberian Revolution: A Theoretical Balance Sheet”, **Sociological Forum**, Vol. 3, No. 2, (Spring 1988), s. 307-314.

⁷⁶ M.Mann, **The Sources of Social Power (Vol. 1): A History of Power from the Beginning to A.D. 1760**, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

⁷⁷ Neo-Weberian bürokrasi yaklaşımı, Kıta Avrupası ile Amerikan-İngiliz geleneklerinin kamu yönetimine ya da Weberian bürokrasi modeline yönelik yaklaşım farklılığını da ortaya koymaktadır. Neo-Weberianizm, Kıta Avrupasının yaklaşımını temsil etmektedir.

⁷⁸ C.Pollitt, G.Bouckaert, **Public Management Reform. A Comparative Analysis**, Second Edition, Oxford University Press, UK, 2004, s. 99-100.

⁷⁹ B.Övgün, *a.g.e.*, s. 89.

Weberyana devleti, profesyonel işletmecilik (managerialism) ile bürokratik devlet arasında bir uzlaşma olarak da tanımlamak mümkündür.⁸⁰ Dunn ve Miller, Yeni Kamu İşletmeciliğinin devleti güçsüz bıraktığını ve bu nedenle iç ve dış sorunlarla başa çıkmada yetersiz bıraktığını belirtmektedir. Özellikle, Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının gelişmekte olan ülkelerde etkinlik ve verimlilik sağlama hedeflerine ulaşamadığını ve bu nedenle eleştiri almasını da Neo-Weberyana yaklaşımın öne çıkmasında belirleyici nedenlerden birisi olarak gösterir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir tür profesyonel işletmecilik olarak görülmesi ve daha geniş yönetsel, siyasal ve sosyokültürel boyutları ihmal etmesi de eleştirilerin merkezinde yer almaktadır. Bu eleştirilerin sonucu olarak, Avrupa’da öngörülen Neo-Weberyana devlet modelinde, devletin merkezi konumu korunurken devletin kendisini reforma tabi tutması ve yurttaşlarına karşı kendi eylemlerini gözetim altında tutması, kamu hizmetinin muhafaza edilmesi, bürokrasinin meşruiyeti, kontrolü, istikrarı ve rekabetçi yapısı için temsili demokrasinin (parlamentar demokrasi ve kontrol) korunması, temel özellikleri oluşturmaktadır.⁸¹

Sonuç olarak, Neo-Weberyana modelin, demokrasi-bürokrasi ve demokrasi-kapitalizm, devlet-yurttaş ilişkisinde temel liberal/neoliberal tezleri korumakla birlikte, devlet aygıtına ve bürokrasi modeline bir geri dönüşü temsil ettiğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda, 1990’ların sonundan itibaren kamu-özel birlikteliğine dayanan örgütlenme biçimlerinin de düşünsel temelinin Neo-Weberyana modelin uygulamasını yansıttığı da söylenebilir.

III. NEOLİBERAL DEMOKRATİKLEŞME TEZLERİNİN ASKERİ YÖNETİM ALANINA ETKİSİ: DEMOKRATİK KONTROL

Neoliberal demokratikleşme tezleri, sivil-asker ilişkilerine demokrasi vurgusunu ve kapitalist serbest piyasa sistemini eklemektedir. Bu yaklaşımda, demokrasi-

⁸⁰ B. G.Peters, “Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants”, **Public Policy and Administration**, No. 30, (2009), s. 7-21.; W.Drechsler, “Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration”, **Halduskultuur**, Vol. 10, (2009), s. 6-21.; W.N. Dunn, D.Y. Miller, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, **Public Organization Review**, No.7, (2007), s. 345-358.

⁸¹ W.N. Dunn, D.Y. Miller, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, **Public Organization Review**, No.7, (2007), s. 345-358.

kapitalizm ilişkisi öne çıkarılmıştır. Neoliberal politikalar, özellikle gelişmekte olan ülkeler ile Sovyet bloğunun dağılmasından sonra ortaya çıkan geçiş ülkelerinin küresel kapitalizmle bütünleşmelerini sağlamak maksadıyla, bu ülkelerde demokratik sistemin ve serbest piyasa ekonomisinin tesis edilmesi sürecini başlatmıştır.⁸² Liberal düşünde gelişmişlik genellikle, düzenli işleyen bir serbest piyasa ve demokratik yönetim sistemi ile açıklanır. Özellikle bu ikisi arasındaki ilişki üzerinden yapılan tahlillere alanyazında sık rastlanmaktadır. Bu anlamda, modern devlet iktidarının örgütlenmesini inceleyen bilim dalı olarak siyaset bilimi, demokratik sistemi, gelişmişlik ölçütlerinden birisi olarak görmekte ve silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisindeki konumunu, bu sistemin işleyişi üzerinden ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle ilişkilendirmektedir.⁸³

Liberal yaklaşıma göre, sivil demokratik yapılar tarafından kontrol altında tutulan askeri yönetim alanı, demokratik sistemin işlediği ülkelerde mümkündür. Mesela, demokrasi ile savaş olasılığı arasında ilişki kuran Dahl, modern temsili demokrasilere sahip ülkelerin birbirleriyle savaşmayacaklarını savunur ve bunu demokrasinin avantajlarından birisi olarak sunar. Dahl’a göre, demokrasinin koşullarından birisi de, “*askerlerin seçimle gelmiş yetkililer tarafından denetimi*”dir. Ona göre, “*Askerler ve polis güçleri, demokratik yollarla seçilmiş resmi görevlilerin tam denetimi altında olmadığı sürece demokratik siyasi kurumların gelişmesi ya da varlığını sürdürmesi mümkün değildir.*”⁸⁴ Bu çerçevede, askeri yönetim alanı, askeri yönetim alanının (ve özellikle silahlı kuvvetlerin) devlet aygıtı içerisindeki konumu ve toplumla ilişki kurma biçimleri 1990’lı yılların başından itibaren demokrasi ve piyasa kavramları üzerinden tanımlanmaya başlamış ve demokratikleşme sürecinden geçen ülkelerde, ABD kökenli sivil kontrol⁸⁵ yerine demokratik (sivil) kontrol

⁸² N.Güveloğlu, *a.g.m.*

⁸³ R.Dahl, **Demokrasi Üzerine**, (Çev. Betül Kadioğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2001, s. 89-90.

⁸⁴ *a.g.e.*, s. 60.

⁸⁵ Sivil kontrol kavramına 19’uncu yüzyıl kaynaklarında rastlanmakla birlikte, sivil kontrolün betimleyici ve kural koyucu bir yöntemle ortaya konulması 1950’lerden itibaren Huntington tarafından yapılmıştır. Temelde sivillerin üstünlüğüne vurgu yapan, asker ve sivil kesimin yetki ve sorumluluklarının kesin çizgilerle birbirinden ayrılmasına dayanan ve bunu silahlı kuvvetlerin profesyonelleşmesi ile gerçekleştirmeyi öngören sivil kontrol yaklaşımı, 1960’lı ve 1970’li yıllarda kendisine ait alanyazına sahip olmuştur. Sivil kontrol yaklaşımı, 1990’lı yıllarda neoliberal

kavramı kullanılmaya başlamıştır.⁸⁶ Bu nedenle, demokratik kontrol, belirli ülkelere işaret eden bir kavramdır. Bu ayrımın temelinde, gelişmiş ülkelerdeki demokratik sistemin tam olarak kurumsallaştığı ve hâlihazırda askeri yönetim alanının demokratik mekanizmalar ile kontrol altında olduğu yönündeki kabul vardır. Buradan, gelişmiş ülkeler dışında kalan ülkelerin ise, tam tersi bir durumda olduklarına yönelik sav olduğu da anlaşılmaktadır.

Bu yaklaşımda, askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde silahlı kuvvetlerin otoritesinin ve kaynaklarının diğer kamusal ya da özel unsurlar (sivil toplum ve piyasa) lehine bölünmesinin demokratik kontrolü kolaylaştıracağı savunulur. Peki, neoliberal düşünceye göre bu bölünme nasıl gerçekleştirilecektir? Bunun için, silahlı kuvvetlerin fiziksel olarak küçültülmesi ve asker ile sivil iş alanlarının karışımına dayanan örgütlenme biçimlerinin oluşturulması öngörülmüştür.⁸⁷ Neoliberalizm, demokratik kontrol için başka bir koşulu daha öne sürer. O da, *siyasi ve askeri* rollerin birbirinden ayrılmasıdır. Siyasi ve askeri rollerin birbirlerinden ayrılması durumunda, asker siyasi olarak tarafsız/nötr olacak ve böylece demokratik kontrol sağlanacaktır. Neoliberal düşüncenin bunu gerçekleştirmek için bir model önerisi vardır. O da özel askeri şirket sistemidir. Bu model, özel sektörün kamu hizmetini hem daha az maliyetle sağlayacağı hem de tüketici taleplerine daha açık olduğu için demokratik kontrole imkân sağlayacağı düşüncesine dayanmaktadır.⁸⁸

Askeri yönetim alanının demokratik kontrolünün özel sektör (piyasa) aracılığıyla sağlanması, demokrasi kuramı ve pratiği açısından incelenmesi gereken yeni bir durumdur. Modern devlet aygıtını dönüştüren neoliberal düşünce, askeri yönetim alanının denetimini temsili sistem ve kamu hukuku tarafından belirlenen sınırların dışına çıkararak piyasanın sözleşme hukuku içerisinde konumlandırmak

ideolojiden etkilenecek yeni tezler ileri sürmüştür. Bu çalışmanın takip eden bölümlerinde bu tezler içerisinde öne çıkanlardan bahsedilmiştir.

⁸⁶ Savunucuları tarafından, demokratik kontrol yaklaşımının kavramsallaştırıldığı bir çalışma için bkz. H.Born, Marina Caparini ve Karl Haltiner, **Models of Democratic Control of The Armed Forces: A Multi-Country Study Comparing “Good Practices” of Democratic Control**, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.

⁸⁷ E.Krahmann, **States, Citizens and the Privatization of Security**, Cambridge University Press, UK, 2010, s.48.

⁸⁸ *a.g.e.*, s. 120.

istemektedir. Temsili demokratik sistemde, bu kontrolün piyasanın kurallarına terk edilmesi veya önceliğin piyasaya verilmesi, demokratik kontrolün sağlanmasında, yurttaşı ve temsilci sıfatını taşıyan kişi ve organları geri plana itmektedir. Temsili demokrasinin krizi savına dayanan bu yaklaşım, aynı zamanda yasama organının işlevini demokratik sistem içerisinde tam olarak yerine getirememesine yol açar. Bu durum, güçler ayrılığına dayanan modern devlet aygıtının sorgulanması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, devletin varlık gerekçesini düzenleyiciliğe ya da başka bir deyişle yasa koyuculuğa ve hakemliğe indirgeyen neoliberal düşüncenin, bunu tamamen piyasaya terk etmesi mümkün değildir. Çünkü güvenliğin, bireysel özgürlük alanına terk edilmesi, devletin yasa koyucu ve hakem rolünün de sorgulanmasına yol açacaktır. Neoliberal düşüncede de, ulusal savunma konusunda piyasanın etkili nispi temsili olanaksız görülmekte ve piyasadaki bireysel tercihlerin belirleyiciliğinden ziyade siyasi alanda oluşturulacak bir uzlaşa ile kaynakların kullanımına karar verilmesi gerektiği savunulmaktadır.⁸⁹

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yürütülen demokratikleş(tir)me süreci⁹⁰, özellikle serbest piyasa ekonomisine geçiş için uygulandığından askeri yönetim alanındaki demokratik kontrol sürecini de bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Yani, gerek askeri yönetim alanının serbest piyasanın işlemlerini engelleme potansiyelinin ortadan kaldırılması gerekse serbest piyasaya dâhil olması, bu ülkelerde uygulanan demokratikleşme sürecinin sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Tartışmaların demokrasi kavramı etrafında sürdürülmesi dikkat çekicidir. Hatta askeri yönetim alanındaki sivil kontrol ile ilgili soruların, demokratikleş(tir)me sürecinin farklı aşamalarında olan ülkelerde hala gündemde olduğu da görülmektedir.⁹¹ Özellikle, sivil kontrolün ne olduğu ya da olmadığı, sivil kontrol ile

⁸⁹ M.Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, (Çev. Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu), Plato Film Yayınları, İstanbul, 2008, s. 31;33.

⁹⁰ Latin Amerika ülkelerinde 1980’li yıllarda başlayan, Soğuk Savaşın sona ermesiyle de Sovyet bloğundan ayrılan ülkelerin 1990’lı yıllarda temsili demokratik ve kapitalist sistemle bütünleştirilmesi şeklinde ortaya çıkan bu süreç, *Üçüncü Dalga* olarak adlandırılmaktadır.

⁹¹ Neoliberal yaklaşımda demokratikleşme süreci, belirli aşamalara ayrılmıştır. Bunlar, “liberalizasyon (serbestleştirme)”, “demokratik geçiş” ve demokratik konsolidasyon’dur. Pridham, bu kavramları şöyle açıklamaktadır: “*Liberalleşme, bireysel ya da grup hakları üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması gibi, otoriter iktidarda niteliksel bir değişimi ifade eder. Bu, siyasi iktidarın yapısını*

demokrasi arasındaki ilişkinin ne olduğu, sivil otoritelerin silahlı kuvvetler üzerinde demokratik kontrolü nasıl sağlayacakları ya da bunu olumlu ya da olumsuz etkileyecek faktörlerin neler oldukları yönündeki kaygılar sürmektedir.⁹²

Nitekim neoliberal politikaların sonuçları göz önünde bulundurularak yapılan değerlendirmelerde, demokratik kontrol ve hesap verebilirliğe ilişkin sorunun, sivil ve askerlerin rolleri ile birbirleriyle ilişkilerinin değiştirilmesinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Mesela Krahmann, demokratik kontrole ilişkin sorunların şu üç alanda ortaya çıktığını belirtir: “*Kamunun bilgilendirilmesi ve parlamento incelemesi*”, “*yürütmenin özerkliği*”, “*hükümet, silahlı kuvvetler ve sanayi arasındaki çatışma*”.⁹³ Özellikle, 1990’lı yıllarda, tekrar devlete dönüşle birlikte, neoliberaler arasında devletin ihmal edildiğine yönelik eleştiriler ortaya çıkmıştır. Hatta demokratik kontrol ve hesap verebilirliğin sadece silahlı kuvvetlerin sınırlanması ile sağlanacağı düşüncesinin yanlış olduğu, bunun yanında kamunun rekabet edebilirliğinin de korunması gerektiği öne sürülmüştür.⁹⁴

Demokrasi ve sivil kontrol arasındaki özel ilişkiyle ilgili olarak, birbirinden farklı ve zıt düşen iki bakış açısı demokrasi ya da demokratikleşme yazınından çıkarılabilir. Bazı demokrasi kuramcıları sivil kontrolü, demokratik yönetimin bir ön

değiştirerek kontrollü bir şekilde olur.(...) Demokratik geçiş, önceki otoriter/totaliter sistemin çöküşe geçtiği noktada başlayan ve yeni anayasayla birlikte, yeni siyasi yapıların işleyişinin rutinleştirilmeye başlayabileceği durumu ortaya çıkaran, rejim değişikliğinin ilk büyük aşamasıdır. Geçiş görevleri, anayasal düzenlemelerin görüşülmesini ve siyasal rekabet kurallarının oluşturulmasını ama aynı zamanda, demokratik yaşama uygun olmayan yasaların kaldırılmasını ve otoriter kurumların dağıtılmasını içerir. Demokratik konsolidasyon, demokratik geçişten her zaman daha uzundur ama aynı zamanda, kitle tutumlarını içeren ve yeni rejimin meşruiyetini gerektiren daha geniş ve muhtemelen daha derin etkileri olan bir aşamadır. Her şeyden önce, geçişi çevreleyen belirsizliklerin yavaş bir şekilde ortadan kaldırılmasını ve daha sonra yeni demokrasinin tamamen kurumsallaşmasını, kurallarının uluslararasılaşmasını ve demokratik değerlerin yaygınlaştırılmasını gerektirir.” Bkz. G.Pridham, a.g.e., s.16-20.

⁹² Croissant ve Kuehn, özellikle Asya ülkelerinde demokratikleşme sürecinde bu tür soruların cevaplarının arandığını ileri sürmektedirler. Bkz. A.Croissant, David Kuehn, “Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives”, **Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia**, (Ed. Paul Chambers, Aurel Croissant), Institute of Security and International Studies, Thailand, 2010, s. 22-23.

⁹³ E.Krahmann, a.g.e., s.249.

⁹⁴ a.g.e., s.145.

koşulu olarak tanımlamaktadır. Diğer taraftan, sivil kontrolün doğasına yönelik bir kavramsallaştırma yapan bu kuramcılar, askeri yönetim alanında ve devlet aygıtı içerisinde silahlı kuvvetlerin sivil otoritelere bağlılığını demokrasinin temeli olarak tanımlamaktadır. Bu bakış açısında, sivil kontrol, demokrasiyi tanımlayan unsurlardan bir tanesidir. Ama her iki yaklaşım da sivil kontrolü demokrasi için gerekli görmekte ve sivil kontrol olmadan demokrasi olmayacağını savunmaktadır.⁹⁵

Bu çerçevede, demokratik kontrolün kavramsal gelişimini belirli koşullara bağlamak mümkündür. Öncelikle, liberal düşünce demokrasi ile kapitalizm arasında kurulan olumlu ilişki üzerinde durulmalıdır. Bu ilişkiye göre, kapitalist piyasa ekonomisinin gelişimi için demokratik sistemin varlığı gerekir. Dolayısıyla, bu yaklaşımda demokratik sistemin tesis edilmesini ya da pekiştirilmesini engelleyen şeyler, aynı zamanda serbest piyasa sisteminin kurulması ve işlemesi için de engel oluşturur. Bununla birlikte, 2'nci Dünya Savaşı sonrasında, Keynesyen ekonomi politikaları ve kalkınma doktrini çerçevesinde devlet aygıtının ve merkezi planlamanın öne çıkması, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde siyasal istikrar adına demokratik olmayan yönetim biçimlerini teşvik etmiştir.⁹⁶ Bunun sonucu olarak, 1970'li yılların sonunda bu ülkelerde yaşanan borç krizleri askeri/totaliter yönetim biçimlerine denk gelmiştir.

Diğer neden, yine liberal demokrasi kuramının, reel sosyalizm pratiğine yönelik tahlilinden kaynaklanır. Liberal demokrasi düşününde, sivil olanın doğal olarak demokratik olması gerekmediği ileri sürülür.⁹⁷ Bu nedenle, askeri yönetim alanında sivil kontrol tanımlaması, liberal demokrasi kuramı açısından yetersiz kalır. Başta Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) olmak üzere, sivil yönetime sahip olmakla birlikte sosyalist ve/veya parti devleti rejimi uygulayan ülkelerde, silahlı

⁹⁵ A.Croissant, David Kuehn, *a.g.e.*, s.33.

⁹⁶ Modernleşme kuramı, silahlı kuvvetlere de bir rol atfetmektedir. Özellikle, 1950'li yıllarda bağımsızlığını yeni elde eden ülkelerde silahlı kuvvetlerin ulus inşası rolünü üstlenmesi, bu ülkelerde askeri ya da sivil totaliter yönetimlere nispi bir meşruiyet kazandırmıştır.

⁹⁷ R.Luckham, "Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict", G.Cawthra, Robin Luckham (eds.), **Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies**, Zed Books, UK, 2003, s. 15.; G.Cawthra, Robin Luckham, "Democratic Control and the Security Sector: The Scope for Transformation and its Limits", *a.g.e.*, s. 305.

kuvvetlerin doğrudan parti ya da totaliter sivil yönetim tarafından kontrol edilmesi, demokrasi pratiğinin olmadığı bu ülkelerde sivil kontrol kavramını yetersiz bırakmıştır. Bu çerçevede demokratik (sivil) kontrol kavramı da, sivil kontrol, siyasi istikrar ve kalkınma arasındaki ilişkiye demokrasi ön koşulunu ilave etmiştir.

Bir diğer neden, askeri yönetim alanında sivil kontrol yaklaşımı ile kalkınma doktrinde nesne uyumsuzluğunun sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sivil kontrol, askeri yönetim alanı içerisinde silahlı kuvvetlerin sivillere bağlı olmasını ve çeşitli boyutlarıyla sınırlanmasını öngörürken, kalkınma doktrini askeri harcamaları üretim ve tüketimin artırılması ve böylece ekonomik büyüme sağlanması için bir araç olarak görmektedir. Bu nedenle, sivil kontrol askeri harcamalar üzerinden silahlı kuvvetlerin kontrolünü sağlamaya çalışırken kalkınma doktrini bu harcamaları kalkınma için kullanmak ister. Bu durum, askeri yönetim alanı açısından bir ikilem ortaya çıkarır.⁹⁸ Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu ikilemin çözümü için demokrasi kavramları kullanılmıştır. Çünkü askeri/otoriter yönetimlerde tercih, genellikle, askeri harcamaların artırılması yönünde olmaktadır. Bu nedenle, bu yaklaşımda demokratik yönetime sahip olmayan bu ülkelerde Batı kaynaklı sivil kontrol kavramının yetersiz görüldüğünü söylemek mümkündür. 20'nci yüzyılın sonunda, bu ülkelere Sovyet bloğundan ayrılan ve geçiş ülkeleri⁹⁹ olarak adlandırılan

⁹⁸ Buna göre, Askeri Keynesçilik gibi ekonomik büyüme amaçlı yaklaşımlar ile sivil kontrol arasında bir denge arayışının ortaya çıktığı görülmektedir. Bu denge arayışının açıklamasını, Smith'in şu ifadelerinde görmek mümkündür: “*Ulusal savunma politikasının ve askeri harcamaların ekonomisi ile ilgili tartışmanın çoğu, rasyonel ve neoklasik savunma modeli içerisinde üstü örtülü olarak yer alır. Bu, toplumsal refahın, sivil üretim ve (...) güvenliğin bir fonksiyonu olduğunu varsayar ve güvenlik, diğer şeylerin arasında, askeri harcamalara bağlıdır. O zaman, devletin rolü, askeri harcamalardan türeyen ilave güvenliğin refah kazançlarını dengelemektir.*” Bkz. R.P. Smith, “The Demand for Military Expenditure”, **The Economic Journal**, Vol. 90, No. 360, (1980), s. 811-820. Denge modeli, ekonomik büyüme için ne askeri harcamaları ne de sivil kontrolü tamamen birbirinden ayırır ya da dışlar. Bu çerçevede, denge modelinin, güçlü ordu ile kontrol altında tutulan ordu ideali arasında bir uzlaşma ihtiyacından kaynaklandığını söylemek mümkündür.

⁹⁹ Bu ülkelere geçiş (transition) ülkeleri denmesinin nedeni, Sovyet sosyalist bloğundan ayrılan Doğu Avrupa ülkelerinin temsili demokratik sisteme ve kapitalist ekonomik sisteme geçiş için gerekli siyasal, ekonomik ve toplumsal altyapının oluşturulmaya başlamasındandır. Bu anlamda, geçiş ülkeleri nitelendirmesi, Batı kaynaklı bir tabirdir.

Ülkelerin de eklenmesiyle, sivil kontrol uygulamaları için demokratik kontrol kavramı kullanılmaya başlamıştır.

Buna baēlı olarak başka bir neden ise, kalkınma yardımları ile uluslararası mali kuruluşlardan kredi alan başta Latin Amerika lkelerinde, askeri/totaliter yönetimlerin ekonomik büyümeyi sağlama ve borçlarını geri ödeme konusunda yetersiz görülmesidir.¹⁰⁰ Bunun sonucu olarak, kötü ekonomik performans, 1970’li yılların sonundan itibaren demokratik olmayan bu yönetim biçimlerinin meşruiyetlerini kaybetmelerine yol açmıştır. 1980’lerden itibaren başta Latin Amerika’da olmak üzere, askeri yönetimlerden sivil yönetimlere geçiş yönündeki eğilim, sivil demokratik yönetim biçiminin bu ülkelerde yüceltilmesi için bir akıl inşası başlatmıştır. Bu süreçte demokratikleşme, çatı kavram olarak ilan edilmiş ve bu ülkelerdeki dönüşüm demokrasi kavramları ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Franck, bu süreci, “demokrasinin normatif bir ilkeye dönüşmesi” tezi olarak sunar. Buna göre, 1980’lerden itibaren demokrasi, uluslararası sistemde ülkelerin meşruiyetinin sağlanması, kredi ya da yardım alınmasının veya uluslararası örgütlere üyeliēin koşulu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰¹ Bu nedenle demokratik kontrol, askeri yönetim alanının hem asker hem de sivil kesimi için bir sonuç doğurur. Yani, silahlı kuvvetlerin, demokratik sistemin yetki vermediēi sivil yapılar tarafından kontrolü ya da yetki aşımı yapılarak kontrol edilmeye çalışılması da, demokratik kontrole aykırı bir durum ortaya çıkarır. Bu durumu, demokrasinin araçsallaştırılması olarak da tanımlamak mümkündür. Çünkü burada demokrasi, askeri yönetim alanının ve devlet

¹⁰⁰ Silahlı kuvvetleri demokrasiye bir tehdit olarak gören Dahl, demokrasinin dünyada yayılmasının nedenini şöyle açıklar: “*Demokrasi Neden Bütün Dünyaya Yayıldı?: (...) Askeri yöneticilerin genellikle modern dünyanın gereklerini yerine getiremediēini, sadece siviller deēil askeri liderler de açık olarak gördüklerinde askeri diktatörlüklerin cazibesi azaldı. Gerçekten de bu yöneticilerin çoēu zaman açık olarak yetersiz oldukları görüldü. Bu sebeple pek çok ülkede demokrasiye karşı en eski ve tehlikeli tehditlerden birisi sonunda ortadan kaldırılmış ya da önemli derecede azaltılmıştı.*” Bkz. R.A. Dahl, *a.g.e.*, s. 166.

¹⁰¹ T.M. Franck, “The Emerging Right to Democratic Governance”, **The American Journal of International Law**, Vol. 86, No. 1, (January 1992), s. 91.

aygıtının piyasa için uyarlanması amacıyla kullanılmaktadır. Güler, bu durumu şöyle açıklar¹⁰²:

“Yeni sağın, kapitalizmi demokrasi ile eşitleyerek gerçekleştirdiği yükseliş, düşünce sisteminin gücünden kaynaklanmamıştır. Bu gücün kaynağı, bir yandan reel sosyalizmin hemen hiç kimse tarafından beklenmeyen çöküşü, öte yandan az gelişmiş ülkelerde nefes aldırmayan askeri ve sivil diktatörlüklerin yaygınlığı olmuştur. Bu ortamda toplumların demokrasi özlemi, yeni sağ tarafından kapitalizmin evrenselleşmesini meşrulaştırma aracı haline getirilmiştir.”

Bu bağlamda, demokratik kontrol, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde demokrasinin üstünlüğü fikrinin oluşturulması için uygulanan yöntemlerden birisidir. Demokratik kontrol, silahlı kuvvetlerin salt sivillerin değil demokratik olarak seçilmiş sivillerin kontrolüne verilmesini amaçlar ve sivillerin üstünlüğünden ziyade demokrasinin üstünlüğüne vurgu yapar. Demokratik kontrol, bu yönüyle, Huntington’cu öznel sivil kontrol durumundan nesnel sivil kontrol durumuna geçişi temsil eder.¹⁰³ Mesela Strekal, Ukrayna örneği üzerinden, Sovyetler

¹⁰² B.A.Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, 2.baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.100.

¹⁰³ Huntington, bu modelleri aynı çerçevede ordunun gücünün nasıl en aza indirilebileceği sorusuna cevap olarak geliştirmiştir. Öznel sivil kontrol, yasama ve yürütme organları ile sosyal sınıflar gibi sivil otoriteler arasında, silahlı kuvvetlerin kontrolünün kimin tarafından sağlanacağına yönelik bir güç mücadelesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu kontrol biçiminde siyasal gücün siviller ile ordu arasında olmasından ziyade erkler arasındaki dağılımı üzerine odaklanılırken silahlı kuvvetler, siyasal iktidarın kullanımında bir araç niteliğini kazanır. Böylece, ordu kontrol altında tutulurken aynı zamanda sivil otoriteler arasında da bir güç üstünlüğü ya da dengesi sağlanmaya çalışılır. Öznel kontrolde, siviller ordu karşısında birden çok güç merkezleri şeklinde parçalara ayrılmışken nesnel sivil kontrolde, siviller ordu karşısında bir bütün olarak ele alınır. Böylece tüm sivil güç odaklarının, profesyonelleşmiş orduya aynı mesafede olması sağlanmaya çalışılır. Huntington, sivilleşme kavramını, ordunun sivil yönetimin sorumluluk alanına giren konulara müdahil olmaması anlamında kullanmıştır. Dolayısıyla, öznel sivil kontrol çerçevesinde bahsettiği sivilleşme, nesnel sivil kontrolde öngörülen profesyonel ordunun aksine, ordunun askerlik mesleğinin uzmanlık alanına göre sivil alandan ayrışması yani profesyonellikten uzaklaşması anlamına gelmektedir. Nesnel sivil kontrol, Huntington’da modern batı devletlerinin bir özelliği olarak sunulur. Huntington’a göre, nesnel sivil kontrol, ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle ilgilidir. Öznel sivil kontrol ise, modern devlet öncesinde sivil

sonrası silahlı kuvvetler ile demokratik ülkeleri karşılaştırma gayreti içerisine girmiştir. Ona göre, bu iki tip arasındaki temel farklılık, silahlı kuvvetlerin kontrolünün partizan yapıdan alınarak anayasal devletin demokratik kurumlarına verilmesi ile askeri uzmanlık alanlarının demokratik ilkeler çerçevesinde sivillerden ayrılmasıdır.¹⁰⁴

Neoliberal demokratikleşme yaklaşımında, gerek askeri yönetim alanı içerisinde gerekse devlet aygıtında silahlı kuvvetlerin önemli bir aktör olarak sunulması dikkat çekicidir. Mesela Pridham, silahlı kuvvetleri, “*demokratik geçiş aşamasında güçlü etkiye sahip olabilecek bir aktör*” olarak görmektedir. Özellikle, önceki otoriter/totaliter rejimlerin ortadan kaldırılmasını içeren bu aşama, demokratikleşme adına, neoliberal askeri müdahalelere gerekçe olarak sunulur.¹⁰⁵ Neoliberal yaklaşım, silahlı kuvvetleri, bir taraftan demokratik kurumların oluşturulması için “ilerlemeci” bir aktör (özne) olarak sunarken, diğer taraftan silahlı kuvvetlerin kendisi neoliberal demokratikleşme sürecinin belirli bir aşamasında bu sürecin nesnesi olarak dönüşüme uğratılmaktadır. Silahlı kuvvetlerin dönüşümün nesnesi olarak, demokratik konsolidasyon¹⁰⁶ aşamasında ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bu aşamaya kadar, yapısal olarak gerçekleştirilmesi gereken değişikliklerin tamamlandığı kabulüne dayanarak, zorlayıcı bir güç olarak silahlı kuvvetlere ihtiyaç

ve askeri rollerin henüz birbirinden tam olarak ayrılmadığı toplumlarda görülmüştür. Bu toplumlarda sivil ve asker ayrımı olmaması ve askerlerin sivillerle aynı toplumsal ve siyasal değerleri paylaşması nedeniyle, nesnel biçimde sivil kontrole gerek duyulmamıştır. Huntington, profesyonelleşmenin ve dolayısıyla nesnel sivil kontrolün nasıl sağlanacağına ilişkin iki kavrama da yer verir. Bunlar, “dikey kontrol” ve “yatay kontrol”dür. Dikey kontrol, ordunun devlet aygıtı içerisinde hiyerarşik olarak hangi konumda bulunacağı ile ilgili iken yatay kontrol, ordu ile aynı hiyerarşik seviyede olan diğer kamu kurumları ile görev ve sorumluluk paylaşımından kaynaklanan kontrolü ifade etmektedir. Bkz. S.P. Huntington, “Civilian Control and The Constitution”, **The American Political Science Review**, Vol. 50, No. 3, (1956), s. 676-699.; S.P. Huntington, **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**, President and Fellows of Harvard College, USA, 1957.

¹⁰⁴ O.Strekal, “Civil Control Over The National Security Policymaking Process in Ukraine”, **NATO Democratic Institutions Fellowship (1995-1997)**, www.nato.int/acad/fellow/95-97/strekal.pdf, Ukraine 1997, (Erişim Tarihi: 02 Ekim 2013).

¹⁰⁵ G.Pridham, *a.g.e.*, s.165.

¹⁰⁶ Demokratik konsolidasyon, bir devlette demokratik kurumların tam olarak kurulduğu ve işlediği durumu ifade etmektedir.

kalmadığı ve artık kurulmasını sağladığı, hatta kendine de belirli nüfuz alanları açtığı yapıya bağlı bir parça haline gelmesi ve kurulan yapının kendisiyle çelişen ayrıcalıklarının ortadan kaldırılması gerektiği kabul edilmektedir.¹⁰⁷

Neoliberal demokratik kontrol yaklaşımının savunucuları tarafından, bu kontrol biçiminin kavramsal çerçevesi iki boyut üzerinden oluşturulmaktadır. Bunlardan ilki, değişen güvenlik algılamalarıdır. Buna göre, Soğuk Savaş sonrasında ulusal savunma gereklilikleri ve askeri yönetim alanını oluşturan unsurların rolleri değişmiştir. Bu nedenle, askeri yönetim alanındaki sivilin ve silahlı kuvvetlerin güvenliği nasıl algıladıkları ve silahlı kuvvetlerin değişen koşullar altında rollerinin neler olması gerektiği üzerinde durulmalıdır. Bunun için askeri yönetim alanını oluşturan sivil ve askerler arasında nasıl uzlaş sağlanacağı ve bunun askeri yönetim alanındaki kontrol ilişkisine etkilerine de vurgu yapılır. Bunun yanı sıra, çevresel koşullardaki karmaşıklık ve belirsizlik, askeri alandaki teknolojik gelişmeler, güvenliğin özelleşmesi, profesyonel paralı askerlerin ortaya çıkışı ve barış harekâtlarında gerek politika oluşturma gerekse uygulama süreçlerinde sivil-asker ilişkilerinin nasıl düzenleneceği de demokratik kontrolün meseleleri arasında sayılır.¹⁰⁸ Savunucularına göre demokratik kontrolün diğer boyutu ise, demokratik kontrolün uluslararasılaşmasıdır. Bu boyut, silahlı kuvvetlerin artık ulusal bir mesele olmadığı yönündeki kabule dayandırılmaktadır. Çok uluslu askeri harekâtların, ulus devletlerin silahlı kuvvetlerini ve dolayısıyla askeri yönetim alanı ve parlamentolarının kontrol ve gözetim işlevlerini de etkilediğini savunan bu yaklaşım, uluslararası baskılar nedeniyle ulus devletin iradesinde bulunan meşru şiddet kullanma tekelinin aşındığını iddia etmektedir.¹⁰⁹

Demokratik kontrol için akıl dönüşümünün nasıl gerçekleştirildiğine dair iyi bir örnek teşkil eden bu yaklaşım iki yönden sorunludur. İlki, neoliberal yaklaşımın kabullerinden hareket ederek ulus devletin meşru güç kullanma tekelinin uluslararası örgütlerle paylaşımını doğal bir sonuç olarak görmesidir. Diğerisi ise, çevresel koşullara sorgulamadan uyum sağlama ihtiyacından bahsetmesidir. Bu yaklaşım, aynı zamanda, askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde kontrolün meşruiyet

¹⁰⁷ *a.g.e.*, s.165.

¹⁰⁸ H.Born, Marina Caparini ve Karl Haltiner, *a.g.e.*, s. 9.

¹⁰⁹ *a.g.e.*, s. 10.

kaynağının değiştirilmesine yönelik bir çabaya işaret eder. Ulusal askeri yönetim alanının işlevine uluslararası örgütler, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin iradesinin dâhil edilmesi, ulus devlet açısından, meşru güç kullanma tekelinin paylaşımı anlamına gelmektedir. Bu durum, ulusal demokratik sistemin işlevselliği açısından da sorunludur. Meşruiyet kaynağını halktan alan demokratik sistemin meşru şiddet kullanma tekeli gibi temel bir devlet işlevinde belirleyiciliğinin ortadan kaldırılması, modern devlet aygıtının güvenlik işlevinin de tekel niteliğini ortadan kaldırmaya yönelik bir harekettir.

Burada dikkat edilmesi gereken durum, ulusal silahlı kuvvetlerin ilk kez diğer uluslarla birlikte askeri faaliyet icra ediyormuş gibi gösterilmesidir. Hâlbuki Soğuk Savaş döneminde NATO ve Varşova Paktı bünyesinde ulusal ordular arasında müşterek askeri faaliyetler icra edilmiştir. Buradaki farklılık, Soğuk Savaş sonrasındaki müşterek askeri faaliyetlerin bölgesel, küçük ölçekli, devlet dışı sivil toplum ve özel sektör unsurlarının katılımını öngören bir yapıya geçmesidir. Ayrıca, Yeni Ortaçağcılık yaklaşımı çerçevesinde meşru güç kullanımına yönelik siyasal iradenin uluslararası örgütlenmelerin karar mekanizmaları içerisinde ve lehine devrinin veya paylaşılmasının istenmesi, güvenlik ve askeri yönetim alanında yeni bir durumdur. Dolayısıyla bu durum, hem ulusal askeri yönetim örgütlenmelerinin ulusal niteliklerinin hem de ulusal sınırların aşılmasında kullanılan yeni bir araç niteliğindedir. Yukarıda bahsedilen demokratik kontrol yaklaşımı, bölgesel faaliyette bulunan ancak uluslararası ölçekte merkezi olarak kontrol edilen askeri yapıların oluşturduğu küresel bir güç kullanımı tekeli kurulmaya çalışıldığını göstermektedir. Ancak bu güç kullanımı, salt ulus devlet sınırları (yani ulusal demokratik, siyasal ve idari karar mekanizmaları) ile bağlı kalmayacaktır.

A. Demokratik Kontrol Tezlerinin Çok Boyutlu Bir Çözümlemesi

Neoliberal demokratik kontrol yaklaşımı, nihai olarak askeri yönetim alanının küresel kapitalizme uyarlanması amacını gütmektedir. Askeri yönetim alanının uyarlanması için belirli ilkeleri ortaya koyan demokratik kontrol, bu süreci demokratikleşme süreci adı altında yürütür. Bu nedenle, demokratik kontrol yazını, kendi içerisinde demokrasi kavramları altında askeri yönetim toplumsal, siyasal ve ekonomik yönlerini tartışma konusu yapar. Bu tartışmaların merkezinde, askeri yönetim alanını askeri gövdesini oluşturan silahlı kuvvetler ile silahlı kuvvetlerin

askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisindeki konumu yer alır. Çünkü bu ülkelerde demokrasi dışı yönetimlerin kaynağı ya da dayanak noktası olarak silahlı kuvvetler ve onun askeri yönetim alanı ve devlet aygıtındaki belirleyiciliği gerekçe olarak gösterilir. Kontrolün doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından gerçekleştirilmesini gerektiren demokratik kontrol, demokratik yönetim biçimini ön koşul olarak görür. Dolayısıyla, demokratik yönetim olmayan ülkelerde askeri yönetim alanında demokratik kontrolün sağlanabilmesi için öncelikle demokrasiye geçilmesi öngörülür.

Neoliberal dönemde, demokratikleş(tir)me olarak adlandırılan ve az gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde uygulanan siyasi ve iktisadi reform politikaları çerçevesinde devam eden bu süreç, neoliberal-kapitalist ekonomi politik sistemin tesis edilmesi süreciyle özdeştir. Buna göre, demokratikleşme, otoriter ya da totaliter rejimlerden liberal demokratik yönetime geçişi ifade eden bir rejim değişikliği süreci olarak tarif edilir.¹¹⁰ Bir rejim değişikliği, sadece siyasal değil, iç içe geçmiş değişimleri içeren ekonomik ve toplumsal olarak da kapsamlı bir dönüşüm anlamına geldiğinden, meseleyi sadece askeri/otoriter yönetimleri geride bırakmak olarak ele almak doğru olmayacaktır. Bu kapsamda, askeri yönetim alanının siyasal uyarlanması, askeri/totaliter yönetimlerden demokratik sivil yönetimlere geçiş için yürütülen ve kısaca “sivilleşme” olarak adlandırılan dönüşümü içerirken, toplumsal boyut askeri kesimin sivil kesim (askeri yönetim alanındaki siviller, devlet aygıtı ve sivil toplum) ile bütünleştirilmesi şeklinde ortaya çıkar. Demokratik kontrolün ekonomik boyutu ise, bir taraftan başta askeri harcamalar olmak üzere askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında siyasal iktidarın kullanımında silahlı kuvvetlerin rolünü tartışmaya açarak devletin güvenlik işlevinin özelleştirilmesini ve böylece bir güvenlik piyasası oluşturulmasını öngörür.

1. Demokratik Kontrolün Toplumsal Boyutu: Sivil-Asker Bütünleşmesi

Askeri yönetim alanının küresel kapitalizme toplumsal uyarlanması, silahlı kuvvetleri merkezine alarak silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde sivil kesim ile bütünleştirilmesine dayanmaktadır. Toplumsal uyarlama temelde, silahlı kuvvetlerin sivil kesimle bütünleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede iki yöntem öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Yeni Kamu İşletmeciliği

¹¹⁰ G.Pridham, *a.g.e.*, s.16-20.

tekniklerinin silahlı kuvvetler örgütlenmesinde uygulanması ile gerçekleştirilmeye çalışılır. Bu yaklaşım, sivil kesim tarafından uygulanan işletmecilik tekniklerinin silahlı kuvvetlerde uygulanması ve böylece silahlı kuvvetlerde sivil kesim ile yönetsel zihniyet uyumu sağlanmasını içerir. Bunun için genel olarak kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan yönetsel zihniyet dönüşümünün, devlet aygıtının bir parçasını oluşturan silahlı kuvvetlerde de uygulamaya geçirilmesiyle askeri yönetim alanı ve devlet aygıtında bir uyarılama gerçekleştirilir. İkincisi ise, silahlı kuvvetler ile sivil kesimin işbirliği adı altında toplanabilecek uygulamalardır. Bunlar, sivil-asker işbirliğine dayanan çalışma usulleri, silahlı kuvvetlerin toplumsal faaliyetleri, silahlı kuvvetler personelinin sivil toplum faaliyetlerine katılması, askeri personelin üniversitelerde öğrenim görmesi, askeri orta ve yükseköğrenim kurumlarının müfredatlarında sivil eğitim ve öğretim kurumlarının müfredatlarında olan derslere yer verilmesi, yükseköğrenim kurallarına tabi olunması gibi sivil-asker etkileşimine dayalı ortak alan yaratmaya çalışan uygulamalardır.

Sivil kesimle bütünleşmeye paralel olarak silahlı kuvvetler ile demokrasi arasında kurulan ilişkide silahlı kuvvetlerin meşruiyet kaynağı değiştirilmeye çalışılır. Silahlı kuvvetlerin toplumla bütünleştirilmesi, yurttaş ile silahlı kuvvetler arasında zorunlu askerlik sistemiyle kurulan bağın yerine sivil toplumcu ve piyasacı ilişki biçimlerini koyar. Üniter ulus devlet örgütlenmesiyle birlikte ortaya çıkan zorunlu askerlik sistemi, siyasal bir ödev olarak anayasalarda yer almaktadır. Ancak, uygulamada zorunlu askerlik sisteminden vazgeçilmesiyle birlikte, askeri yönetim alanının önemli kısmını oluşturan silahlı kuvvetlerin toplumla ilişki kurma biçiminde de değişiklik olduğu görülmektedir. Bu durum sadece silahlı kuvvetler ya da askeri yönetim alanı ile değil, devlet aygıtı ile yurttaş ilişkisinin de dönüşümü anlamına gelir. Mesela Janowitz ve Burk, ABD’de 1973 yılında zorunlu askerlik sisteminden gönüllü askerlik uygulamasına geçilmesinden sonra askeri yönetim alanı ve devlet aygıtındaki sivil kontrol pratiğinin değiştiğini belirtmişlerdir. Janowitz ve Burk, *“sivil kontrol sorunları, gönüllü kuvvet yapısı altında değişmiştir ve odak, çok daha fazla, ordunun daha geniş olan toplumla sosyal bütünleşmesinin muhafazası olmuştur.”* diyerek ortaya çıkan dönüşümü özetlemiştir.¹¹¹

¹¹¹ M.Janowitz, James Burk, **On Social Organization and Social Control**, The University of Chicago Press, USA, 1991, s. 293.

Nitekim silahlı kuvvetler ile demokrasi arasındaki ilişki kurulması, liberal düşün çerçevesinde, zorunlu askerlik sisteminin 1980’li yıllarda eşitlik ve özgürlükler ile hak ve yükümlülükler temelinde tartışılmasıyla başlar. Bu tartışma, neoliberal dönemde, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde zorunlu askerlik sistemi ve profesyonel ordu tartışmalarının da kaynağını oluşturur. Vatandaşların zorunlu olarak orduya katılımının, yurttaşlığın önemli bir unsuru olmasının yanında sivil kontrol yöntemlerinden birisi olarak da görülmesine rağmen, neoliberal tezler zorunlu askerlik sistemine dayalı bir kontrol yöntemini reddeder. Bunun yerine işletmecilik tekniklerinin öngördüğü profesyonel ordu örgütlenmesine gidilmesini isteyen neoliberal düşün, demokrasi kuramı açısından bir tartışma da yatmaktadır. Temelde vatandaşın yönetime katılımı üzerine kurulu demokratik yönetim biçiminde vatandaşın silahlı kuvvetlere katılımı yerine gönüllülük esasının getirilmesi, katılımın ve halkın yönetimi kontrolünün kısıtlanması olarak da değerlendirilebilir. Ancak neoliberal tezler zorunlu askerlik sistemini yükümlülük niteliği üzerinden ele alarak devletin bireye müdahalesi olarak ileri sürer. Mesela Jenkins, ABD örneğine dayanarak, toplumda yurttaşlığın yükümlülüklerini yerine getirme konusunda genel bir isteksizlik olduğunu savunurken bunu zorunlu askerlik sistemi üzerinden şu soruyu sorarak dile getirmiştir: “*Kim orduya katılmak ister?*” Jenkins, devamında ise, bu tür değişikliklerin gerçekleşmesi için çerçeve oluşturacak toplumsal bir eğilim olup olmadığını sorgular.¹¹²

Bu bağlamda neoliberal tezler, zorunlu askerlik sistemini, piyasanın öncelliği ilkesi ile bir çelişki içerisinde sunmaktadır. Friedman’a göre, devlet müdahalesinin olmaması gereken alanlardan birisi de zorunlu askerlik sistemidir. Ona göre, serbest piyasaya uygun olan sistem, gönüllü askerlik sistemidir. Zorunlu askerlik sisteminin bireylerin özgürlüklerini kısıtladığını ve bu nedenle eşitsizlik oluşturduğunu savunan Friedman, bu sistemin piyasanın gönüllü askerlik sistemine nazaran daha pahalı olduğunu da belirtir. Friedman, savaş durumunda yedek kuvvetlerin askere alınmalarını, liberal düşünde kabul edilebileceğini de savunmuştur.¹¹³ Bununla

¹¹² G.Harries-Jenkins (ed.), **Armed Forces and Welfare Societies: Challenges in The 1980’s (Britain, the Netherlands, Germany, Sweden, and the United States)**, The International Institute for Strategic Studies, The Mcmillan Press, London, 1982, s. x.

¹¹³ M.Friedman, *a.g.e.*, s. 49.

birlikte, zorunlu askerlik sistemi, toplumdan ayırım gözetmeyerek eşitlik sağlama iddiasındadır. Böylece bu sistem, hem yurttaşları eşitleyici olması hem de yurttaş katılımına dayanması nedeniyle demokratik bir yöntem olarak görülür.¹¹⁴ Zorunlu askerlik, ulus devletin merkezileşmesi bağlamında da ele alınmalıdır. Çünkü bu süreçte önemli bir araç olarak işlev gören zorunlu askerlik sisteminin tartışılması, aynı zamanda ulus devlete ilişkin bir merkezileşme tartışmasıdır.

Bu dönemde, 1980’li yıllarda sivil-asker ilişkileri tartışmalarını yönlendirecek belirli eğilimlerin olduğunu yönünde öngörüler de vardır. Bunlardan ilki, silahlı kuvvetlerin sivilleştirilmesi tartışmasıdır. Janowitz’in, silahlı kuvvetlerin toplumsal değişimlerden ayrı ele alınmaması gerektiği yönündeki tezine dayanan bu yaklaşım, silahlı kuvvetlerin iç örgütlenmesinde işletmecilik tekniklerinin uygulanarak bürokrasisizleştirilmesini önerir.¹¹⁵ Buna göre, silahlı kuvvetlerin sivilleştirilmesi, yönetimde desantralizasyon esasına dayanan bir örgütlenme öngörür. Bunun için önerilen uygulamalar ise şunlardır: personele inisiyatif verilmesi, sivil ve askerlere maddi ve maddi olmayan ödüller verilmesi, aşağıdan yukarıya doğru iletişim için daha fazla fırsat verilmesi, daha fazla iş devamlılığı, uzmanlık bilgisi ve becerilerinin daha fazla takdir edilmesi, sivil ve asker alanlar arasındaki çizgilerin kaldırılması. Böylece askeri personelin silahlı kuvvetler dışındaki faaliyetlere katılımının sağlanarak toplumla daha fazla bütünleştirilmesi amaçlanmaktadır.¹¹⁶

Bu dönemde, askerlerin 1960’ların sonunda itibaren yaşadığı değişimden de bahsedilir. Askerlerin çalışma koşullarında iyileştirmeler yapıldığı, 24 saat esassından boş vakitlerinin olduğu çalışma düzenine geçildiği ve böylece çalışma saatleri ile boş zamanları arasında bir ayırım yapıldığı¹¹⁷; hafta sonu çalışması için de ilave ödeme

¹¹⁴ Janowitz ve Burk de, F. Engels gibi zorunlu askerlik sisteminin demokratik temelleri olduğunu belirtir. Bkz. M.Janowitz, James Burk, *a.g.e.*, s. 223.

¹¹⁵ F.T.Olivier, Ger Teitler, “Democracy and the Armed Forces: The Dutch Experiment”, **Armed Forces and Welfare Societies: Challenges in The 1980’s Britain, the Netherlands, Germany, Sweden, and the United States**, (Ed. Gwyn Harries-Jenkins), The International Institute for Strategic Studies, The Mcmillan Press, London, 1982, s. 75.

¹¹⁶ *a.g.e.*

¹¹⁷ Silahlı kuvvetlerde, boş zaman uygulaması, *emeğin yeniden üretimi* yaklaşımı çerçevesinde ele alınmalıdır.

sisteminin getirildiği belirtilir. Bu asker tipi refah askeri olarak adlandırılmaktadır.¹¹⁸ Dolayısıyla, refah askeri, neoliberal politikalar çerçevesinde sorgulanan bir istihdam uygulaması haline gelmiştir. Bu dönemde tartışma konusu olan bir diğer konu ise, silahlı kuvvetlerde sendikacılık uygulamasıdır. Mesela, 1960'ların ortasına kadar zorunlu askerlik yapanlara sendika üyeliği yasak olmasına rağmen, daha sonra sendikalaşma imkânı getirilmiştir.¹¹⁹ Bununla birlikte, neoliberal politikaların sendikacılığa yönelik tutumu, tasfiye ya da en azından kontrol üzerine kuruludur. 1980'lerde silahlı kuvvetlerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki sendikal faaliyetleri bu çerçevede açıkça destek görmemiştir. Çünkü askeri personelin grev yapma hakkının olmaması ve taleplerinin Savunma Bakanlığı ile müşterek komiteler üzerinden iletilmesi, bu Bakanlıkların sendikalaşma konusunda belirleyici olarak kalmasını sağlamıştır.¹²⁰

Janowitz ve Burk, askeri yönetim alanında yaşanan bu değişimi sivilleşme olarak adlandırmıştır. Onlara göre, silahlı kuvvetler örgütlenmesindeki değişimler, askeri yönetim alanı ile devlet aygıtı ve devlet dışı sivil örgütlenmelere uyum sağlama ihtiyacından kaynaklanmıştır. Bu uyum süreci, bir taraftan askeri ve sivil kamu ya da özel örgütlenmeler arasında farklılaşmayı azaltırken diğer taraftan silahlı kuvvetlerin askerileşme gerekliliğini artırmaktadır. Bu nedenle, sivilleşme, teknolojik ve benzeri ilerlemeler sonucunda artan askeri uzmanlığa dayalı nesnel sivil kontrolü gerektirir.¹²¹

Janowitz ve Burk'e göre, silahlı kuvvetlerde yaşanan değişimler şunlardır: subay alma tabanının demokratikleştirilmesi, örgüt otoritesinin kökenindeki değişim, asker ve sivil seçkinler arasındaki beceri farklılaşmasının daralması.¹²² Subay alma tabanının genişlemesi, subay olmak üzere askeri okullara alınan kişilerin toplumun değişik kesimlerine açılması anlamına gelir. Yani, silahlı kuvvetler örgütlenmesinin toplumun daha geniş kesimlerine hitap etmesini sağlayarak herkese silahlı kuvvetlerin yönetimine katılım hakkı sunar. Bir diğer değişim ise, Davranışçı Okul

¹¹⁸ F.T.Olivier, Ger Teitler, *a.g.e.*, s. 77.

¹¹⁹ *a.g.e.*, s. 79-80.

¹²⁰ *a.g.e.*, s. 83-84.

¹²¹ M.Janowitz, James Burk, *a.g.e.*, s. 105; 111.

¹²² *a.g.e.*

etkisiyle 1950'lerden itibaren silahlı kuvvetlerde otoriter yönetim biçiminin astlara daha fazla yetki devrine imkân veren emir komuta yapısına dönüşmesini ifade eder. Asker ve siviller arasında beceri farklılaşmasının azalması ise, özellikle sosyal bilimler ve fen bilimlerinde yaşanan ilerlemelerin sivil kamu/özel yönetim alanları ile silahlı kuvvetlerde benzer alanlarda ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.

2. Demokratik Kontrolün Siyasal Boyutu: Siyasi Otoritede Yoğunlaşma

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde sivil kontrol kavramının kullanımına rastlanmakla birlikte, bu kavram tek başına değil temsili demokratik sistemin kurumlaşması için gereken unsurları ve sivil toplumun gelişimini de kapsayacak ve daha kapsamlı bir dönüşümü tanımlayacak biçimde genişletilerek kullanılmaktadır. Mesela, silahlı kuvvetlerin sivil kontrolü, rejim dönüşümü ya da demokratik anayasanın kabulü, adil ve rekabetçi bir seçim sisteminin geliştirilmesi, çok partili sistemin oluşturulması, temsilci bir yasama organının kurumsallaştırılması ve sivil toplumun özerkliğinin sağlanması yanında demokratik konsolidasyonun koşullarından bir tanesi olarak sayılır.¹²³

Latin Amerika ülkelerinde, 1980'lerde askeri ve/veya totaliter yönetimlerden temsili demokratik sistem içerisinden seçilerek gelmiş sivil yönetimlere geçiş süreci, sivil-asker ilişkileri kapsamında yürütülen tartışmalara dayanır. Bu tartışmalar, askeri/totaliter yönetimlerden sivil yönetimlere doğru olan bu eğilimi, demokrasi kuramı çerçevesinde ele alarak demokratikleşme süreci olarak adlandırmıştır. 1980'li yıllarda ABD kökenli Ulusal Demokratik Uluslararası İlişkiler Enstitüsü (NDI) tarafından Latin Amerika ülkelerinde yürütülen çalışmalar, silahlı kuvvetler ile demokrasi ilişkisini kurması kadar, demokratik kontrol için sağlanması gereken koşulları da ortaya koyması açısından önemlidir.

Latin Amerika'da yürütülen demokratikleşme projesinin yöneticisi olan ABD'nin sivil kontrol disiplini çerçevesinde başlayan tartışmalar, askerlerin sivil topluma bütünleştirilmesi meselesinin kırılğan demokratik sistemler için en büyük tehdit olduğu savına dayanır. Buna göre, sivil-asker ilişkilerinde denge sağlanamaması, demokrasi için bir risk olarak görülürken demokrasi, ekonomik, toplumsal ve

¹²³ H.Tien, "Taiwan's Transformation", **Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges**, (Ed. Larry Diamond), The Johns Hopkins University Press, USA, 1997, s. 131.

güvenlik sorunlarının çözümüne yönelik bir çerçeve olarak kabul edilir.¹²⁴ Arjantin örneğinde, demokrasiye geçiş için sağlanması gereken koşullar şöyle sıralanmıştır:¹²⁵

- Silahlı kuvvetler üzerinde sivil yönetim otoritesinin pekiştirilmesi,
- Askeri işlerin yasama organı tarafından gözetiminin iyileştirilmesi,
- Silahlı kuvvetlerin vazifesinin yeniden tanımlanması,
- Silahlı kuvvetlerin sivil toplumla bütünleştirilmesi,

Bu yaklaşımda, demokrasinin desteklenmesi için istenen sivil-asker ilişkisi tipi, demokratik kontrolün toplumsal boyutuyla ilişkili olarak sivil-asker işbirliği üzerine kuruludur. Ancak bu işbirliğinde seçilmiş sivil yönetimin üstünlüğü temel ilkedir. Sonraki aşama ise, demokratik yaklaşımın uygulama alanının, silahlı kuvvetler dâhil olmak üzere toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi olarak ifade edilir.¹²⁶ Mesela, sivil-asker ilişkilerine yönelik olarak 1989 yılında düzenlenen konferansta, İspanya'dan katılan bir gözlemci, askeri diktatörlükten demokratik sivil yönetime geçiş için ilk adımın, üst düzey askeri yetkililerin sivil devlet başkanına bağlanması olduğunu savunmuştur. Bu süreçte, sivillerin, gereksiz yere askerlerin tepkisini çekecek eylemlerden kaçınması gerektiğini belirten İspanyol gözlemci, önerilerini şöyle sıralamıştır:¹²⁷

- Silahlı kuvvetlerin kendi sorumluluk alanı dışına müdahale etmesinin önlenmesi,
- Güçlü, yetkin ve saygı duyulan siviller tarafından yönetilen bir Savunma Bakanlığı oluşturulması,
- Sivil otoriteyi kabul eden askerler terfi ettirilirken kabul etmeyenlerin cezalandırılması,
- Askerlerin yasa dışı emirlere uymasının engellenmesi; temel sorumluluklarının kendilerine değil kanunlara ve anayasalara karşı olduğunun kabul ettirilmesi.

Ayrıca bu süreçte, sivillerin tepki çekmemek ve süreci aksatmamak için yürütülen çalışmaları reform olarak değil, silahlı kuvvetlerin operasyonel imkân ve kabiliyetlerinin iyileştirilmesi olarak tanımlaması istenir. Bunun için kapsamlı bir

¹²⁴ National Democratic Institute for International Affairs, **Civil-Military Relations: The Argentine Experience**, The Report of an International Conference (Santo Domingo, Dominican Republic, December 16-18, 1988), USA, 1989, s. i; 2.

¹²⁵ *a.g.e.*, s. 3.

¹²⁶ *a.g.e.*, s. 6.

¹²⁷ *a.g.e.*, s. 7.

reform çabasına girilmemeli; silahlı kuvvetler içerisinde sivil yönetimi kabule dönük bir isteğin oluşması beklenmelidir.¹²⁸ Bu reform çabası, sivil-asker işbirliği ilişkisi içerisinde, silahlı kuvvetlerin sorumluluklarının demokratik ilkelerle tutarlı olarak belirlenmesini de sağlamalıdır. Bu süreçte özellikle, silahlı kuvvetlerin, yurt içinde haber kaynağını kaybetmemek için polis işlevlerinden vazgeçmek istemeyebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Reformda ayrıca, siyasi partilerin birleşik bir cephe oluşturması önemli görülmektedir. Zira sivilin yönetimi ele alması ve darbe olasılığının ortadan kalkması durumunda demokrasiye başarılı bir geçiş sağlanmış olacaktır.¹²⁹

Reform çabasında, silahlı kuvvetlerin sivil toplumla bütünleştirilmesi önemli yer tutar. Bütünleştirme, silahlı kuvvetlerde sivil değerlerin paylaşılması anlamına gelir. Sivil değerlerin temelini de, demokratik değerler oluşturmaktadır. Bu yaklaşımın temelinde, yasal düzenlemelerin tek başına silahlı kuvvetlerin sivil kontrolünü sağlayamayacağı düşüncesi vardır. Silahlı kuvvetlerin sivil toplumla bütünleştirilmesi ve toplumun değerlerini yansıtmaları olarak adlandırılan bu dönüşüm (bütünleştirme), istihdam politikaları, eğitim, terfi ve hizmet koşullarında değişiklik yapılarak silahlı kuvvetlerin toplumda bir kast benzeri yapı olmaktan çıkarılmasını hedefler.¹³⁰

1980’li yıllardaki değişim ve Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birlikte Huntington da, odak noktasını demokratikleşme sürecine çevirmiştir. 1991 yılında, başta Latin Amerika ülkelerinde olmak üzere demokratik sivil yönetimlere geçişi, yani demokratikleşme sürecini tanımlamak için kullanılan “Üçüncü Dalga” isimli kitabını yayımlayan Huntington, demokratik kontrol yaklaşımını, ordunun iktidarını

¹²⁸ Przeworski, bazı ülkelerde sivil kontrolün sağlanamamasını şöyle açıklar: “*Buna en açık cevap ise, ılımlıların sivil kontrolü dayatmaya yönelik bir teşebbüsün ortadan kaldırmayı amaçladığı şeyi tahrik edeceğinden korkmalarıdır: askeri müdahale. Stratejik yöntem şöyle olmalıdır. Birincisi, sivil kontrolün tesis edilmesine yönelik teşebbüsün hemen sonrasındaki ani bir darbe olasılığı, orduya dokunulmadığı zamandan daha yüksek görülmelidir. (...) Askeri vesayet olan yerde ordunun darbe yapma olasılığı % 68 iken, hükümetin sivil kontrolü tesis etmeye çalıştığı durumda olasılık % 80,2’dir.*” Bkz. A.Przeworski, **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**, Cambridge University Press, UK, 1991, s. 75.

¹²⁹ National Democratic Institute for International Affairs, *a.g.e.*, s. 8;11;18;19.

¹³⁰ *a.g.e.*, s. 20-21.

sınırlamak ve askeri profesyonelliği geliştirmek üzerine kurmuştur. Huntington'un Demokratlaştıranlara Öğütler başlığı altındaki önerileri¹³¹ Tablo-2'deki gibi tahlil edilebilir.

Tablo-2: Huntington'un Demokratik Kontrol Yaklaşımı

Yöntem	Öneri	Varsayım
Silahlı Kuvvetlerin Sınırlanması	Yönetime sadakatsizlik göstermesi muhtemel subaylar tasfiye edilmeli veya emekliye ayrılmalıdır.	Sivil yönetimin pekiştirilmesi sağlanır.
	Darbe teşebbüslerinin liderleri ağır olarak cezalandırılmalıdır.	Darbeye cesareti kırar.
	Silahlı kuvvetler sivil otoriteye açık kurallarla bağlanmalıdır.	Devlet başkanı, silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır.
	Silahlı kuvvetler sayısal (fiziksel) olarak küçültülmelidir.	Askeri yönetimlerde ordu büyüktür ve subay sayısı fazladır.
	Başkent ve civarındaki askeri birlikler sayıca azaltılmalı ve sınır bölgelerine ya da nispeten uzak ve az nüfuslu başka yerlere yollanmalıdır.	Darbe teşebbüsüne karşılık vermek için zaman kazandırır.
	Darbeye karşı, başkentte yandaşları seferber edebilecek bir siyasal örgüt oluşturularak sürdürülmelidir.	Böyle bir örgütlenme, silahlı kuvvetlerin gücünü dengeler.
Silahlı Kuvvetlerde Sivil Üstünlüğün Teşvik Edilmesi	Silahlı kuvvetlerin küçültülmesiyle tasarruf edilen kaynaklar, askeri personelin maaş, diğer ödemeler ve hayat şartlarının iyileştirilmesi için kullanılmalıdır.	Sivil yönetime bağlılığı artırır.
	Devlet başkanı silahlı kuvvetlerle özdeşleşmelidir.	Askeri törenlere katılması, madalya dağıtması, askerleri övmesi; anayasaya aykırı değilse üniforma giymesi.
Profesyonelleşme	Silahlı kuvvetler askeri görevlere yönlendirilmelidir.	Silahlı kuvvetlerin dış tehditlerle meşgul edilmesi, siyasete kafa yormalarını engeller. Bu nedenle, dış tehdidin varlığının ve yokluğunun maliyetleri

¹³¹ S.P. Huntington, **Üçüncü Dalga: Geç 20. Yüzyılda Demokratikleşme**, (Çev. Ergun Özbudun), 3. baskı, Kilit Yayınları, Ankara, 2011, s. 273-275.

		dengelenmelidir.
	Silahlı kuvvetlere yeni askeri araç ve silah sistemleri alınmalıdır. Bunlar, silahlı kuvvetleri hem mutlu eder hem de nasıl işletileceğini öğrenmeye çalışmaları onları meşgul eder.	Silahlı kuvvetlerin bunlarla meşgul edilmesi, bir taraftan askeri uzmanlık alanına odaklanmalarını sağlarken diğer taraftan onları meşgul eder.

Huntington'un yaklaşımında, silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde sınırlanması, sivil-asker yetki ve sorumluluk ayrımı, askerlerin sivillere bağlılığı ve profesyonelleşmeye vurgu yapılmaktadır. Bununla birlikte, Huntington'un demokratik kontrol yaklaşımının 1990'larda ortaya çıkan demokratik kontrol yaklaşımını tam olarak yansıttığını söylemek mümkün değildir. Huntington'da sivil-asker işbirliği ve bütünleşmesi yerine bu iki kesimin kesin çizgilerle ayrılmasına gayret edildiği görülmektedir. Kuramsal bir temelden ziyade pratik bir rehber niteliğinde olan bu öneriler, Huntington'un hitap ettiği ülkelerin niteliği düşünülerek değerlendirilmelidir. Huntington'un demokratlaştıranlara öğütler ifadesini kullanması bile kuramsal bir kaygı gütmeyi ve neoliberal pragmatizme bağlı kaldığını göstermektedir.¹³² Bu nedenle, sivil kontrolde olduğu gibi, Huntington'un demokratik kontrol yaklaşımının kendisinden sonraki demokratik kontrol tartışmalarını biçimlendirdiğini bir kesinlikle söylemek mümkün değildir.¹³³

Mesela, Asya ülkelerini ele alan Croissant ve Kuehn, bu ülkelerdeki sorunları sivil kontrol kavramını kullanarak açıklamış ve sivil kontrolün beş tane unsuru olduğunu

¹³² Mesela, Palley, neoliberal politikaların uygulamaya geçirilmesinin kırılma olduğunu, çünkü pragmatizmin, neoliberal politika belirleyicilerini kuramdan uzaklaşmaya zorladığını savunmaktadır. Bkz. T.I.Palley, "Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması", **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, (Ed. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston), (Çev. Şeyda Başlı, Tuncel Önel), Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s. 49.

¹³³ L.Diamond, **Developing Democracy: Toward Consolidation**, The Johns Hopkins University Press, USA, 1999, s. 113.; A.Grizzold, "Civilian Control of the Armed Forces in Slovenia", **Politička misao**, Vol. 38, No. 5, (2001), s.132; H.A.Trinkunas, **Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective**, The University of North Carolina Press, USA, 2005.; A.Croissant, David Kuehn, *a.g.e.*; Bunun yanı sıra, sivil kontrolü iç ve dış tehdit derecesine göre değerlendiren yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır. Ancak bu çalışmanın kapsamı dışında olması nedeniyle bunlara yer verilmemiştir. Bkz. M.C. Desch, **Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment**, The Johns Hopkins University Press, USA, 2001, s. 11.

belirtmiştir:¹³⁴ *seçkin atamaları, kamu politikası, iç güvenlik, ulusal savunma ve ordu örgütlenmesi*. Buna göre, üst düzey askeri ve sivil yöneticilerin siviller tarafından atanması demokratik yönetimin olmazsa olmazıdır. Silahlı kuvvetler, kabine ve parlamentoda anayasal olarak yer sahibiyse, gayri resmi olarak hükümet ya da kamu yönetimi atamalarını veto etme gücüne sahipse, seçim sürecini kontrol ediyorsa ya da görevdeki askeri personel siyasi liderlik konumlarını ellerinde bulunduruyorsa, sivil kontrolün varlığından söz etmek mümkün değildir. Ayrıca, kamu politikasının askerler tarafından belirlenmesi, silahlı kuvvetlerin özerkliğe sahip olması ya da sivil kurumların işlevlerinin ordu tarafından yerine getiriliyor olması da sivil kontrole zarar vermektedir. Bunun yanı sıra, silahlı kuvvetlerin, sivil yönetim tarafından kapsam ve sınırları belirlenen görevler dışında sürekli olarak iç güvenlik faaliyetlerinden sorumlu olması da sivil kontrol açısından olumsuz bir durumdur. Ulusal savunma söz konusu olduğunda ise, politika belirleme yetkisinin sivil yönetimde olması gerekli görülmektedir. Aksi takdirde, sivil kontrol tesis edilemeyecektir. Silahlı kuvvetlerin örgütlenmesi meselesi ise, silahlı kuvvetlerin doktrin ve komuta yapılarının, büyüklüğünün ve örgütlenme ilkelerinin belirlenmesi, asker alma, atama, eğitim ve teçhizat konularında karar verilmesini kapsamaktadır. Buradaki mesele, bu konularda, silahlı kuvvetlere tanınan özerkliğin sınırlarının, sivil üstünlüğe zarar vermeyecek biçimde belirlenmesidir.

Sonuç olarak; demokratik kontrolün (ya da demokratik sivil kontrolün) siyasi boyutu, askeri yönetim alanında silahlı kuvvetlerin otoritesinin (yetki ve sorumluluk alanının) sınırlanması ve devlet aygıtındaki etkisinin azaltılması anlamına gelmektedir. Bunun sonucu, gerek askeri yönetim alanında gerekse devlet aygıtında sivil siyasi otoritede yoğunlaşmadır.

3. Demokratik Kontrolün Ekonomik Boyutu: Piyasa Alanının Genişlemesi

Askeri yönetim alanında demokratik kontrolün ekonomik boyutu, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde iki yönlü bir dönüşüm öngörür. Bunlardan ilki, bu ülkelerde kapitalist piyasa sisteminin işlemesi ve küresel piyasalar ile bütünleşmesi önünde engel olarak görülen askeri yönetim alanlarının bu niteliklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu dönüşüm, demokratik kontrolün siyasi boyutu ile sağlanır. Dolayısıyla, askeri yönetim alanında, devlet aygıtında ve

¹³⁴ A.Croissant, David Kuehn, *a.g.e.*, s. 28-30.

toplumda silahlı kuvvetler aleyhine siyasi otorite yoğunlaşması, piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi için özgürlük koşullarını sağlar. Çünkü neoliberalizm, düzenleyicilik işlevinin yerine getirilmesi için yürütme organında otorite yoğunlaşmasını öngörmektedir. Bu kapsamda, liberal demokrasi tezlerinde, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkeleri askeri/otoriter ve/veya kapitalist piyasa sisteminin tam anlamıyla tesis edilmediği bir siyasal ve ekonomik yapıyla karakterize edilmektedir.

Dönüşümün diğer yönü ise, askeri yönetim alanının kendisinin piyasalaşması ile gerçekleştirilmeye çalışılır. Bu süreçte, Yeni Kurumcu İktisat ve Yeni Kamu İşletmeciliğinin desteğini alan demokratik kontrol yaklaşımı, askeri yönetim alanının kendisini piyasa alanı haline getirerek piyasanın faaliyet alanının genişletilmesini amaçlar. Alanyazında güvenliğin özelleştirilmesi, piyasalaşması ya da metalaşması olarak nitelenen daha kapsamlı bir durumun, askeri yönetim alanındaki yansıması olarak tanımlanabilir.¹³⁵ Böyle bir tanımlama, modern devletin güvenlik işlevinin büyük kısmını oluşturan askeri yönetim alanı üzerinden bir dönüşüm öngörüldüğünü de gösterir. Bu nedenle, askeri yönetim alanındaki bu dönüşümü, devletin güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümü bağlamında ele almak gerekmektedir. Neoliberal politikaların özelleştirme temelli ekonomi yaklaşımı, sosyal devletin işlevlerinden sonra modern devlet aygıtının tanımlayıcı işlevi olan güvenlik işlevi üzerine odaklanmıştır.¹³⁶ Neoliberalizmin, devletin güvenlik işlevinden tamamen vazgeçmesi mümkün olmamakla birlikte, doğrudan güvenlikle ilgili olmayan destek ve yardımcı niteliğindeki hizmetlerden başlayarak ana işlevlere doğru genişlettiği özelleşme sürecini az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde uygulamaya geçirdiği görülmektedir. Güvenliğin özelleştirilmesi, bir güvenlik piyasası ortaya

¹³⁵ Devletin güvenlik işlevinin, iç güvenlik ve dış güvenlik olmak üzere iki alt işleve sahip olması ve askeri yönetim alanının dış güvenlikten sorumlu olması nedeniyle, güvenlik işlevinin özelleştirilmesi olarak nitelenen durum, kolluk faaliyetlerini de içerisine alan daha kapsamlı bir durumu ifade etmektedir.

¹³⁶ Bu süreçte, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde yürütülen reform programlarının neoliberal özelleştirme politikalarına uygun kural koyucu niteliği göz ardı edilmemelidir. Bu şu anlama gelir: Güvenliğin özelleştirilmesi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde dışsal nedenlerin bir sonucu olarak ortaya çıkar.

çıkarırken devletin meşru şiddet kullanma tekelinin piyasa ve özel sektör ile paylaşımını öngörür.

a. Güvenliğin Özelleştirilmesi: Askeri Yönetim Alanında Piyasalaşma

Güvenliğin özelleştirilmesi, devlet başarısızlığı ve devletin piyasa lehine sınırlanması tezlerinin sonucu olarak görülebilir. Başta İngiltere ve ABD’de olmak üzere başlatılan neoliberal reformlar, bu savlara dayanarak küresel özelleştirme sürecini başlatmıştır. Güvenlik işlevinde devlet başarısızlığı tezi, iki varsayıma dayanır. Birincisi, devletin güvenlik işlevini yerine getirmede yetersiz kaldığı ve bunun sonucu olarak bireylerin güvenliğini sağlayamadığıdır. Böylece, meşru şiddet kullanma tekeli yerine, güvenliğin sağlanmasında sermayeye doğrudan bir işlev yüklenir. Diğer varsayım ise, devletin güvenlik işlevini verimli olarak yerine getiremediğidir. Bu varsayım da, devletin güvenlik işlevini bir maliyet etkinlik sorunu haline getirir. Buna göre, piyasa, aynı hizmeti devlete göre daha az maliyetle yerine getirebilir.¹³⁷

Güvenlik piyasasının ortaya çıkış nedenlerini Tablo-3’deki gibi ortaya koymak mümkündür.¹³⁸ Güvenlik işlevinin özelleştirilmesi, bu nedenlerin birlikte oluşturduğu bir durum olarak görülmelidir. Çünkü tek bir neden, ülkelerin özelleştirme faaliyetlerini açıklamada yetersiz kalacaktır.

¹³⁷ E.Krahmann, “Security: Collective Good or Commodity?”, **European Journal of International Relations**, C. 14, S. 3, (2008), s. 379-404.

¹³⁸ Alanyazında belirtilen güvenlik piyasasının oluşum nedenleri, bu tezin yöntemine uygun olarak tahlil edilmiştir. Bkz. P.Warren Singer, **Kiralık Ordular: Özel Askeri Şirketler**, (Çev. Gözde Aral ve İsmail Yaman), Timaş Yayınları, İstanbul, 2009, s. 25; A.Richards, Henry Smith, **Addressing the Role of Private Security Companies within Security Sector Reform Programmes**, Saferworld, UK, 2007, s. 5; A.H.Topal, “Uluslararası Hukuk Açısından Özel Askeri Şirketler ve Şirket Çalışanlarının Statüsü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 60, S. 4, (2011), s. 965; H.Yalçınkaya, “Özel Askeri Sektörün Oluşumu ve Savaşların Özelleşmesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 61, S. 3, (2006), s. 275; E.Krahmann, 2010, s. 9.; B.Tangör, Haldun Yalçınkaya, “Güvenlik Yönetişimi Çerçevesinde Özel Askeri Şirketler”, **Uluslararası İlişkiler**, C. 7, S. 25, (Bahar 2010), s. 127-154.

Tablo-3: Güvenlik Piyasasının Oluşum Nedenleri

Neden	Tez	Varsayım
Silahlı Kuvvetlerin Küçültülmesi ¹³⁹	*Silahlı kuvvetlerden ayrılarak ortaya çıkan iş gücü piyasada istihdam edilmelidir. *Silahlı kuvvetlerin temel işlevleri olarak belirlenenler dışındakiler piyasa tarafından yerine getirilmelidir.	*Ortaya çıkan fazla askeri işgücü, istikrarsızlık kaynağı olması yanında piyasanın bu alandaki işgücü ihtiyacı da karşılanabilir. *Piyasanın faaliyet alanı genişlerse devlet başarısızlığı azalır.
Savaşların Değişen Niteliği	Savaşlar daha küçük, esnek, teknoloji yoğun ve ağ tipi bir güvenlik örgütlenmesi gerektirir.	Piyasa, ölçek sorununu postfordist örgütlenme pratiği ile çözebilir.
Verimlilik	Özel sektör, belirli güvenlik işlevlerini, belirli koşullar altında, silahlı kuvvetlere nazaran daha verimli olarak yerine getirebilir.	Çeşitli sosyal haklara sahip sürekli askeri personel istihdamı, özel teçhizat, her türlü faaliyetin gerektirdiği planlama ve lojistik destek, sürekli bir maliyet unsurudur.
Esneklik	Sözleşmeye dayalı güvenlik işlevi, istenen koşullarda istenen yeteneğe sahip olunmasına ya da bu yeteneğin kaldırılmasına imkân verir.	Sözleşmeler, belirli sürede, belirli hizmetlerin alınmasına imkân verdiğinden, istendiği zaman fesih edilebilir ya da değiştirilebilir.
Siyasi Kaygılar	Askeri ve güvenlik faaliyetlerinin siyasi ve kamuoyu tepkisi olmadan yürütülmesi, arz-talep dengesi ve gönüllük esasına dayanan özel sektör işletmeleri ile mümkündür.	Silahlı kuvvetlerin kullanılması nedeniyle ortaya çıkacak kamuoyu tepkileri ve bunun siyasi sonuçları hükümetlerin faaliyetlerini kısıtlar.

Güvenliğin özelleştirilmesi, belirli siyasi ve ekonomik sonuçlar doğurur. İlki, meşru şiddet kullanma tekelinin uygulanmasına dayanan güvenlik hizmetinin kamusal niteliği ile ilgilidir. Modern devlet aygıtına atfedilen meşru şiddet kullanma

¹³⁹ Krahman, silahlı kuvvetlerin küçültülmeye çalışılmasına rağmen Avrupa ve Kuzey Amerika’da, özelleştirmelerin silahlı kuvvetlerin büyüklüğünü resmi olarak artırmadan belirli niteliklere sahip olmak için kullanıldığını savunmaktadır. Bkz. E.Krahmann, 2010, s.10. Çünkü silahlı kuvvetlerin büyüklüğü, Soğuk Savaş sonrasında dikkat çekmesinin yanında, uluslararası izlemeye tabidir.

tekelinin (güvenlik işlevi) özel sektör işletmeleri ile paylaşılması, güvenlik hizmetinin kamusal niteliğini ortadan kaldırır. Böylece, kamu hizmetinin tanımlayıcı özellikleri, yerini piyasanın arz-talep dengesi ve fiyat oluşumu mekanizmaları çerçevesinde müşteri memnuniyetine bırakır. Kamu hizmetinin ayırt edici özelliği, bu hizmetin yurttaşlara, eşitlik, tarafsızlık ve kamu yararı temelinde ve talep olmaksızın sağlanmasıdır. Müşteri memnuniyeti ise, müşterinin taleplerinin ne derece karşılandığıyla ilgili bir durumdur. Yani, müşteriler tarafından bir sözleşmeye dayalı olarak bedeli karşılığında talep edilen hizmetin sağlanmasıdır. Bu çerçevede, devletin kendisinin de rekabet halinde olduğu bir güvenlik piyasası ortaya çıkar. Ancak bir piyasadan söz edildiğinde, özellikle küreselleşme çağında bu piyasanın ulus devlet ölçeği ile sınırlı tutulmak istenmeyeceği açıktır. Bu nedenle, güvenlik piyasası oluşumu, bir taraftan ulus devletin meşru güç kullanımı tekeli üzerinde, diğer taraftan devlet-yurttaş ilişkisinde bir dönüşüm ortaya çıkarır.

Krahmann, ulusal ve uluslararası ölçeklerde özel güvenlik sağlayıcılarının sayısının artmasını güvenliğin metalaşması olarak nitelendirmektedir.¹⁴⁰ Bu durum, güvenliğin kamu hizmeti niteliğinin dönüşümü anlamına gelmektedir. Devletin meşru güç kullanımı tekeli çerçevesinde bir kamu hizmeti olarak hiçbir yurttaş kapsam dışı bırakmaksızın ve yurttaşlar arasında ayırım gözetmeksizin sağlanması gereken güvenlik hizmeti, özel güvenlik piyasasının bir unsuru olarak *özel hizmet* haline dönüşerek metalaşmaktadır.¹⁴¹ Meseleye metalaşma boyutuyla bakıldığında, mal ve hizmetler ile işgücünün ulusal sınırlar arasında serbest olarak hareketini öngören küreselleşme açısından neoliberal güvenlik yaklaşımının da ulusal sınırları aşan küresel bir piyasa öngördüğünü söylemek mümkündür. Bu kapsamda, güvenliğe herkesin eşit erişimi olmadığını belirten Krahmann, ulus devletin de kendi yurttaşlarının güvenliğini sağlamak için aldığı askeri önlemleri diğerlerinin güvenliğini olumsuz etkilediğini savunmaktadır. Bu durumda, güvenliğin neden bir kamu hizmeti olarak ele alındığı sorusunu soran Krahmann'a göre, güvenlik tehdit yokluğu (önleme) olarak tanımlanırsa bir kamu hizmeti olarak nitelendirilebilir. Çünkü bu durumda, güvenlik, kimseyi dışlamamakta ve rakipsiz olmaktadır. Güvenlik caydırıcılık üzerine kurulursa, belirli bir aktör, grup, bir devlet ya da

¹⁴⁰ E.Krahmann, (2008), s. 379-404.

¹⁴¹ *a.g.m.*

uluslararası bir ittifak ile sınırlı kaldığından diğerleri kapsam dışında kalacak ancak güvenlik hizmetinin rakipsizlik niteliği devam edecektir. Ancak güvenlik, tehditten kurtulma (koruma) üzerine kurulursa, özel niteliği öne çıkmaktadır. Çünkü bu durumda, güvenlik hem bazılarını kapsam dışında bırakmakta hem de rekabet edilebilen ya da edilmesi gereken bir piyasa hizmeti niteliğini kazanmaktadır. Krahmann'ın güvenliğin metalaşmasını, üç güvenlik doktrini üzerinden açıkladığı görülmektedir. Zira Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra güvenlik doktrinleri bu üç yaklaşım üzerine kurulmuştur: önleme, caydırıcılık, koruma. Ülkelerin güvenlik doktrini seçimlerinde, tehdit değerlendirmeleri yanında, ulusal güçleri ile diğer ülkeler ve uluslararası örgütler ile olan ittifaklarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Krahmann'ın yaklaşımı göz önünde bulundurulursa, güvenlik doktrini, güvenliğin piyasalaşma veya metalaşma derecesi hakkında da bir fikir vermektedir.

Buna göre, güvenliğin metalaşması, güvenliğin bireysel seviyede yani mikro ölçekte piyasa tarafından sağlanması durumlarını artırmaktadır. Bu durum, aynı zamanda, güvenlik tehditlerinin kolektif olarak ele alınmasından ziyade tek tek ele alınmasına yol açmaktadır. Zira güvenlik hizmeti veren bir özel sektör işletmesinin müşteri odaklı çalışması öngörüldüğünde, öz ve yabancı kaynakları ile karlılığını göz önünde bulundurarak belirli yer ve zamanda, belirli süreyle güvenlik hizmeti sunabileceği açıktır. Krahmann da, bu kapsamda, özel güvenlik hizmetleri sağlanmasında, koruma odaklı hizmetlerin öne çıktığını belirtmektedir.¹⁴² Çünkü koruma odaklı güvenlik hizmetleri kapsam, içerik, süre, yer ve bütçe boyutlarıyla çerçevesi çizilebilen bir niteliğe sahiptir.

Güvenlik piyasasında, kamu-özel ortaklığına ve rekabetine dayanan iki model uygulanmıştır. Bu uygulamalar başta ABD ve İngiltere olmak üzere 1980'li yıllardan itibaren uygulamaya konulmuştur.¹⁴³ Güvenlik piyasasında rekabet hem kamu-özel hem de özel-özel bağlamında ele alınmaktadır. Bu yaklaşıma göre, hizmet kalitesi ve verimlilik için rekabet gereklidir. Ancak özellikle kamu-özel rekabetinde, sözleşmeye dayalı kurulan iş ilişkisinde performans ve izleme açısından sorunlu bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunun başlıca sebebi olarak ise, kamu tarafını temsil

¹⁴² *a.g.m.*

¹⁴³ Elke Krahmann, *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge University Press, UK, 2010, s.139.

edenlerin performans sözleşmesini uygulama ve hizmet sunumunu izleme yeteneğinin yetersiz olması gösterilir.¹⁴⁴ Bu nedenle, neoliberaler arasında, kamu-özel rekabeti uygulamasına yönelik eleştiriler de vardır. Özellikle, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990'ların ortalarından itibaren demokratik kontrolün zayıflamasının en önemli sebeplerinden birisi olarak neoliberal düşünün merkezinde yer alan rekabet kavramına gereken önemin verilmemesi gösterilmektedir. Burada, belirli askeri işlevlerin yerine getirilmesinde ticari tedarikçilere artan bağımlılığın, mevcut asker modeli ve askerin demokratik sivil-asker ilişkilerindeki rolü üzerinde olumsuz etkileri olduğu savunulmaktadır. Sonuç olarak, kontrolsüz özelleştirme ve dış kaynak kullanımı sonucunda yolsuzluk, israf ve istismar gibi sonuçların ortaya çıktığı ama daha önce kamusal mekanizmalar üzerinden yapılan demokratik kontrolde olduğu gibi özel sektör işletmelerine hesap sorulamaması nedeniyle demokratik hesap verebilirliğin de azaldığı dile getirilmektedir.¹⁴⁵

Güvenliğin özelleştirilmesi, ayrıca, devlet-yurttaş ilişkisinde de bir dönüşüm yaratır. Modern devlet örgütlenmesinde, güvenlik hizmetinin alıcısı toplumun belirli bir kesimi ya da belirli yurttaşlar değil toplumun tamamıdır. Dolayısıyla, devletin meşru şiddet kullanma tekeli, güvenlik hizmetinden ayırım gözetmeksizin toplumun tüm kesimlerinin faydalanmasını öngörür. Bu anlamda devlet (güvenlik işlevi) topluma bütüncü olarak yaklaşır. Güvenlik piyasası ise, güvenlik hizmetine erişimi piyasanın kurallarına bağlamaktadır. Burada güvenlik hizmeti müşteri olarak adlandırılan yurttaşlara bir bedel karşılığında sağlanır. Ayrıca, yurttaşın güvenlik işlevine katılımı da piyasa kurallarına bağlanır. Yurttaş, burada, siyasal birey kimliği yerine işgücü piyasasının bir unsuru haline gelir. Bunun en iyi örneği, zorunlu askerlik sistemi yerine piyasacı sözleşme esasına dayalı gönüllü askerlik sistemidir. Cumhuriyetçi ve liberal demokrasi kuramlarının her ikisinde de, zorunlu askerlik sistemi ile vatandaşlık arasında bağlantı kurulmaktadır. Ancak, zorunlu askerlik sistemine yönelik tartışmalar sadece yurttaşlık değil yurttaşlığın uygulama zemini

¹⁴⁴ A.R.Markusen, "The Case Against Privatizing National Security", **Governance**, Vol. 16, No. 4, (2003), s. 471-501.

¹⁴⁵ *a.g.m.*

olan demokratik sistem ve temsiliyet açısından da sorunlu bir alana işaret etmektedir.¹⁴⁶

Bu kapsamda, güvenliğin özelleştirilmesi, güvenlik işlevinin yerine getirilmesinde kamuoyu (yasama dâhil) denetimini engelleyici niteliktedir. Bir başka deyişle, sözleşme hukuku çerçevesinde yerine getirilen güvenlik işlevi, temsili demokratik sistem içerisinde izlenebilir değildir. Kamusal mekanizmalar dışında gerçekleşen bu faaliyetler konusunda kamusal hesap verebilirlik ve şeffaflık sorunu vardır.¹⁴⁷ Öyle ki, güvenliğin özelleştirilmesi siyasiler tarafından belirlenen bir politika iken sözleşme yönetimi, silahlı kuvvetlerde görev yapan personel tarafından yerine getirilen teknik meseleler olarak kalmaktadır.¹⁴⁸ Kamuoyu denetiminin olmadığı kamusal hizmetlerde, siyasi erkin otoriterleşmesi olasılığından söz etmek mümkündür.¹⁴⁹ Bunun yanı sıra, Avant, özellikle fiziksel ve işlevsel olarak yetersiz güvenlik güçlerine sahip olan devletlerde özel güvenlik şirketlerine dayanılmasının devletin kendi güvenlik güçlerinin gelişimini olumsuz etkileyeceğini savunmaktadır. Ayrıca, uluslararası bir özel güvenlik şirketi ile iç güvenlik işlevini yerine getirmek üzere sözleşme imzalanmasının bu şirketlerin demokratik kontrolünü de engelleyeceğini savunan Avant, bu durumda devletin meşru güç kullanımı tekelinin de çözüleceğini belirtmektedir.¹⁵⁰

Güvenlik piyasasında, güvenlik hizmeti, piyasada karşı karşıya gelen çeşitli örgütler arasında da sözleşme konusu olabilir. Bu durum, güvenlik hizmetinin, devlet dışındaki iki iradenin belirlediği sözleşme hukukuna göre ve müşteri ilişkileri ve memnuniyeti çerçevesinde sağlanması anlamına gelir. Özelleştirme, devletin güvenlik işlevinin belirli bir kısmının ya da tamamının özel sektör tarafından yerine

¹⁴⁶ D.Avant, Lee Sigelman, "Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq", **Security Studies**, Vol. 19, No. 2, (2010), s. 230-265.

¹⁴⁷ E.Krahmann, (2008), s. 380.; A.Stanger, Mark Eric Williams, "Private Military Corporations: Benefits and Costs of Outsourcing", **Yale Journal of International Affairs**, (Fall-Winter 2006), s. 4-19.

¹⁴⁸ E.Krahmann, 2010, s.148; 153.

¹⁴⁹ D.Avant, "The Implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late State Building, and the Nature and Frequency of Conflict", **Perspectives on Politics**, Vol. 4, No. 3, (September 2006), s. 507-528.

¹⁵⁰ *a.g.m.*

getirilmesine imkân verirken diğer taraftan serbest piyasa kurallarına göre faaliyet gösteren özel sektör işletmelerinin devlet yanında sivil toplum örgütleriyle ulus altı ya da ulus dışı örgütlenmelere de bedeli karşılığında bu hizmeti sunmasına imkân verir. Hatta Mancini, Angola’da, hükümetin yabancı yatırımcılara kendi güvenliklerini kendilerinin sağlamalarını bir şart olarak öne sürdüğünü; yabancı yatırımcıların da bunu, özel güvenlik şirketlerinden sağladığını belirtmektedir.¹⁵¹

Güvenliğin özelleştirilmesi, özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde kurulan güvenlik şirketlerinin, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde faaliyet göstermesine imkân vermektedir. Bu durum, güvenliğin ulusal ve kamusal niteliğini ortadan kaldırırken, özel güvenlik şirketleri için de yeni piyasaların oluşmasını sağlar. Bu ülkelerde, genellikle, güvenlik kurumlarının güvenliği sağlamada yetersiz kalması, gerekli teknoloji ve uzmanlığa sahip olmaması ya da kalkınma yardımları için gerekli görülen siyasi istikrar ve güvenlik ortamının sağlanamaması gibi gerekçeler, özel güvenlik şirketlerinin bu ülkelerde bir piyasa oluşturması için gerekli ortamı yaratmıştır. Mesela Abrahamsen ve Williams, Afrika kıtasında bitmek bilmeyen çatışmaların ve güvensiz ortamın, silahlı güçlere olan güvensizliği artırdığını ve bunun sonucunda da, uluslararası güvenlik şirketleri için Afrika kıtasında büyük bir pazar oluştuğunu belirtir.¹⁵² Özellikle güvenlik sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik süreçte de gerek ülkeler tarafından gerekse kalkınma topluluğu tarafından özel güvenlik şirketlerinden hizmet alınmaktadır.

Güvenliğin özelleştirilmesi, işletmecilik yaklaşımı içerisinde gelişen dış kaynak kullanımı tekniğinin uygulanmasına dayanır.¹⁵³ Buna göre, işletmelerin temel kabul

¹⁵¹ F.Mancini, **In Good Company?: The Role of Business in Security Sector Reform**, Demos, UK, 2005, s. 41.

¹⁵² R.Abrahamsen, Michael C. Williams, “Security Sector Reform: Bringing the Private in”, **Conflict, Security & Development**, Vol. 6, No. 1, (April 2006), s. 2; 6.

¹⁵³ Mesela Mancini, güvenlik sektörü reformunda, neden dış kaynak kullanıldığını şu nedenlere dayandırır: 1) Reformun bağışçı ülkelerin ya da hükümetlerin imkân ve kabiliyetlerini aşan çok çeşitli uzmanlık alanlarını gerektirmesi, 2) Özel şirketlerin, hükümetlere ve uluslararası örgütlere nazaran daha esnek çalışması, 3) Genellikle yetersiz olan ulusal ordu ya da polis güçlerine bağlı kalmaksızın eski asker ya da polis personelin uzmanlıklarından istifade edilebilmesi, 4) Özel sektörün, sahip olduğu tecrübeyi, güvenlik sektörü reformunun gerektirdiği çeşitli faaliyetlerin eşgüdümünü sağlamak için proje yönetim içerisinde kullanması. Bkz. F.Mancini, *a.g.e.*, s. 44-47.

edilen işlevleri dışındaki işlevler, maliyet etkinlik kaygılarına dayalı olarak piyasada faaliyet gösteren ve o işlevleri temel işlevi olarak yerine getiren diğer işletmelere ihale edilir. Devlet aygıtında, dış kaynak kullanımı, her bir kamu örgütlenmesinin temel ve diğer işlevlerinin belirlenerek diğer işlevlerinin ihale edilmesini gerektirir. Ancak, uygulamada, piyasada yerine getiriliyor olması durumunda ana işlevlerin de ihale edildiği görülmektedir.

Devletin güvenlik işlevinden güvenlik piyasasına geçiş belirli dinamiklerin dönüştürücü etkisiyle gerçekleşmektedir. Dönüşüm unsurlarını bir bütün halinde görmek için güvenlik işlevi ile güvenlik piyasasının Tablo-4'deki gibi karşılaştırılması yerinde olacaktır. Burada iki şeye dikkat edilmelidir. Bunlardan birisi, güvenlik işlevinde tekel olarak güvenlik hizmeti sunan devletin, güvenlik piyasasında hem güvenlik hizmeti veren hem de güvenlik hizmeti alan (müşteri) haline gelmesidir. Diğeri ise, güvenlik hizmetinin sağlanmasında kamu hukukundan piyasanın sözleşme hukukuna geçiştir. Buna göre, piyasadan güvenlik hizmeti alımı, bireysel imkân, talep, tercih ve ihtiyaçların yönlendirdiği, ulus devletin bu konudaki belirleyiciliği yerine piyasaya tabi hale geldiği, ulus altı unsurların da kendi iradeleri ile güvenlik hizmeti alabildiği atipik bir yapı oluşturur.

Tablo-4: Güvenlik İşlevinden Güvenlik Piyasasına Dönüşüm Unsurları

Dönüşüm Unsuru	Güvenlik İşlevi	Güvenlik Piyasası
Güvenlik Sağlayıcıları	Devlet	*Devlet *Piyasa
Yöntem	Ana İşlev	*Düzenleyicilik *Dış Kaynak Kullanımı
Kamusal Nitelik	Kamu Hizmeti	Piyasa Hizmeti
Bireye Bakış	Yurttaş	Müşteri
Meşruiyet Kaynağı	Devlet (Egemenlik)	Serbest Piyasa
Hukuksal Yapı	Kamu Hukuku	*Piyasa Kuralları *Sözleşme Hukuku
Alıcı	*Devlet *Birey (Yurttaş)	*Devlet *Birey *Ulus altı örgütlenmeler (bölgesel, yerel yönetimler vb.) *Sivil Toplum Örgütleri *Uluslararası Örgütler
Araçlar	*Silahlı Kuvvetler	*Özel Güvenlik Şirketleri

	*Polis *İstihbarat *Diğer kamusal güvenlik örgütlenmeleri	*Özel Askeri Şirketler *Özel Destek Hizmetleri Sunan Şirketler *Kamusal Güvenlik Örgütlenmesi

Güvenlik piyasasının öne çıkan unsurları doğal olarak şirketlerdir. Zira piyasa, bu şirketlerin oluşumu ve faaliyet göstermesiyle işler. Bu şirketler, devlet yanında bireylere, sivil toplum kuruluşlarına, ulus altı örgütlenmelere ve uluslararası örgütlere piyasa kuralları çerçevesinde, bedeli karşılığında ve bir sözleşmeye dayalı olarak çeşitli güvenlik hizmetleri sağlar. Bu nedenle, özellikle kamu düzeninin olmadığı çatışma bölgeleri başta olmak üzere güvenlik piyasası şirketleri ulus devletin güvenlik örgütlenmesini ikame etmektedir.¹⁵⁴ Bu durum, sağlanan hizmetin içeriğine, kapsamına ve süresine bağlı olarak değişmekle birlikte, ulus üstü piyasa ve siyasi-askeri-mali örgütlenmelere faaliyet alanı tanıyarak, ulusal güvenliğin piyasalaşması ve uluslararasılaşması ile sonuçlanır. Bu kapsamda, güvenlik piyasasını oluşturan şirketler, verdikleri hizmete göre Tablo-5'deki gibi sınıflandırılabilir.¹⁵⁵

Tablo-5: Güvenlik Piyasasını Oluşturan Şirketler

Şirket Türü	Faaliyet Alanı	İşlev Türü
Ölümcül Olmayan Hizmet Sağlayıcılar	*Mayın Temizleme *Lojistik ve İkmal *Risk Danışmanlığı	Yardımcı İşlev
Özel Güvenlik Şirketleri	*Sınai/ticari alanların korunması *İnsani yardımların korunması *Elçilik/misyonların korunması *Çok Önemli Kişi (VIP) ve yakın koruma *Gözetleme ve araştırma *Risk değerlendirmesi ve analizi	Destek İşlevi
Özel Askeri Şirketler	*Askeri eğitim *Askeri istihbarat *Hücum muharebesi	Ana İşlev

¹⁵⁴ Özellikle, sürekli çatışmaların yaşandığı Afrika ülkelerinde, düzenli ordular kurulana kadar geçen sürede, özel askeri şirketlerin silahlı kuvvetler örgütlenmesi yerine görev yaptığı görülmektedir.

¹⁵⁵ A.Richards, Henry Smith, *a.g.e.*, s. 7.

Askeri güvenlik şirketleri, başta ABD, İngiltere ve gelişmiş Avrupa ülkelerinde silahlı kuvvetler tarafından yerine getirilen işlevlerin özelleştirilmesine (sivilleştirme dâhil) yönelik politikalara dayanır.¹⁵⁶ Bu süreçte, güvenlik piyasasının oluşumuna ilişkin başlıca sorun, yeni sektörün meşruluğu ve hukuki olarak düzenlenmesi olarak görülmektedir.¹⁵⁷ Bununla birlikte, özel güvenlik şirketlerinin meşruiyetinin sağlanması konusunda, devlet-özel sektör işbirliğine vurgu yapılır. Martin ve Wilson, bu durumu “karşılıklı bağımlılık” olarak açıklar. Buna göre, devlet, özel sektörün faaliyetleri için siyasi dayanak noktasını oluştururken özel sektör de devletin ihtiyaç duyduğu uzmanlıkları ve tecrübeleri belirli zamanlarda sağlamaktadır.¹⁵⁸

Güvenlik piyasasının meşruiyetine ve hukuksal altyapısına yönelik bu kaygıların giderilmesine, bir başka deyişle, güvenlik piyasasına yönelik küresel düzenleyici çerçevenin (regulatory framework) oluşturulmasına yönelik adım Eylül 2008 ayında Montrö Dokümanı ile atılmıştır.¹⁵⁹ Doküman, yeni bir hukuk oluşturmaktan ziyade, mevcut uluslararası insan hukuku çerçevesinde yürütülen faaliyetlerde devletler ile özel askeri ve güvenlik şirketlerinin sorumluluklarını belirlemiştir. Devletlerin, özel askeri ve güvenlik şirketleri ile olan ilişki biçimlerine göre sözleşmecî devletler (contracting states), yerel devletler (territorial states), ev sahibi devletler (home states) ve diğer devletler¹⁶⁰ şeklinde sınıflandıran Dokümanda, güvenlik piyasası için bir Uluslararası Yürütme Yasası (International Code of Conduct) oluşturulmasının

¹⁵⁶ A.Stanger, Mark Eric Williams, *a.g.m.*

¹⁵⁷ H.Yalçınkaya, *a.g.m.*, s. 275; F.Ç.Zabcı, “Yeni Savaşların Gizli Yüzü: Özel Askeri Şirketler”, **Mülkiye Dergisi**, C. 28, S. 243, (2004), s. 21-49.

¹⁵⁸ A.Martin, Peter Wilson, “The Role of The Private Sector in Security Sector Reform”, **The Future of Security Sector Reform**, (Ed.Mark Sedra), The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada, 2010, s. 324.

¹⁵⁹ Montrö Dokümanı, 17 devlet, sivil toplum örgütleri ve güvenlik piyasası temsilcilerinin katılımıyla hazırlanmıştır. Montrö Dokümanı, hükümetlerarası bir dokümandır. Bu doküman, uluslararası insan hakları hukuku ile ticari sözleşme hukukunu bir araya getirmektedir. Bkz. ICRC, **The Montreux Document. On Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict**, Switzerland, 2008.

¹⁶⁰ Sözleşmecî devletler, özel askeri ve güvenlik şirketleri ile sözleşme yapan devletler iken yerel devletler, bu şirketlerin faaliyet gösterdiği devletlerdir. Ev sahibi, devletler ise, özel askeri ve güvenlik şirketlerinin bağlı oldukları devletlerdir.

gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu yasa, Kasım 2010 ayında tamamlanarak imzalanmıştır.¹⁶¹ Montrö Dokümanında belirtilen ilkeleri ayrıntılandıran bu yasanın uluslararası standartlara dönüştürülmesi öngörülmüş; uygulamasının takibi içinse bağımsız bir Uluslararası Yönetim Yasası Kuruluşu (ICoCA) oluşturularak Ekim 2013 ayında faaliyete geçirilmiştir.¹⁶² Bu anlamda, güvenlik piyasasının işleyişine ilişkin küresel ölçekte bir düzenleme ve yönetim yapısı, yani bir küresel düzenleyici örgüt oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

Güvenlik piyasası, faaliyet alanını genişletme eğilimindedir. Bu eğilim üç boyutta ortaya çıkar. Öncelikle güvenlik piyasası, özelleştirme süreci içerisinde, kamusal güvenlik örgütlenmesinin yardımcı hizmetlerinden ana işlevlere kadar kapsamını genişletmiştir. Bu yönde ortaya çıkan bir diğer eğilim ise, güvenlik piyasasında dış kaynak kullanımı yoluyla hizmet alımının ülkelerden uluslararası örgütlere, hükümet dışı örgütlere ve çok uluslu şirketlere doğru genişlemesidir.¹⁶³ Ayrıca, 1980’lerden itibaren sadece çatışmaların sona erdirilmesi ya da askeri yardım kapsamında kullanılan dış kaynaklardan yararlanma yönteminin, 1990’lı yılların sonundan itibaren güvenlik sektörü reformu kapsamında kalkınma topluluğu tarafından da kullanılmaya başladığı görülmektedir.¹⁶⁴ Bu yönüyle, güvenlik piyasası askeri alandan kalkınma alanına ve sivil (piyasa) alana doğru bir genişleme göstermiştir.

b. Askeri Yönetim Alanında Piyasacı Kontrol Yöntemi: Vekâlet (Asil-Vekil) Yaklaşımı

Askeri yönetim alanında, 1990’lı yılların ortasında sivil-asker ilişkilerini düzenlemeye yönelik ortaya atılan yaklaşımlardan birisi de Vekâlet Yaklaşımı’dır.¹⁶⁵

¹⁶¹ http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_without_Company_Names.pdf, (Erişim: 01 Mart 2015).

¹⁶² D.Avant, “Pragmatism and Effective Fragmented Governance: Comparing Trajectories in Small Arms and Military and Security Services”, *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 4, (2013), s. 755.

¹⁶³ D.Avant, *The Market for Force: the Implications of Privatizing Security*, Cambridge University Press, UK, 2005.

¹⁶⁴ F.Mancini, *a.g.m.*, s. 9; 14-15; 17.

¹⁶⁵ P.D. Feaver, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces&Society*, Vol. 23, No. 2, (1996), s. 149-178.; P.D. Feaver, “An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations During the Cold War”, *Working Paper for the Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy*, Duke

Sivil-asker ilişkilerini işletmeci Vekâlet (Asil-Vekil) yaklaşımı çerçevesinde ele alan Peter D. Feaver, Huntington’a seçenek olma iddiasındadır. Feaver’in Vekâlet yaklaşımı, askeri yönetim alanının genelindeki kontrol yapısından ziyade askeri yönetim alanını oluşturan sivil ve asker kesim arasındaki ilişkileri düzenlemek amacını taşımaktadır. Bu yönüyle, YKİ’nin teknik bakış açısına sahiptir. Sunduğu yöntem ise, piyasacı sözleşme ilişkisinin askeri yönetim alanında sivil ve askerler arasındaki ilişkilere uygulanmasına dayanır.

Feaver’in asil-vekil ilişkisinde sivil, asil (işveren-üst) tarafını temsil ederken iken silahlı kuvvetler vekil (çalışan-ast) tarafıdır. Burada mesele, silahlı kuvvetlerin sivil yönetim ve toplumun çıkarlarına ya da isteklerine ne kadar uygun ya da aykırı hareket ettiğidir. Bu ilişkiyi iki tarafın tercihleri ve siyasi güçleri belirler.¹⁶⁶ Bu ilişkide sivil ve askerler, çıkarlarını azamileştirmek isteyen taraflar olarak görülür. Buna göre, askerler, sivillere kendi konumlarını güçlendirecek abartılı ya da gerçek dışı bir çerçeve sunabilirler. Siviller ise, bir izleme mekanizmasıyla askerleri takip ederek sözleşmeye dayalı asil-vekil ilişkisi çerçevesinde *yaptırım* uygulama yoluna gidebilirler.¹⁶⁷ Feaver’in, silahlı kuvvetleri izleme ve kontrol mekanizmalarını Tablo-6’daki gibi ortaya koymak mümkündür.

Tablo-6: Feaver’in Vekâlet Yaklaşımında Kontrol Yöntemi¹⁶⁸

Kontrol Mekanizması	Yöntem	Varsayım
Silahlı kuvvetlere yetki devrinin sınırlanması	Strateji geliştirme, operasyonel planların çerçevesinin çizilmesi, ordunun ikmal ve donatımının yönetimi, silahlı çatışma kurallarının siviller tarafından belirlenmesi.	Çerçeve siviller tarafından belirlenmeli; silahlı kuvvetler bu çerçevede hareket etmelidir.
Sözleşme Teşvikleri	Silahlı kuvvetlere daha az nüfuz edici izleme mekanizmalarının oluşturulması (silahlı kuvvetlere	Silahlı kuvvetler, sivillerin kendilerine karışmasını istemez. Belirli derece özerklik silahlı

University, USA, 1997.; P.D. Feaver, **Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations**, President and Fellows of Harvard College, USA, 2003.

¹⁶⁶ P.D. Feaver, 2003, s. 3; 5; 9.

¹⁶⁷ P.D. Feaver, 2003, s. 56.

¹⁶⁸ Feaver’den özetlenerek, değerlendirmeler ile birlikte tablo şeklinde uyarlanmıştır. Bkz. P.D. Feaver, 2003, s. 76-85.

	belirli derece <i>özerklik</i> tanınması).	kuvvetleri teşvik eder.
Eleme ve Seçme Mekanizmaları	Üst düzey askeri yetkililerin siviller tarafından seçilmesi.	Üst düzey askeri yetkililerin siviller tarafından elenmesi ve seçimi, onların gelecekteki eylem biçimlerinin tahmin edilmesine imkân verir.
Üçüncü Taraflar	Üçüncü taraflar, silahlı kuvvetleri izleyen <i>düşünce kuruluşları</i> ve <i>medya</i> gibi kuruluşlardır. Bunun yanı sıra, zorunlu askerlik olan yerlerde <i>acemi askerler</i> ya da silahlı kuvvetlerde <i>kuvvetler arası rekabet</i> izleme rolü oynayabilir.	Kurumsal-resmi izleme mekanizmaları yanında silahlı kuvvetlerin biçimsel olmayan izlemesine imkân verir.
Denetim	Silahlı kuvvetlerin denetimi, raporlanması ve teftişi gibi silahlı kuvvetlere nispeten daha fazla nüfuz edici uygulamalar.	Yasa ve politikaların, silahlı kuvvetlerce, istenen çerçevede uygulanıp uygulanmadığı tespit edilebilir.
Yetki Devrinin İptali	Gerekli olduğunda, daha önceki bir yetki devrinin iptali kısmen ya da tamamen yapılabilir. Bunlar özellikle planlama faaliyetlerini kapsar.	Planlamaya ilişkin yetki devirlerinin kapsamı, sivil (asil) ve asker (vekil) arasındaki ilişkide güç dağılımını etkiler.

Asil-vekil ilişkisi, sözleşmeye dayalı bir ilişki olduğundan, nasıl ki taahhüdünü yerine getirmeyen çalışan ya da yükleniciye yaptırım uygulanıyorsa, bu ilişkide de askeri yönetim alanında yer alan sivillerin belirlediği çerçevede hareket etmeyen silahlı kuvvetlere belirli yaptırımların uygulanması öngörülür. Burada, vekilin nasıl davranacağını asil tarafından hangi koşullarda yaptırım uygulanacağına ilişkin beklentisi belirler.¹⁶⁹ Feaver, askeri yönetim alanında kontrolün sağlanmasında devlet dışı unsurlara da yer vermektedir. Özellikle, kontrolün sağlanmasında *düşünce kuruluşları* ve *medya* gibi kuruluşlara rol verir. Kurum içi rekabeti de bir kontrol yöntemi olarak gören Feaver, zorunlu askerlik olan yerlerde yükümlü askerler tarafından da kontrol sağlandığını belirterek piyasacı rekabet yaklaşımı ile yurttaşı

¹⁶⁹ a.g.e., s. 56.

bir araya getirir. Bu yönüyle Feaver'in Vekâlet yaklaşımı, YKİ tekniğine uygun olarak kamusal ve özel olanı bütünleştirmeye çalışır.

Feaver, sivil-asker ilişkilerinde asil-vekil ilişkisi çerçevesinde belirli yaptırım mekanizmaları önermiştir. Bu mekanizmalar, Tablo-7'deki gibi *kurumsal* ve *bireysel* olmak üzere iki boyutta sınıflandırılabilir.¹⁷⁰

Tablo-7: Vekâlet Yaklaşımında Yaptırım Mekanizmaları

Boyut	Cezalandırma Mekanizması	Yöntem
Kurumsal	Zorlayıcı İzleme	Strateji geliştirme, operasyonel planların çerçevesinin çizilmesi, ordunun ikmal ve donatımının yönetimi, silahlı çatışma kuralları konularında sivillerin belirleyici olması.
	Bütçe Kesintileri ve Ayrıcalıkların Kaldırılması	Bütçenin azaltılması ve/veya bütçe uygulamalarında silahlı kuvvetlere ayrıcalık tanıyan yasal vb. düzenlemelerin iptal edilmesi.
Bireysel	Silahlı Kuvvetlerden Zorla Ayırma	Belirli süre terfi edemeyen askeri personelin zorunlu olarak silahlı kuvvetlerden ayrılması ya da kusurlu subayların daha düşük rütbe ile silahlı kuvvetlerden emekli edilmesi gibi uygulamalardır. Bunlar aynı zamanda kişisel mali hak kayıplarına da yol açar.
	Askeri Adalet	Askeri hukuk, ayırma ya da hapis olmak üzere, uygun davranmayan askeri personele uygulanacak belirli cezaları içerir.
	Yasa Harici Sivil Eylemler	Silahlı kuvvetler personelinin ve özellikle danışmanların siviller tarafından ve/veya kamuoyuna açık bir ortamda sözlü azarlanması, güven kaybının yaşandığının dile getirilmesi, sivil yönetim ile görüşme taleplerinin ret edilmesi gibi uygulamalar.

Feaver'in Vekâlet Yaklaşımı, gelişmiş, demokratik ülkelerdeki sivil-asker ilişkilerini açıklamaya dönüktür. Zira ABD'deki sivil-asker ilişkileri temelinde bir yöntem sunar. Bunun nedeni, uygulanması için belirli demokratik mekanizmaların varlığını gerektirmesidir. Özellikle, Vekâlet yaklaşımı kapsamında Feaver'in

¹⁷⁰ a.g.e., s. 90-93. Hatta Feaver, bu beş ceza yöntemine ilave olarak, belirli koşullar altında savaşı da bir ceza yöntemi olarak görür. Çünkü savaş koşulları, silahlı kuvvetlerin başta can kaybı olmak üzere çeşitli sorunlarla baş etmesini gerektirmektedir.

öngördüğü yaptırım yöntemlerinin varlığı, sivil kontrolü belirli derecede sağlayamamış, halen demokratik kontrol kurma sürecinden geçen ülkelerde asil-vekil ilişkisinin uygulanmasına engel oluşturmaktadır. Feaver'in Vekâlet yaklaşımı, ABD'deki sivil-asker ilişkilerini açıklamak üzerine kurulu olmasına rağmen¹⁷¹, belirli yönleriyle diğer ülkelerdeki sivil-asker ilişkilerini ve sivil kontrol/demokratik kontrolde uygulanması istenen yöntemleri göstermesi nedeniyle üzerinde durulması gereken bir yaklaşımdır.

Özellikle, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine politika ve kavram aktarımlarının kontrolsüz ve/veya normatif bir şekilde yapıldığı neoliberal dönemde, sorgulanmadan aktarım yapılması ve/veya kısmen aktarılacak uygulamaya geçirilmesi de neoliberal pragmatizmin yaklaşımına uygundur. Ancak siyasi kavramlar yerine sözleşmecî teknik kavramlara dayalı kurallar ortaya koyan Vekâlet yaklaşımının siyasi içeriğini keşfeden ve buna yönelik eleştiri getirenlere de rastlanmaktadır. Mesela, Afrika'da sivil-asker ilişkilerinde Feaver'in Vekâlet yaklaşımının uygulanıp uygulanamayacağını sorgulayan Baker, Vekâlet yaklaşımının sivil kontrolün normatif varlığına dayanan olgun demokrasiler için bir kuram olduğunu söyleyerek sorulması gereken asıl sorunun, “*Daha kırılğan demokrasilere nasıl uygulanabilir?*” olduğunu belirtir.¹⁷² Piyasacı YKİ düşüncesinin bir ürünü olan bu yaklaşımın, farklı kıtalarda tartışılmaya başlaması, uygulamaya geçirilmese bile kavram aktarımının sağlandığına yönelik bir kanıt niteliğindedir.¹⁷³

B. Yönetişimin Demokratik Kontrol Tezlerine Etkisi: Kontrolün Devlet Dışına Taşınması ve Çok Boyutlu Kontrol

Yönetişim, tek bir merkez yerine birden çok merkezin ve tek bir egemen otorite yerine bir ağ yapısı içerisinde birbirine bağlanmış birden çok özerk otoritenin varlığını öngören siyasi ve idari bir otorite örgütlenmesine yöneliktir. Buna göre,

¹⁷¹ Bu tez kapsamında Prof. Peter D. Feaver ile ABD'de Duke Üniversitesi'nde, Şubat 2013 ayında yapılan görüşmede Feaver, Türkiye örneğini Vekâlet yaklaşımı çerçevesinde tartışmaktan kaçınarak *Türkiye'nin sivil-asker ilişkileri konusunda kendine özgü, özel bir örnek teşkil ettiğini* söylemiştir.

¹⁷² D.P. Baker, “Agency Theory: A New Model of Civil-Military Relations for Africa?”, **African Journal on Conflict Resolution**, Vol. 7, No. 1, (2007), s. 131.

¹⁷³ Vekâlet yaklaşımının uygulamaya geçirildiği coğrafyayı kesinlikle kestirmek mümkün görünmemektedir. Ancak, Vekâlet yaklaşımının sunduğu kontrol mekanizmaları ve yaptırımları ulusal yasal ve fiili durum ile karşılaştırarak ülke incelemeleri üzerinden bir tespitte bulunmak mümkündür.

yönetişim, birbirlerine karşılıklı bağımlı, kaynak alışverişi yapan, belirli kurallar çerçevesinde davranan, kendi kendisini örgütleyen ve devletten önemli ölçüde bağımsız örgütler arası ağlar olarak tanımlanabilir.¹⁷⁴ Yönetişim, politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında, siyasi otoritenin örgütlenmesinde ve meşru güç kullanımında ulus altı, ulusal ve ulus dışı örgütlenmelerin bir araya geldiği bir egemenlik yapısı öngörmektedir. Buna göre, yönetişimin, ulus devlet ölçeğinin dışında bir egemenlik alanı oluşturmaya çalıştığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda, yönetişim yaklaşımı, ulus devletlerin merkezi yönetimlerinin ağ tipi örgütlenmelere imkân vermelerini ve yeni işbirliği biçimlerini araştırmalarını öngörmektedir.¹⁷⁵

Bu durum, doğal olarak, ulus devletin egemenlik alanına giren konularda, ulus dışı unsurlara işbirliği gerekçesiyle söz sahibi olma imkânı tanımaktadır. Bu anlamda, 1990'lı yıllardan itibaren uygulamaya geçirilen neoliberal yönetişim yaklaşımı, bir taraftan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde yapısal ve sektörel reform programlarının uygulanması için işbirliği koşulları sağlarken diğer taraftan reformlar yoluyla kendisini yeniden üretecek yapıyı kurmaktadır.¹⁷⁶ Bu yaklaşıma göre, kamu politikalarından elde edilen sonuçları sadece merkezi yönetimin eylemlerinin ürünü değildir; yasama yapılsa bile merkezi yönetim yerel yönetimler, sivil toplum ve özel sektör ile etkileşim içerisinde.¹⁷⁷

Bu kapsamda, üniter devlet yönetim modelinden ağlar yoluyla yönetişim modeline bir geçiş söz konusudur. Bu yaklaşım, devlet ile sivil toplum arasındaki

¹⁷⁴ R.A.W. Rhodes, **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Open University Press, Buckingham, 1997, s. 15.

¹⁷⁵ R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing Without Government", **Political Studies**, Vol. XLIV, No. 3, (1996), s. 666.

¹⁷⁶ Kurumsalcı bakış açısından, yönetişimin, sürdürülebilirliğini iki biçimde sağlamaya çalıştığını söylemek mümkündür. Bunlardan ilki, yönetişim/iyi yönetim ilkeleri olarak sıralanan kurallardır. Bu kurallar, kamu yönetiminin örgütlenmesinde çerçeveyi çizerek bütün düzenlemelere yön vermektedir. Diğerisi ise, kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde kamu ve özel kurumlar arası işbirliği, karşılıklı yetki ve sorumlulukların piyasanın sözleşme yaklaşımına uygun olarak belirlenmesidir. Böylece yönetimde kamu hukukundan kaynaklanan kamu gücü kullanımı varken yönetişimde, sözleşme hukukundan kaynaklanan, performans dayalı ve eşitler arası bir ilişki söz konusu olmaktadır.

¹⁷⁷ *a.g.m.*, s. 657.

sınırları değiştirmiştir. Bu değişim, piyasalaşma yoluyla refah devletinin öngördüğü bürokratik ve hiyerarşik örgütlenmeden bir uzaklaşma olarak ortaya çıkmıştır. Etkili yönetişimi bürokrasinin reformu ve piyasa rekabetinde gören liberaller, devleti ise, ağ yapısının sürdürölmesi için araşsallaştırmaktadır.¹⁷⁸ Bu durum Pierre ve Peters tarafından, komuta ve kontrol devletinden imkân sağlayıcı (enabling) devlet modeline geçiş olarak adlandırılmaktadır. Bu modelde, devletin toplumu tek taraflı olarak yönetmesinden ziyade, hedeflerin tanımlanması ve kaynakların sağlanması görevi devlet aygıtına verilmektedir.¹⁷⁹

Peters ve Pierre, yönetişim modeliyle birlikte liberal-demokratik devlet modelinden, kendisini oluşturan birimlerin karmaşık biçimlerine ve dış aktörlere bağımlılıklara dayalı bir devlet modeline doğru bir gidiş olduğunu savunmaktadır. Bu durumu çok kademeli yönetişim olarak adlandıran Peters ve Pierre¹⁸⁰, bunun sonucu olarak devletin nasıl işlediği, kapasitesinin nasıl belirlendiği, kendisini oluşturan parçaların neler olduğu ve nihai olarak demokratik ve hesap verebilir bir yönetimin nasıl örgütlenmesi gerektiği konularına ilişkin önceki yaklaşımların sorgulanmaya başladığını belirtmektedir.¹⁸¹ Çok kademeli yönetişim, ulus ařırđ, ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerdeki kurumlar arasındaki hiyerarşik olmayan ve müzakereye dayalı alışverişler olarak tanımlanmaktadır.¹⁸² Bu tanıma göre, başta politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında ulus devlet ölçeğinin altında ve/veya dışında ve eşitler arası bir pazarlık sürecinden söz etmek mümkündür. Ancak böyle bir ilişkide, ilişki kurmada ulus devletten kaynaklanan hiyerarşinin önüne geçilmesi ve ulus dışı unsurlar ile ulus altı unsurlar arasında doğrudan ilişki kurulması söz konusudur. Böyle bir durum, ulus devletin siyasi otoritesinin örgütlenmesi açasından sorunludur. Zira ulus devletin siyasi otorite alanıyla çelişen kararların alınması ya da bunların ulus devletin siyasi otoritesi ya da egemenlik alanı

¹⁷⁸ M.Bevir, R.A.W. Rhodes, **Interpreting British Governance**, UC Berkeley Previously Published Works, USA, 2004.

¹⁷⁹ J.Pierre, B.G. Peters, **Governance, Politics and the State**, Macmillan, London, 2000.

¹⁸⁰ B.G.Peters, Jon Pierre, "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance", **Policy&Politics**, Vol. 29, No. 2, (2001), s. 131.

¹⁸¹ J.Pierre (ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, UK, 2000.

¹⁸² B.G.Peters, Jon Pierre, *a.g.m.*

dışındaki bir alanda müzakere edilmesi ve/veya tartışılması durumu ortaya çıkmaktadır.

Peters ve Pierre, çok kademeli yönetim yaklaşımının belirli koşulların sonucu olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki, 1980'lerden sonra ortaya çıkan ve devleti zayıflatan mali krizlerdir. Diğer neden ise, ulus devletin, ulus aşırı örgütlenmelerin siyasi otoritenin ulus üstü alana taşınmasına yönelik talepleridir. Bir başka neden ise, neoliberal reformlarla yerelleşme sürecinden geçen devlette gerek merkezi yönetimin kendi içerisinde gerekse merkez ile yerel arasındaki ilişkilerde yaşanan değişimlerdir. Son olarak da, YKİ yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar sonucunda siyasi bileşen ile yönetsel ve hizmet-üretim bileşenlerinin birbirinden ayrılması, komuta ve kontrol yapısını gevşetmiş ve performans esaslı bir kamu hizmeti anlayışına yol açmıştır.¹⁸³ Dolayısıyla, çok kademeli yönetim, politika değişimi ile kurumsal değişimin karşılıklı etkileşiminin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Birleşik Krallık örneği üzerinden meseleye açıklama getirmek isteyen Rhodes vd., neoliberal kamu yönetimi reformlarını genel olarak, kamu hizmetinin desantralizasyonu (yerelleşmesi) ya da üniter devletten farklılaştırılmış yönetime (devlete) geçiş süreci olarak adlandırmaktadır.¹⁸⁴

Kamu yönetiminde yönetim çerçevesinde ortaya çıkan bu değişim askeri yönetim alanı açısından ele alındığında, askeri yönetim alanında devlet dışı ve çok boyutlu bir yaklaşımın ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda, yönetimin askeri yönetim alanına yönelik yaklaşımı, silahlı kuvvetler ve onun askeri yönetim alanı ile devlet aygıtındaki konumuna yönelik eleştirisine dayanmaktadır. Bu eleştiri ilk olarak, uluslararası mali kuruluşlar arasında askeri/otoriter yönetimlerin askeri harcamalarına yönelik kaygılardan ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu olarak, askeri harcamalar bir yönetim sorunu ilan edilerek kredi anlaşmaları üzerinden az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde kapsamlı bir dönüşüm öngörülmüştür. Neoliberal politikaların uygulanmasında ülkeler ile olan ilişkileri ve diğer uluslararası örgütler arasında işbirliği sağlaması ve yönetim tezlerine temel teşkil etmesi nedeniyle, Dünya

¹⁸³ *a.g.m.*, s. 132.

¹⁸⁴ R.A.W. Rhodes, P. Carmichael ve J. Mcmillan, A. Massey, **Decentralizing Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom**, Open University Press, UK, 2003.

Bankası, askeri yönetim alanının yönetişim yaklaşımındaki yeri konusunda belirleyici olmuştur. Bu çerçevede, yönetişimin askeri yönetim alanına bakışını görmek için Dünya Bankası ve işbirliği içerisinde olduğu uluslararası örgütlerin politika belgeleri ile askeri harcamalara ilişkin raporları uygun kaynaklardır.

Neoliberal dönemde, Dünya Bankası'nın askeri yönetim alanına yönelik politikaları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkeleri ile arasındaki borç ilişkilerinde askeri harcamaların sorunsallaştırılması çerçevesinde ortaya çıkmıştır. 1980'lerde doğrudan askeri harcamaların miktarı üzerine eğilen Dünya Bankası 1990'lı yıllardan itibaren, askeri harcamaların belirlendiği kamu bütçesi süreçlerine, yani politika aşamasına odaklanmıştır. Bu durum aynı zamanda, planlı kalkınma paradigmasından stratejik planlamaya dayalı kalkınma paradigmasına doğru değişimin de sonuçlarından birisidir. 1990'lı yıllardan itibaren politika süreçlerine odaklanan Dünya Bankası, daha önce askeri harcamaların kendisine odaklanırken, bu yıllardan itibaren askeri harcamaları yönetişim sorunu olarak ilan etmiş ve ülkeler ile ilişkilerini bu paradigma değişimi üzerinden yeniden kurgulamıştır.

1. Askeri Yönetim Alanının Sorunsallaştırılması: Askeri Harcamalar Sorunundan Yönetişim Sorununa

Neoliberal yönetişimin askeri yönetim alanına bakışını, genel kamu yönetimine yönelik yaklaşımından ayrı tutmak mümkün değildir.¹⁸⁵ Hatta neoliberal yönetişim tezinin gelişiminde askeri yönetim alanının ve silahlı kuvvetlerin devlet aygıtındaki konumunun önemli bir yer tuttuğu söylenebilir. Yönetişimin askeri yönetim alanına 1980'lerin sonundaki bakışı, neoklasik iktisadın askeri harcamaların azaltılması yaklaşımına dayanmaktadır. Neoklasik iktisat çerçevesinde planlı kalkınma döneminden itibaren devam eden askeri harcamalar-ekonomik büyüme tartışması, neoliberal döneme devredilmiştir. Askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki olumlu ya da olumsuz etkilerini ortaya koyanlar arasında ortaya çıkan bu tartışma, 1990'ların başından itibaren neoliberal politikaların uygulanabilmesi için

¹⁸⁵ Yönetişim yaklaşımını biçimlendiren üç politika belgesi şunlardır: World Bank, **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, USA, 1989.; World Bank, **Governance and Development**, USA, 1992; World Bank, **Governance: The World Bank's Experience**, USA, 1994.

sonlandırılmaya çalışılmıştır.¹⁸⁶ O yüzden bu yıllardaki eğilimin, askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasında olumsuz yönde bir ilişki kurmak şeklinde olduğu söylenebilir. Bunun çıkış noktasını 1980'lerin hemen başındaki Washington Uzlaşısı'nın kamu harcamalarına yönelik tutumu oluşturmakla birlikte, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine mali kaynak sağlayan ülkeler ve uluslararası örgütler tarafından kabulü yine Dünya Bankası tarafından 1990'lı yıllarda gerçekleştirilmiştir.

Askeri yönetim alanının bir yönetim sorunu olarak ilanı, 1990'lı yılların başına denk gelir. 1991 yılında, askeri harcamalar sorunu ile kendi faaliyet alanı arasında nasıl bir ilişki kurabileceği, Bankanın askeri harcamalar konusunda ülkeler ile hangi çalışmaları yapabileceği gibi konuları incelemek üzere bir çalışma grubu toplayan Dünya Bankası, aynı yılın Aralık ayında askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki etkisini inceleyen bir sempozyum düzenlemiştir. Dünya Bankası, Aralık 1992 ayında ise, borçlu ülkelere askeri harcamalarına ilişkin daha iyi bilgi istenmesi ve birlikte çalışılması konusunda IMF ile anlaşmaya varmıştır.¹⁸⁷ Dünya Bankası ve IMF'den borç alan, kalkınma yardımı alan başta Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde kredi ve yardımların beklenen sonucu doğurmaması ve borçların geri ödenememesi, kaynakların yönetim sürecine odaklanılmasına yol açmıştır.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Planlı kalkınma döneminde ve 1980'li yıllarda askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalara rastlanmaktadır. Hatta 1991 Dünya Kalkınma Raporu'nda, demokratik ve otoriter yönetimlerin ekonomik performansı arasında askeri harcamalar bağlamında fark olmadığı gösterilmiştir. Bkz. World Bank, **World Development Report**, USA, 1991, s. 134. Dünya Bankası tarafından politika değişikliğinin, 1991-1992 döneminde bir sempozyum ve ardından buna yönelik akıl inşası için rapor ve çalışmalar ile kısa sürede ortaya çıktığına dikkat edilmelidir.

¹⁸⁷ G. Lamb, V. Kallab, **Military Expenditure and Economic Development: A Symposium on Research Issues**, World Bank, USA, 1992; World Bank, **Governance (The World Bank's Experience)**, USA, 1994, s. 48.

¹⁸⁸ Dumenil ve Levy, neoliberalizmin gelişmekte olan ülkelere kendisini 1970'lerin sonunda reel faizlerin artması sonucunda 1980'lerde ortaya çıkan borç krizi ile gösterdiğini savunmaktadır. Onlara göre, reel faizlerin artması gelişmiş ülkelerin ihracatlarını azaltırken gelişmekte olan ülkelerin de gelirlerini azaltmıştır. Bkz. G.Dumenil, D. Levy, "Neoliberal (Karşı) Devrim", **Neoliberalizm: Muhafız Bir Seçki**, (Ed. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston), (Çev. Şeyda Başlı, Tuncel Önel), Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s. 37.

Dünya Bankası'nın bu yaklaşım değişikliği, "ekonomik büyüme-kalkınma" ilişkisinin yeniden tasarımıyla ilgilidir. Neoliberal politikalar, 1990'lı yıllara kadar (Post-Washington Uzlaşısı'na kadar da denilebilir) kalkınmayı ekonomik büyümeyle bir tutmaya devam ederek "askeri harcamaların kalkınmayı olumsuz etkilediği"ni varsaymıştır. Ülkeler ile ilgili olan politikaların bu varsayım üzerine inşa edilmesi nedeniyle, 1980'li ve 1990'lı yıllarda askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki etkisine odaklanıldığı görülür. Ancak Dünya Bankası öncülüğünde devam eden yönetim süreci, askeri harcamalar-büyüme ilişkisini, ekonometrik modeller yanında siyasal ve toplumsal boyutları da katarak genişletmiştir. Kalkınmayı sadece ekonomik büyüme ile özdeş tutmayan bu paradigma değişimi, askeri harcamaları salt bir harcamadan ziyade *genişletilmiş* bir kalkınma yaklaşımı çerçevesinde ülkelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal yapısına dayandırmıştır. Brzoska, askeri meselelerin kalkınma gündemine gelmesinin nedenlerini şöyle sıralamaktadır: askeri harcamalar, demokratikleşme, yönetim, orduların tasfiyesi (demobilizasyon), çatışma sonrası yeniden yapılandırma, fiziksel güvenlik endişeleri ve daha geniş güvenlik tanımları.¹⁸⁹

Bu kapsamda, demokratikleşme programlarının tartışmaya açtığı konulardan birisi de, demokrasi-kalkınma arasındaki ilişkide hangisinin ön koşul olarak kabul edilmesi gerektiği yönündedir. Yani, kalkınma için demokrasi mi gereklidir yoksa demokrasi için kalkınma mı gereklidir? Meseleye stratejik olarak bakılması gerektiğini savunan Levy ve Fukuyama'ya göre kalkınmanın boyutları şunlardır: ekonomik büyüme, sivil toplumun gelişimi, devlet inşası, liberal demokratik siyasi kurumlar (hukukun üstünlüğü ve seçimler dâhil).¹⁹⁰ Levy ve Fukuyama'nın önerdiği stratejik bakış, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerindeki yapısal uyarlama programlarının sürdürülebilmesi için kalkınmaya çok boyutlu olarak yaklaşılmasını öngörmektedir. Görüldüğü üzere, bu yaklaşımda kalkınma, bahsedilen bu sebeplerin bir bileşimi ve/veya sonucu olarak kabul edilmektedir.

¹⁸⁹ M.Brzoska, "The Concept of Security Sector Reform", **Security Sector Reform**, (Ed. Herbert Wulf), Bonn International Center for Conversion, Germany, 2000, s. 6-13.

¹⁹⁰ B.Levy, Francis Fukuyama, **Development Strategies: Integrating Governance and Growth**, Policy Research Working Paper 5196, The World Bank, USA, 2010, s. 1; 3.

1990'lı yılların başında, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile askeri darbe olasılığı arasında ilişki kurulur.¹⁹¹ Gelişmekte olan ülkelerde askeri darbe ihtimalinin daha fazla olduğuna dayanan bu sav, yönetim-kalkınma ilişkisi bağlamında, “sürekli ordu-kalkınma” ve “kalkınma-askeri darbe” ilişkileri üzerinden ortaya konulur. Bu yaklaşıma göre, gelişmekte olan ülkelerde zorunlu askerlik sistemine dayanan sürekli orduların varlığı, kalkınma için ayrılması gereken kaynakların askeri harcamalara yönlendirilmesine yol açarak kalkınmayı olumsuz etkilemekte ve böylece sivil yönetimlerin askeri darbeye maruz kalma olasılığını artırmaktadır.¹⁹² Yönetişim yaklaşımında, askeri yönetim alanına ilişkin diğer sorun alanı ise şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile ilgilidir. Genel olarak kamu yönetiminin kamuoyuna açık olması istenirken devlet güvenliği ile ilgili konularda meşru gerekçeler olması nedeniyle, şeffaflık ilkesinin tam olarak uygulanamaması mazur görülür.¹⁹³ Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde askeri harcamalar bir şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunu olarak sunulur. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerde askeri harcamalar denetimden yoksun olduğundan, hesap verebilirlik yoktur.¹⁹⁴

Askeri harcamaların bir şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunu olarak yönetim gündemine girmesinin nedeni, yapısal uyarlama programları öngören uluslararası örgütler ile kalkınma yardımında bulunan ülkelerin, sağladıkları kaynakların üstü örtülü bütçe uygulamaları ya da bütçe dışı yollarla askeri harcamalar için kullanıldığı yönündeki kaygılarıdır. Bu nedenle, askeri harcamaların azaltılması, kalkınma yardımları için koşul olarak kullanılmaya başlamıştır.¹⁹⁵ Dünya Bankası, askeri harcamalar, şeffaflık ve hesap verebilirlik ile kalkınma arasındaki ilişkileri bütüncül bir nedensellik ilişkisi içerisinde ortaya koyar. Bunlar aynı zamanda, Banka'nın politikalarını dayandırdığı tezleri de temsil eder. Bu yaklaşıma göre, gelişmekte olan ülkelerde askeri harcamalar kamu giderleri içinde fazla yer tutmaktadır. Askeri

¹⁹¹ Dünya Bankası'nın 1991 yılı Dünya Kalkınma Raporuna göre, 1948 yılından itibaren, gelişmekte olan ülkelerde ortalama beş yılda bir askeri darbe teşebbüsü yaşanmıştır. Bkz. World Bank, 1991, s. 128.

¹⁹² World Bank, 1992, s. 11.

¹⁹³ *a.g.k.*, s. 39.

¹⁹⁴ *a.g.k.*, s.46.

¹⁹⁵ D.Landau, **The Economic Impact of Military Expenditures**, WPS 1138, The World Bank, USA, 1993, s. 1.

harcamaların artması sonucunda, kalkınma için ayrılacak kaynaklar azalmakta ve kaynakların kullanımında bir maliyet etkinlik sorunu oluşmaktadır.¹⁹⁶ Bu sorunun önlenmesi için yapılması gereken ilk şey ise, askeri harcamalar da dâhil olmak üzere bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi süreçlerinin açık olmasının sağlanmasıdır.¹⁹⁷

Dünya Bankası, 1994 yılında yayımlamış olduğu Yönetişim raporu ile birlikte askeri harcamalar konusuna daha fazla yer vermeye başlamıştır. Askeri yönetim alanı böylece, bir kalkınma ve yönetim sorunu haline gelir. Askeri harcamaların seviyesini bir siyasi egemenlik konusu olarak gören Banka, bunun kamu harcama önceliklerinin belirlenmesi meselesinden ziyade bir yönetim sorunu olduğunu ilk defa ilan etmiştir.¹⁹⁸ Bütçe süreçlerinin, özellikle askeri harcamalar konusunda şeffaf olmadığını ileri süren Rapor, dış yardımların bütçelerde değişiklik yapılarak askeri harcamalar için kullanıldığını belirtir. Arjantin’de uygulanan kamu yönetimi reformu¹⁹⁹ tecrübesine dayanarak askeri harcamalar konusunu yönetim ile ilişkilendiren Rapor, silahlı kuvvetler üzerindeki sivil kontrolün sanayileşmiş demokrasilerde sağlam bir şekilde tesis edildiğini belirtmiştir. Banka’nın sivil kontrol durumunun tanımı niteliğindeki ifadeleri ise şöyledir:²⁰⁰

¹⁹⁶ Maliyet etkinlik sorununun temelinde de, askeri harcamaların üretken harcamalar olmadığı, yani ekonomi de yeniden üretimi sağlayacak bir döngü oluşturmadığı yönündeki kabul yatar.

¹⁹⁷ World Bank, 1992, s.46.

¹⁹⁸ World Bank, 1994, s. 47-48.

¹⁹⁹ *a.g.k.*, s. 52. Arjantin, askeri harcamalar konusunda Dünya Bankasının birebir çalıştığı ilk ülke olmuştur. Zira Arjantin’de yürütülen kamu reformunun alt unsurlarından ikisi “*askeri harcamaların azaltılması*” ve “*silahlı kuvvetlerin, ülkenin güvenlik ihtiyaçları ile uyumlu olarak teşkilatlandırılması*” olarak belirlenmiştir. Dünya Bankasının bu reform sürecine yaklaşımını çalışma kapsamında incelenen konularda görmek mümkündür. Savunma harcamaları kapsamında; “askeri harcamaların analizi”, “savunma kuruluşları ve bu kuruluşların özelleştirme planlarının gözden geçirilmesi”, “askeri ve sivil ücret ve emekli aylığı ödemelerinin analizi, ücret ve işten çıkarma gibi maliyetleri azaltmak suretiyle küçülme seçeneklerinin fayda ve maliyetleri”, “emekli aylığı ve diğer ödemelerin yeniden düzenlenmesi, personel sayısının azaltılarak maliyetlerin kısılması”, “askeri bütçe süreçlerinin genel bütçe sürecine tabi hale getirilmesi”, “şeffaflık”, “ordudaki reformların varlık satışından elde edilen gelirle finanse edilmesi”, “bütçe açığının azaltılması” konularında dönüşüm süreci incelenmiştir.

²⁰⁰ World Bank, 1994, s. 49.

“Bütçeler şeffaftır, savunma öncelikleri görevliler, yasa koyucular ve bilgilendirilmiş medya tarafından düzenli olarak tartışılmakta ve gözden geçirilmektedir; harcama teklifleri, diğer sivil programlarda olduğu gibi aynı denetime tabidir. Diğer ülkeler bu yaklaşımı ne kadar yaygın uygulayabilirse askeri bütçeler o kadar daha büyük olasılıkla bir ülkenin gerçek güvenlik ihtiyaçları ile tutarlı hale gelecek, kaynaklar verimli ve gerektiği gibi kullanılacak ve açıklanabilecektir.”

Böylece sanayileşme ve demokrasi ile sivil kontrol arasında nedensellik ilişkisi kuran Banka, ulusal ölçekte askeri yönetim alanında öngörülen yönetişimin siyasal temelini de ortaya koymuştur. Dünya Bankası ulusal ölçek ile ulus üstü siyasal ölçek arasında da bağlantı kurmuştur. Banka, askeri harcamaların, ülkelerin büyük güç bloklarıyla olan işbirliğinden de kaynaklandığını belirterek Soğuk Savaş sonrası dönemin, askeri bütçelerin tekrar değerlendirilmesi ve harcamaların azaltılması için bir fırsat olarak görülmesi gerektiğini de savunmuştur.²⁰¹

Banka, askeri harcamalar konusunda yönetim yaklaşımını ve IMF ile işbirliğini şekillendiren tespitlerde de bulunmuştur. Öncelikle, askeri harcamalar karmaşık bir mesele olarak görülmektedir. Çünkü askeri harcamaların seviyesi ile ekonomik büyüme arasında ters yönde belirli bir ilişki bulunamamıştır.²⁰² Bunun yanı sıra, askeri harcamaların bir sorun olarak görüldüğü ülkelerin aynı zamanda dış yardıma nispeten yüksek bağımlılığı olan ülkeler olduğuna vurgu yapılır.²⁰³ Bunun sonucu olarak, askeri harcamaların seviyesi, dış yardımlar için bir ölçüt olarak uygulamaya geçirilmiştir.²⁰⁴ Banka’ya göre, sadece askeri yönetim alanına odaklanmak yerine bu alandaki dönüşümün bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Çünkü askeri sanayi diğer sanayiler ile iç içe geçmiş durumdadır. Banka, özellikle iç savaş/çatışmalar sonrasında askeri sanayinin sivil sanayiye dönüştürülmesi ve sivil ekonomi ile bütünleştirilmesi için çözüm yolunu şöyle ifade etmiştir: *“piyasa temelli bir yeniden yapılanmanın gerçekleşebileceği ortamı sağlamak için makroekonomik ve sektörel politika reformları”*.²⁰⁵

²⁰¹ a.g.k., s. 48.

²⁰² D.Landau, a.g.e.

²⁰³ World Bank, 1994, s. 49

²⁰⁴ a.g.k., s. 48.

²⁰⁵ a.g.k., s. 51.

Askeri harcamaları, üretken olmayan yani kalkınmaya katkısı olmayan harcamalar olarak gören Dünya Bankası, bu harcamaların fazla olması durumunda diğer harcamalar için az kaynak ayrıldığını belirterek²⁰⁶ özellikle gelişmekte olan ülkelerde askeri harcamaların kamusal niteliğini de tartışmaya açmıştır. Bu yaklaşıma uygun olarak kamusal askeri harcamaların azaltılması, askeri yönetim alanını yapısal ve işlevsel olarak küçülmeye zorlayan piyasa temelli çözümlerden bir tanesi olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim Banka, askeri yönetim alanının sivil ekonomiyle bütünleştirilmesi için yürütülen faaliyetlerin kamu yönetimi reformu ve küçülme ile paralel yanları olduğunu belirtmiştir.²⁰⁷

Dünya Bankası ve IMF'nin 1996 yılında birlikte yaptığı araştırmada, askeri harcamalar, ekonomik büyüme ve uluslararası barış (güvenlik) ortamı arasındaki ilişki incelenmiştir. Barış ortamının sağlanarak askeri harcamaların azaltılması için uluslararası işbirliğinin de önemine değinilen araştırmada, uluslararası güvenlik işbirliğine yönelik mevcut veya muhtemel örgütlenmeler Dünya Bankasının denklemine katılmıştır. Araştırmada askeri harcamalar ile ekonomik büyüme ve barış ortamı arasında kurulan nedensellik ilişkilerine göre, güvenli olmayan uluslararası ortam askeri harcamaların artmasına neden olurken, nedeni ne olursa olsun askeri harcamaların artışı da, yurt içi üretken sabit sermaye yatırımını azaltması nedeniyle, ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir.²⁰⁸

Yönetişimin güvenlik yaklaşımı, kalkınma ve güvenlik arasında iki yönlü bir ilişki kurar. Buna göre, askeri yönetim alanındaki yönetim sorunları, kalkınmayı olumsuz etkileyerek toplumsal düzeni bozmakta, toplumsal düzeni sağlama iddiasında olan yönetimler ise daha baskıcı ya da popülist politikalar izlemektedir. Bunun sonucu olarak kalkınma için kullanılması gereken kaynaklar güvenlik harcamalarına yönlendirilmektedir. Kalkınma için ayrılan kaynakların azalması ise yönetim sorunlarına yol açarak vatandaşların devlete güvenini azaltmakta ve devletin kendisinin vatandaş için bir güvenlik sorunu haline gelmesine neden olmaktadır.²⁰⁹

²⁰⁶ a.g.k., s. 48.

²⁰⁷ a.g.k., s. 49.

²⁰⁸ M.Knight, Norman Loayza ve Delano Villanueva, **Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth**, Policy Research Working Paper-1577, The World Bank, USA, 1996, s, 40.

²⁰⁹ World Bank, 1992, s. 9-10.

Bankanın özellikle, kalkınma ve güvenlik arasında kurduğu bu ilişki, askeri yönetim alanının bir yönetim sorunu olarak ilanından başka bir şey değildir.

Yönetişim yaklaşımında askeri yönetim alanı ile kalkınma arasında olumlu ilişki de kurulur. Ancak bu ilişki, serbest piyasanın işlemesi için ihtiyaç duyulan güvenlik ortamının sağlanması ile ilgilidir. Dolayısıyla, Banka temel tezlerinden ayrılmaz.²¹⁰ Mesela, 1993 yılında yayımlanan bir araştırmada, bir taraftan askeri harcamalar ile devlet güvenliği arasında olumlu ilişki kurulurken diğer taraftan güvenliğin özel sektör yatırımları için gereken güveni sağladığı da belirtilmiştir. Askeri harcamaların, kaynak kullanımı, güvenlik ve politika etkinliğine etkilerini incelemek maksadıyla 71 gelişmekte olan ülkeyle ilgili olarak yapılan çalışmada Landau, askeri harcamalar ile devletin güvenliği arasında olumlu ilişkiyi ortaya koymuş ve güvenlik ortamının özel sektör yatırımlarını olumlu yönde etkilediğini belirtmiştir.²¹¹ Buradaki güvenlik yaklaşımı, devlet güvenliği bağlamındadır. Bu nedenle, dış güvenlik ile iç güvenlik birlikte ele alınmalıdır. Bu çerçevede, askeri yönetim alanı örgütlenmesine etki eden güvenlik olgusuna yönetişimin yaklaşımı, Soğuk Savaş sonrasında küresel ve bölgesel güvenlik ortamının sağlanması durumunda askeri harcamaların azalacağını savunur.²¹² Doğal olarak, ülkelerin tehdit algılamalarının/tanımlamalarının yüksek olduğu bir güvenlik ortamında güvenlik harcamalarının azalması gerçekçi bir yaklaşım değildir.²¹³

Yönetişim yaklaşımında, askeri yönetim alanı ile ilgili bir diğer sorun tanımlaması, güvenlik ihtiyaçları ve askeri harcamaların uyumlaştırılması ile ilgilidir. Askeri harcamaların azaltılması şartını kamu yönetimi reformlarının bir unsuru

²¹⁰ Bu durum aslında, askeri yönetim alanına ilişkin yönetişim yaklaşımında bir *ikilem* ifadesidir. Bu ikilemin aşılması maksadıyla, “serbest piyasanın işlemesi” ortak payda kabul edilerek kalkınma ve güvenlik arasında kurulan olumlu yöndeki nedensellik ilişkisinin korunmasına özen gösterilmektedir.

²¹¹ D.Landau, *a.g.e.*, s. 4-5.

²¹² World Bank, 1994, s. 48.

²¹³ Bu tezin ikinci bölümünde incelenen güvenlik sektörü reform yaklaşımında *uygun miktarda askeri harcama* ifadesinin kullanılmasının nedeni, bu politika ifadesinin reform yöntemine taşınmasındandır. Ayrıca, Afrika ülkeleri söz konusu olduğunda, iç güvenlik kaygısı daha çok öne çıkar. Çünkü özellikle bu ülkelerde, asayiş ve kamu düzeninin sağlanamaması, başta özel sektör yatırımları olmak üzere her kesim için bir güvenlik sorunu yaratmaktadır. Bu çerçevede, güvenliksiz ortamın, ekonomik ve toplumsal kalkınmayı engellediği kabul edilmiştir. Bkz. *a.g.k.*, s. 50.

olarak uygulamaya geçirmeyi hedefleyen Dünya Bankası, bunu silahlı kuvvetlerin rasyonalizasyonu olarak sunar.²¹⁴ Buradaki rasyonalizasyon tabi ki, silahlı kuvvetler örgütlenmesinde iyi yönetim ilkelerinin ve Yeni Kamu İşletmeciliği tekniklerinin uygulanması anlamına gelmektedir. Böylece şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ve YKİ uygulamaları, askeri harcamaları Dünya Bankası'nın kamu mali yönetimi programlarının bir unsuru haline de getirmiştir.²¹⁵ Bu nedenle, yönetişimin askeri yönetim alanına yönelik dönüşüm programlarını kamu mali yönetimlerinin reform sürecinden ayrı tutmak mümkün değildir.

Kasım 2002 ayında, 1960-1999 dönemindeki askeri harcamalar ile ilgili yayımlanan bir araştırmada, güvenlik ihtiyaçları yanında, ilgili tarafların lobi faaliyetleri ve hükümetin mali kaynakları, askeri harcamaların sebepleri olarak sayılmıştır.²¹⁶ Collier ve Hoeffler, askeri harcamadan en çok kazanç sağlayan silahlı kuvvetler olduğunu söyleyerek, daha fazla askeri harcamaların daha fazla terfi ve maaş imkânları ve daha büyük bürokratik imparatorluklar anlamına geldiğini savunmuştur.²¹⁷ Silahlı kuvvetlerin siyaset üzerindeki etkisi ne kadar fazla ise, askeri harcamaların da o kadar büyük olacağını belirten Collier ve Hoeffler, Nijerya'da donanmanın ihtiyacından (gemi sayısından) çok amiral kadrosu ihdas edilmesini örnek vererek, silahlı kuvvetlerin askeri ihtiyaçlar dışında sadece yönetimdeki gücünü artırmaya dönük harcama yapılmasını da sağlayabileceğini ifade etmiştir. Ayrıca yönetim, ne kadar az demokratik ise silahlı kuvvetlere o kadar daha fazla güvenecek, böylece patronaj giderleri o kadar fazla olacaktır. Collier ve Hoeffler'e göre, bu tür yönetimler, dış mali kaynakları bütçe süreçleri içerisinde yer değiştirerek askeri harcamaları artıran yönetimlerdir.²¹⁸

²¹⁴ a.g.k., s. 52.

²¹⁵ S.Sen, "Military Expenditure Data for Developing Countries: Methods and Measurement", **Military Expenditure and Economic Development**, (Ed. Geoffrey Lamb, Valeriana Kallab), A Symposium on Research Issues, World Bank Discussion Papers, The World Bank, USA, 1992, s. 16-17.; R.Luckham, 2003, s. 16.

²¹⁶ P.Collier, Anke Hoeffler, **Military Expenditure: Threats, Aid, and Arms Races**, Policy Research Working Paper-2927, The World Bank, USA, 2002, s. 6.

²¹⁷ a.g.e., s. 6-7.

²¹⁸ a.g.e., s. 7-8.

Dünya Bankası tarafından 2007 yılının Mayıs ayında yayımlanan bir araştırmada ise demokrasi, askeri harcamalar, askeri personel sayısı ve militarizasyon arasındaki ilişkiler ortaya konulmuştur.²¹⁹ Buna göre, demokrasi, askeri harcamalar ve askeri personel sayısını azaltırken bunların azalması ise militarizasyonu azaltmaktadır. Kurulan nedensellik ilişkilerinde, militarizasyon derecesi, “askeri harcamalar” ve “askeri personel sayısı” ölçütleri ile belirlenmektedir. Ayrıca, araştırmada, kamu harcamaları ile askeri harcamalar arasında aynı yönde, ülkenin nüfusu ile askeri personel sayısı arasında ise ters yönde doğrusal bir ilişki bulunmuştur.²²⁰ 2008 Temmuz ayında yayımlanan bir araştırmada da, Sudan iç savaşındaki askeri harcamalar, militarizasyon, kalkınma, şeffaflık ve demokrasi arasında nedensellik ilişkileri görülmektedir. Burada da askeri harcamaların seviyesi ile militarizasyon derecesi arasında aynı yönde doğrusal bir ilişki kurulmuştur. Sudan örneğinde, kalkınma için kullanılacak kaynakların askeri giderlere yönlendirildiğini belirten araştırmada, bunun önlenmesi için önerilen yöntem ise, askeri harcamalarda şeffaflık sağlanmasıdır. Böylece bu harcamalara ilişkin bilgi eksiklikleri giderilecek; askeri harcamaların azaltılması ve demokratikleşmenin birlikte sağlanması durumunda ise, kalkınma için kaynak ayrılabilir.²²¹

Dünya Bankası, ülkelerin askeri harcamalarını ve askeri personel sayılarını kalkınma göstergesi olarak da takip etmektedir. Bu göstergelere, Dünya Kalkınma Göstergeleri Raporunun “Devletler ve Piyasalar” başlığı altında yer veren Banka, askeri harcamaların gayrisafi yurtiçi hâsılaya ve bütçeye oranları ile askeri personel sayısını ve askeri personel sayısının toplam işgücüne oranını takip etmektedir.²²²

²¹⁹ Askeri harcamalar ve askeri personel sayısını, ulusal ve uluslararası siyasi ortamdan soyutlayarak sadece demokrasi ile açıklamak elbette mümkün değildir. Nitekim araştırmada, sadece bu olgular arasında ilişki ortaya konulmamıştır. Ülkenin kendi içinde veya bulunduğu bölgede savaş/gerilim olması askeri harcamaları ve askeri personel sayısını arttırdığından, militarizasyon da artmaktadır.

²²⁰ I.D.Soyas, Eric Neumayer, **Disarming Fears of Diversity: Ethnic Heterogeneity and State Militarization (1988–2002)**, Policy Research Working Paper-4221, Post-Conflict Transitions Working Paper No.14, The World Bank, USA, 2007, s. 11-12.

²²¹ I.Elbadawi, Gary Milante ve Costantino Pischedda, **Referendum, Response and Consequences for Sudan (The Game between Juba and Khartoum)**, Policy Research Working Paper-4684, The World Bank, USA, 2008, s. 2-4.

²²² World Bank, **World Development Indicators 2011**, USA, 2011. Dünya Kalkınma Göstergeleri Raporunun “Devletler ve Piyasalar” bölümünde yer alan “Askeri Harcamalar ve Silah Transferleri”

Dünya Bankasında, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yönetim göstergeleri belirlenmesi yönünde bir eğilim başlamıştır. 1990'lı yıllarda Dünya Bankası himayesinde yapılan çalışmalarda tespit edilenler ile uluslararası örgütler, özel sektör ve sivil toplum örgütleri tarafından çeşitli amaçlarla kullanılan göstergelerin bir araya getirilerek gruplandırılması suretiyle oluşturulan yönetim göstergeleri, ülkelerin yönetim derecesinin belirlenmesi için bir araç olarak geliştirilmiştir. Dünya Bankasının “Küresel Yönetişim Göstergeleri Araştırma Projesi” kapsamında, 1996 yılından itibaren, ülkelerin yönetim durumu bu göstergelere göre değerlendirilerek yayımlanmaktadır.²²³

Doğrudan yönetim göstergelerinin oluşturulması yanında, ülkelerin kredi verilebilirliğinin değerlendirilmesi ya da yatırım ortamının uygunluğunun tespit edilmesi gibi amaçlarla silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanında ve devlet aygıtı içerisindeki konumunun tespitine yönelik göstergelerin de kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Örneğin, 2002 yılında, Dünya Bankasından borç alan ülkelerin kredi verilebilirlik derecelerinin analizi için bir çalışma yapan Mckenzie, oluşturduğu ekonometrik modelde, ülkenin toplam siyasi riskini, ülkenin kredi verilebilirliğini belirleyen değişkenlerinden birisi olarak almıştır.²²⁴ Ona göre, ülkenin siyasi riskini oluşturan unsurlardan birisi, “silahlı kuvvetlerin siyasete/yönetime müdahil olma derecesi”dir. Modelin varsayımı ise şöyle özetlenebilir: Silahlı kuvvetlerin siyasete/yönetime müdahil olma derecesi arttıkça siyasi risk artacak, böylece ülkenin Dünya Bankasına karşı yükümlülüklerini yerine getirme olasılığı azalacaktır.

başlığı altında, askeri harcamalar ve askeri personel sayısı yanında silah ihracat ve ithalat rakamları da gösterge olarak takip edilmektedir. Ancak bu çalışmanın kapsamı dışında tutulduğundan silah ihracat ve ithalat rakamları üzerinde durulmamıştır.

²²³ Küresel Yönetişim Göstergeleri Araştırma Projesi (Worldwide Governance Indicators Research Project) kapsamında, yönetim göstergeleri altı başlık altında toplanmıştır: Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik, Siyasi İstikrar ve Şiddetin/Terörizmin Yokluğu, Yönetimin Etkinliği, Düzenleyici Nitelik, Hukukun Üstünlüğü ve Yolsuzluğun Kontrolü. Daniel Kaufmann, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi tarafından, 1996 yılından itibaren, 215 ülkenin yönetim durumu bu boyutlara göre değerlendirilmektedir. Bkz. <http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, (Erişim Tarihi: 18 Eylül 2013).

²²⁴ D.Mckenzie, **An Econometric Analysis of the Creditworthiness of IBRD Borrowers**, Policy Research Working Paper-2822, The World Bank, USA, 2002, s. 24-29.

Siyasi riskin belirli ölçütlere göre değerlendirilmesi, Dünya Bankasına özgü bir uygulama değildir. Çeşitli modellerden bahseden Mckenzie, siyasi istikrarın değerlendirilmesine ilişkin olarak “PRS Uluslararası Ülke Risk Rehberi (ICRG)” modelinden de bahsetmiştir. Neoliberal dönemin başından beri faaliyette olan ICRG yöntemine göre de, silahlı kuvvetlerin siyasete müdahil olma derecesi, ülkenin siyasi risk derecelendirmesine esas unsurlardan birisidir.²²⁵ ICRG yönteminin ideolojik temeli, neoliberal yaklaşımın bir özeti niteliğindedir. Buna göre, silahlı kuvvetler seçilmiş bir örgütlenme olmadığından, silahlı kuvvetlerin siyasete müdahalesi, demokratik sistem açısından hesap verebilirliği azaltan bir sorundur. Bunun yanı sıra, silahlı kuvvetlerin siyasete müdahalesi, hükümet politikalarını saptırarak bütçe kaynaklarının askeri harcamalara yönlendirilmesine de yol açacaktır. Aynı zamanda, bir ülkede askeri müdahale olasılığı, hükümetin düzgün işlemediğini gösterecek ve bu nedenle yabancı yatırımcılar için uygun olmayan bir yatırım ortamı oluşturacaktır. Bu yaklaşım çerçevesinde, askeri rejimin kısa vadede istikrar sağlayarak piyasa risklerini azaltacağı öngörülmekle birlikte, hem yönetim sisteminin yozlaşması hem de silahlı bir muhalif bir gücün oluşma olasılığı nedeniyle uzun vadede riskin artacağı savunulmaktadır.²²⁶

Dünya Bankası tarafından Haziran 2006 ayında yayımlanan araştırmada, *yönetişim göstergeleri* mantıksal bir ilişki içinde ortaya konulmuştur.²²⁷ Araştırmada

²²⁵ Siyasi risk derecelendirmesinde kullanılan diğer unsurlar ise şunlardır: Yönetimin istikrarı, sosyoekonomik koşullar, yatırım görünümü, iç çatışma durumu, dış çatışma durumu, yolsuzluk, ordunun siyasete müdahil olma durumu, dinin siyasete müdahil olma durumu, kanun ve düzen, etnik gerilimler, demokratik hesapverebilirlik, bürokrasinin niteliği. 1980 yılından beri, ülkelere ait siyasi risk derecelendirmesi yapan PRS (Political Risk Services), yayımladığı Uluslararası Ülke Risk Rehberi (International Country Risk Guide-ICRG) yöntemine dayalı olarak 140 ülkenin siyasi istikrarını değerlendirmektedir. Değerlendirme sonuçları ise aylık olarak yayımlanmaktadır. Bkz. http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx, (Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2013).

²²⁶ http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx, (Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2013).

²²⁷ A.F.Aysan, Mustapha Kamel Nabli ve Marie-Ange Végazonès–Varoudakis, **Governance and Private Investment in the Middle East and North Africa**, Policy Research Working Paper-3934, The World Bank, USA, 2006. Yönetişim göstergelerinin belirlenmesinde Freedom House ve ICRG rehberinden de istifade edildiği görülmektedir. Araştırmada seçilen ana ve alt yönetim göstergeleri şunlardır: 1) İdarenin Niteliği (Yolsuzluk üzerindeki Kontrol, Bürokrasinin Niteliği, Yatırım

kurulan nedensellik ilişkilerini, gösterge hiyerarşisinden anlamak mümkündür. Bu göstergelerden bir tanesi de şu sorunun cevabına göre anlam kazanır: “*Halk silahlı kuvvetlerin, yabancı güçlerin, totaliter partilerin, dini hiyerarşilerin, ekonomik oligarşilerin ya da diğer güç sahibi grupların tahakkümünden bağımsız mıdır?*” Bu soru, “Kamu Hesap Verebilirliği” içindeki “Siyasi İstikrar” alt başlığı kapsamında yer verilen sorulardan birisidir. Buna göre, silahlı kuvvetlerin halkı tahakküm altında tutması siyasi istikrarı bozan bir etken olarak görülürken siyasi istikrarın bozulması durumunda ise, kamunun hesap verebilirliği olumsuz etkilenecektir.²²⁸ Yönetişim göstergelerinin odağında, piyasada özel yatırımların gerçekleşme olasılığı vardır. Kamunun hesap verebilirliği ile yatırım ortamı arasında da aynı yönde doğrusal bir ilişki kuran araştırma, sabit sermaye yatırımlarının, geri döndürülemez olmaları nedeniyle siyasi rejimin ve kamu politikalarının güvenilirliğine yüksek oranda bağımlı olduklarını savunmaktadır. Aysan ve diğerlerine göre kamunun hesap verebilirliği, şeffaflık ve kamunun bilgilendirilmesi gibi güvenilirliği artırıcı koşulların garantisiyken açık ve katılımcı bir siyasi sistem, toplumsal kurumların uzun vadeli istikrarını ve politikalara kamu desteğini sağlamaktadır.²²⁹

Dünya Bankası, 2009 yılının Haziran ayında, 1996-2008 dönemi yönetim göstergelerine ilişkin bir araştırma raporu daha yayımlamıştır. Bu raporda 33 adet kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütünün 35 adet veri kaynağından alınan yüzlerce gösterge bir araya getirilerek Dünya Bankası’nın yönetim gösterge gruplarına göre sınıflandırılmıştır.²³⁰ Bu kapsamda, silahlı kuvvetlere ilişkin gösterge takibi yapan dört veri kaynağına yer verilmiştir. Bunlardan bir tanesi “Yolsuzluğun Kontrolü” başlığı altında, diğer kurumların yanında bir kurum olarak silahlı kuvvetleri takip ederken²³¹, diğer üçünde ise “Siyasi İstikrar/Hesap

Görünümü, Kanun ve Düzen), 2) Kamu Hesap Verebilirliği (Medeni Özgürlükler, Siyasi Haklar), 3) Siyasi İstikrar (Yönetimin İstikrarı, İç Çatışma, Dış Çatışma, Etnik Gerilimler).

²²⁸ a.g.e., s. 54-58.

²²⁹ a.g.e., s. 11.

²³⁰ D.Kaufmann, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi, **Governance Matters-VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators (1996–2008)**, Policy Research Working Paper-4978, The World Bank, USA, 2009, s. 2.

²³¹ *Transparency International* tarafından, 2004 yılından itibaren yıllık olarak yayımlanan Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer-GCB), “Yolsuzluğun Önlenmesi” başlığı

Verebilirlik/Şiddetin Yokluğu” başlığı altında silahlı kuvvetlerin siyasete müdahil olma durumu ve askeri darbe riski takip edilmektedir.²³² Bu raporda, silahlı kuvvetlerin kurum olarak takip edildiği yolsuzluk göstergesine yönetim göstergeleri içerisinde yer verilmezken askeri darbe riskine, “Siyasi İstikrar ve Şiddetin/Terörizmin Yokluğu” içinde, silahlı kuvvetlerin siyasete müdahil olma durumuna ise “Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik” olmak üzere iki grup içinde yer verilmiştir.²³³ Görüldüğü gibi, silahlı kuvvetler, yönetim göstergeleri içerisinde genel olarak bir siyasi istikrar ve hesap verebilirlik sorunu olarak takip edilmektedir. Takip eden yıllarda ise, yönetim göstergeleri ekonometrik modellere dönüştürülmeye başlanmıştır.²³⁴

Sonuç olarak; askeri yönetim alanının sorunsallaştırılması 1990’lı yılların başından itibaren Dünya Bankası ve işbirliği içerisinde olduğu örgütler tarafından daha fazla kurumsallaşmıştır. Bu kurumsallaşmanın amacı tabi ki, askeri yönetim alanına ilişkin yeni politika araçlarının geliştirilmesi ve borç ilişkisinin yeniden

altında “Kamu kurumlarında yolsuzluğun sıklığı” göstergesine göre, siyasi partiler, parlamento/yasama, medya gibi kurumlar yanında orduyu da izlemektedir. Bkz. *a.g.e.*, s. 52.

²³² Askeri darbe riski, 1996 yılından itibaren üç ayda bir yayımlanan Küresel Bakış (Global Insight)’ın bir Küresel Risk Hizmeti (Global Risk Service (DRI)) göstergesidir. Bu göstergeye, “Siyasi İstikrar ve Şiddetin Yokluğu” ana başlığı altında, “İç Siyasi Riskler” kapsamında yer verilmiştir. Buna göre, herhangi 12 aylık dönemde gayri safi yurt içi hâsıla büyümesini % 2 oranında azaltan askeri darbe ya da benzeri olaylar, askeri darbe riskidir. 2002 yılından itibaren üç ayda bir yayımlanan *Cerberus Corporate Intelligence Gray Area Dynamics (MIG, GAD)*, “Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik” başlığı altında, Ordunun Siyasete Müdahil Olma Durumu (Military Involvement in Politics) göstergesine göre ülkeleri izlemektedir. Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS) ise, “Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik” başlığı altında yine Ordunun Siyasete Müdahil Olma Durumu (Military in Politics) göstergesini kullanmaktadır. Buna göre, silahlı kuvvetler seçilmiş bir kurum olmadığından, doğrudan ya da dolaylı olarak iktidar kullanımına katılması, hesap verebilirliği azaltmakta ve bu nedenle bir riski temsil etmektedir. Askeri müdahale tehdidi, iktidarın kullanımında ya da politikada muhtemel verimsiz bir değişikliğe de yol açabilir. Bu aynı zamanda, iktidarın etkin olarak işleyemediğinin ve ülkenin yabancı iş-yatırım için uygun olmayan bir çevreye sahip olduğunun da bir göstergesidir. Bkz. *a.g.e.*, s. 47; 62; 67.

²³³ *a.g.e.*, s. 73-74.

²³⁴ D.Kaufmann, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi, **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**, Policy Research Working Paper-5430, The World Bank, USA, 2010.

üretilmesi için gerekli müdahale alanlarının yaratılmasıdır. Bunun somut örneklerini ise, yapısal uyarlama programlarının koşullarında görmek mümkündür. Askeri yönetim alanının sorunsallaştırılması, askeri harcamalar-ekonomik büyüme tartışmasından başlayarak, askeri yönetim alanını kendisinin bir yönetim sorunu olarak ilan edilmesi ve bunun için gereken aklın inşası ile sonuçlanmıştır.

2. Askeri Yönetim Alanında Yönetişimci Kontrol: Bir “Post-Sivil Kontrol” Yöntemi Olarak Uyumluluk Yaklaşımı

Siyasal iktidar pratiği bağlamında bir dönüşüm öngören yönetim yaklaşımı, askeri yönetim alanında kontrol yaklaşımını da etkilemiştir. 1990’lı yıllarda öne çıkan demokratik (sivil) kontrol tezlerine bakıldığında bu durumu görmek mümkündür. Bunlardan alanyazını ve pratiğini etkileyen yaklaşım, Schiff tarafından ortaya atılan “Uyumluluk” yaklaşımıdır.²³⁵ Uyumluluk yaklaşımı temelde, Janowitz’in sivil ve askerlerin toplumsal olarak birbirlerinden ayrı ele alınmaması gerektiği yönündeki savına dayanmaktadır. Bununla birlikte, başta Huntington olmak üzere önceki kontrol tezlerinin bir eleştirisi niteliğindedir. Bu eleştirinin temelinde, modern bürokratik devlet örgütlenmesine dayalı olarak geliştirilen sivil kontrolün, devlet aygıtından ayrı bir bakış açısıyla ele alınmasına yönelik bir tutum vardır. Bu tutumu, Schiff’in sivil kontrol eleştirilerinde ve bu eleştirilere dayalı olarak biçimlendirdiği Uyumluluk yaklaşımında görmek mümkündür.²³⁶

Schiff, önceki sivil kontrol tezleri gibi sivil-asker ayrımını reddetmektedir. Uyumluluk tezinin kontrol yöntemi “sivil-asker işbirliği”dir. Schiff, sivil kontrolün sağlanmasında siyasi elitler, silahlı kuvvetler ve toplum (yurttaşlar) arasında işbirliğine dayalı bir ilişkiyi savunmaktadır.²³⁷ Bu yönüyle Uyumluluk yaklaşımı, 20’nci yüzyıl sonunda yönetişimin bir araya getirmeye çalıştığı tarafları uzlaşısı içerisinde olması gereken taraflar olarak sunar. Uzlaşısı, taraflar arasında bir eşitlik ilişkisi kurmaktadır. Uyumluluk yaklaşımında, silahlı kuvvetlerin siyasi iktidar ve

²³⁵ R.L. Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, **Armed Forces & Society**, Vol. 22, No. 1, (1995), s. 7-24.

²³⁶ Schiff’in, Uyumluluk tezini ülke uygulamaları (ABD, İsrail, Arjantin, Hindistan, Pakistan) üzerinde ortaya koyduğu çalışma için bkz. R.L.Schiff, **Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations**, Routledge Press, USA, 2009.

²³⁷ R.L.Schiff, (1995), s. 7.

sivil toplumdan oluşan yapıda rolünün belirlenmesine çalışılır. Ancak bu işbirliği ve uzlaşının nasıl sağlanacağına ilişkin bir örgütlenme biçimi öngörülmez.²³⁸

Bunun yanı sıra, Uyumluluk yaklaşımına göre, sivil kontrol yazını sadece, başta ABD olmak üzere batı ülkelerindeki sivil-asker ilişkilerinin tasarım biçimini göstermektedir. Bu nedenle, o güne kadar ortaya atılan sivil kontrol tezleri ile az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerindeki durumu açıklamak mümkün değildir. Çünkü sivil kontrol, uygulanması için belirli derecede demokratik kurumların varlığını ve işleyişini gerektirmektedir.²³⁹ Peki, demokratik kurumları henüz ya da yeteri kadar oluşmamış az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde sivil kontrol nasıl sağlanacaktır? Schiff, bu sorunun cevabını vermez ama toplumsal kültürü dikkate alarak bir uzlaşya varılması gerektiğini savunur. Uyumluluk yaklaşımı, sivil-asker ilişkilerinin nasıl olması gerektiği üzerine odaklanmak yerine uzlaşının şu alanlarda ortaya çıkması gerektiğini savunur²⁴⁰: subayların toplumsal bileşimi, siyasi karar alma süreci, asker alma yöntemi, askeri tarz.

Subayların toplumsal bileşimi, subayların toplumun hangi kesimleri (sınıfsal, toplumsal vb.) tarafından oluşturulduğu ile ilgili iken siyasi karar alma süreci, silahlı kuvvetlerin bütçesi, büyüklüğü, malzeme ve teçhizatı ile yapısına ilişkin siyasi kararların alınmasında nasıl bir yöntem izlendiği ile ilgilidir. Burada, silahlı kuvvetlerin siyasi kararlara çeşitli seviyelerde katılımı sağlanabilir. Askere alma yöntemi ise, askerlik uygulamasının zorunlu ve/veya gönüllülük esasına dayalı olup olmayacağının belirlenmesini ifade etmektedir. Diğerlerine nazaran daha muğlak bir ifade olan askeri tarz, silahlı kuvvetlerin kurumsal özelliklerini işaret etmektedir. Buna göre, askeri tarz, askerlerin kendilerini ve kurumlarını nasıl algıladıkları, nasıl bir askeri kültüre sahip olduklarıyla ilgilidir.²⁴¹ Bu alanlarda üç unsur arasında ortaya çıkacak uzlaşya göre, sivil kontrolün nasıl örgütleneceği belirlenecektir.

Uyumluluk yaklaşımını post-sivil kontrol yaklaşımı olarak nitelemek mümkündür. Huntington'un öncülük ettiği hâkim paradigmayı oluşturan sivil kontrol tezlerinin

²³⁸ *a.g.m.*, s. 12.

²³⁹ *a.g.m.*, s. 7-8.

²⁴⁰ *a.g.m.*, s. 8.

²⁴¹ *a.g.m.*, s. 15-17.

sivil-asker ayrımını salt kurumsalcı bir bakışla ele almasını eleştiren Schiff, askeri yönetim alanında sivil kontrolün sağlanmasında kurumsalcı bakış yanında ülkelerin tarihsel ve kültürel özelliklerinin de dikkate alınması gerektiğini savunmaktadır.²⁴² Burada kültür ile kastedilen şey, ülkelerdeki başta etnik olmak üzere bireysel farklılıklardır. Toplumdaki bu farklılıkları, ülkelerdeki iç karışıklıkların gerçek sebepleri olarak sunan Schiff, sivil kontrolün sağlanmasında ve sivil-asker ilişkilerinin kurumlaşmasında toplumdaki etnik vb. farklılıkların göz önünde bulundurulması gerektiğini ileri sürer. Buna göre, sivil kontrolün örgütlenmesinde kültür bağımsız değişken olarak kabul edilirken silahlı kuvvetler örgütlenmesi ve onun devlet aygıtındaki konumu bağımlı değişkenlerdir.

IV. POST-WASHINGTON UZLAŞISI: DÜZENLEYİCİ DEVLET MODELİNE GEÇİŞ

1980'lerden itibaren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devlet aygıtının bütününde gerçekleştirilen neoliberal dönüşüm Washington Uzlaşısı ve Post-Washington Uzlaşısı olarak adlandırılan neoliberal tasarımlara dayanmaktadır. Washington Uzlaşısı, neoliberal ekonomi politığın başlangıçtaki uygulama yöntemini oluştururken Post Washington Uzlaşısı, 1990'larda ilk neoliberal ekonomi politikalarının sonucu olarak ortaya çıkan krizlere karşı ortaya atılan ikinci nesil ekonomi politikalarını oluşturmaktadır.²⁴³

Washington Uzlaşısı, 1980'lerden 1990'ların ikinci yarısına kadar olan dönemde neoliberal dönüşüm sürecinin ekonomi politik açıklamasıdır. Washington Uzlaşısı, kuramsal dayanağını Avusturya İktisat Okulu'nun "devlet başarısızlığı" fikrinden alır. Yeni Kurumcu İktisat'ın uygulama alanı bulduğu temel bir belgedir. IMF ve Dünya Bankası tarafından az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere verilen krediler karşılığında dayatılan koşullar yapısal uyarlama programları ile uygulamaya geçirilmiştir. Washington uzlaşısının asıl amacı, borçlu ülkelerin ekonomik yapılarının, aldıkları borçları geri ödeyebilmelerini sağlayacak biçimde

²⁴² a.g.m., s. 8.

²⁴³ Washington Uzlaşısı, Williamson (1990) tarafından somutlaştırılırken Post-Washington ekonomi politikaları için başta J.Stiglitz olmak üzere Dani Rodrik, Paul Krugman, Stanley Fischer, William Easterly ve Ravi Kanbur'un çalışmalarına bakılabilir.

uyarlanmasıdır.²⁴⁴ Bunun temelinde, verilen kredilerin üretken olan alanlarda kullanılmasını sağlayarak hem gelişmiş ülkelerin küresel şirketleri için talep yaratmak hem de borçlu ülkenin geri ödemeleri için sermaye birikimini sağlamak düşüncesi vardır. Dünya Bankası'nın askeri harcamalara olan ilgisinden bahsederken de, asıl amacı doğrultusunda, borç alan ülkenin aldığı borçları örtülü ya da bütçe dışı süreçleri kullanarak askeri harcamalar için kullanmasını önleme ve/veya Bankaya olan borçlarının geri ödeme kapasitesini koruma kaygısı güttüğünü gözden uzak tutmamak gerekir. Ancak Dünya Bankası, borçlu gelişmekte olan ülkelere, askeri yönetim alanına ilişkin doğrudan bir koşul öne sürmemiştir. Bunun sebebinin, askeri otoriter yönetimlerin olduğu bu ülkelerin Dünya Bankası ile ilişkilerinin kopmasını önlemek olduğu açıktır.

Bu kapsamda, Washington Uzlaşısı'nın politika önerilerinden bir tanesi de başta kamu harcamaları olmak üzere askeri harcamaların kısılması olarak ilan edilmiştir.²⁴⁵ Washington uzlaşısında askeri harcamalar, verilen kredilerle yapılması uygun görülmeyen harcamalardandır. Krediler, özellikle otoriter ya da askeri yönetimler tarafından yolsuzluk, üretken olmayan ve/veya askeri harcamalar nedeniyle geri dönmemektedir. Ancak, sonuçta kamu harcamalarının kısılması ve bütçe gelirlerinin borç ödemelerine gitmesi, toplumsal ihtiyaçlar için ayrılan kaynakların azalmasına yol açmıştır.²⁴⁶ Ortaya çıkan durum, yoksulluk ve çatışmadır. Küresel kapitalizm açısında, böyle bir ortamda, kişilerin can güvenliği kaygısı olduğundan, küresel şirketlerin yatırım yapması ve tüketim alışkanlıklarının oluşması mümkün değildir.

²⁴⁴ M.B.Seger, **Küreselleşme**, (Çev. Abdullah Ersoy), Dost Kitabevi, Ankara, 2006, s. 79.

²⁴⁵ Washington Uzlaşısının politika önerileri şunlardır: 1) Mali disiplinin sağlanması ve bütçe açıklarının azaltılması 2) Kamu harcamalarının, özellikle de askeri harcamaların ve kamu yönetimi harcamalarının kısılması 3) Geniş bir tabanı olan ve etkili bir şekilde uygulanan bir vergi reformu 4) Mali serbestleştirme ve bunun yanı sıra faiz oranlarının piyasa tarafından belirlenmesi, 5) İhracata yönelik büyümeyi destekleyecek rekabetçi döviz kurları 6) Ticaretin serbestleştirilmesi ve bunun yanı sıra, ithalatçı belgesi sisteminin ortadan kaldırılması ve gümrük vergilerinin azaltılması 7) Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesi 8) Devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ve böylece etkin yönetime ve iyileşmiş bir performansa ulaşılması 9) Ekonominin serbestleştirilmesi 10) Fikri mülkiyet haklarının korunması. Bkz. *a.g.e.*, s. 79-80.

²⁴⁶ *a.g.e.*, s. 80-81.

Neoliberal ekonomi politikalarının çok boyutlu olarak ortaya çıkardığı sorunlar çerçevesinde, askeri yönetim alanının sorunsallaştırılmasında, Washington Uzlaşısı'na uygun olarak askeri harcamaların azaltılmasına yönelik başlayan tartışmalar da 1990'lı yıllardan itibaren kalkınma ve güvenlik yanında piyasa, demokrasi, sivil toplum ve yönetim kavramları ile ilişki kurularak ortaya çıkan bir genişleme söz konusudur. Buna göre, 1990'lı yıllardan itibaren askeri yönetim alanının çok boyutlu olarak sorunsallaştırılmasından söz edilebilir. Bu durum, aynı zamanda, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkeleri açısından, neoliberal müdahale alanlarının ve araçlarının artması anlamına gelmektedir.

Yaklaşık olarak 1990'ların sonuna kadar hâkim paradigma olan ve devlet başarısızlığı tezine dayanarak kamu kesiminin piyasa lehine küçültülmesini öngören Washington Uzlaşısı yerini, piyasa başarısızlığı üzerine devlete düzenleyicilik işlevinin yüklenmesini talep eden Post-Washington Uzlaşısı'na bırakmıştır. Post-Washington Uzlaşısı'nı, 1980'lerden itibaren uygulanan neoliberal politikaların da iflasının ilanı olarak nitelemek mümkündür. Post-Washington Uzlaşısı, serbest ticaret, mali ve finansal sistemlerin yönetimini, uygulanabilir yasa ve standartların ve sosyal refah programlarının desteklenmesini (özellikle yoksulluğun azaltılması) ve kalkınma için özel sektör işbirliğini gerektirir. Bu anlamda, Washington Uzlaşısına göre, sadece piyasaya odaklanmak ve kalkınmayı ekonomik büyüme ile ilişkilendirmek yerine sürdürülebilirlik ve demokratik kalkınma söylemini kullanır.

Post-Washington Uzlaşısı'nın vurgu yaptığı konulardan birisi de demokrasidir. Buna göre, Hayekçi ekonomi politikalarına dayanan Washington Uzlaşısı, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde demokrasi ve demokratik kurumları reformların uygulanması pahasına ihmal etmiştir. Bunun için Post-Washington Uzlaşısı, “kurum inşası” ve “demokratik yönetim” kavramlarına vurgu yapmaktadır. Bu anlamda, Post-Washington Uzlaşısı, kalkınmaya sadece ekonomik büyüme olarak bakmak yerine çok boyutlu bir bakışı temsil etmektedir.²⁴⁷ Bu çerçevede, her türlü meselede, çok disiplinli bir bakış getirmeyi amaçlayan Post-

²⁴⁷ Z.Öniş, F.Şenses, **Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal**, ERC Working Paper in Economics 03/09, Middle East Technical University, Ankara, 2003.

Washington Uzlaşısı aklı, devletin güvenlik aygıtını ve dolayısıyla onun büyük parçasını oluşturan askeri yönetim alanını da etkilemiştir.

Post-Washington Uzlaşısı, gelişmekte olan ülkelerde kalkınma için piyasalar yanında devlete de rol verilmesi gerektiğini savunur. Devletin sadece sözleşme ya da mülkiyet haklarının yönetimine ilişkin asgari rolünden ziyade, piyasayı tamamlayıcı bir rol üstlenmesi gerektiğini savunur. Buna göre, Washington Uzlaşısını dar kapsamlı ve hedefli politika araçlarına sahip olmakla eleştirir. Post-Washington Uzlaşısı'nın öncülerinden Stiglitz, kalkınma hedeflerinin genişletilmesi fikrine dayandığı tezini, eğitim imkânlarının artırılması, teknoloji yatırımı, çevrenin korunması ve katılımın artırılması gibi diğer alanlarla kalkınma arasında ilişki kurarak açıklamıştır. Stiglitz, 1998 yılında verdiği konferansta, tezini ekonominin verimliliği üzerine inşa etmiştir. Stiglitz liberalizasyon, mali sektör reformu, devletin piyasayı tamamlayıcı rolü (insani sermaye oluşturulması, teknoloji transferi), rekabetin teşvik edilmesi (serbest ticaretin desteklenmesi, özelleştirmenin kolaylaştırılması, regülasyon, rekabet politikasının güçlendirilmesi) üzerine odaklanır. Bunların amacı ise, makro istikrar (enflasyonun kontrolü, bütçe ve cari açıkların yönetimi, istikrarın sağlanması, uzun vadeli büyümeye odaklanma) sağlanmasıdır.²⁴⁸ Burada, piyasa karşısında devletin rolüne işlevine yönelik olarak istenen dönüşümün merkezinde “regülasyon” kavramı yer almaktadır. Burada, piyasanın tek başına bırakılmaması ve rekabetin korunması için devletin piyasayı düzenleyicilik işlevinin önemine vurgu yapılmaktadır.

²⁴⁸ J.E.Stiglitz, **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus**, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland), The World Bank, USA, 1998.

İKİNCİ BÖLÜM

ASKERİ YÖNETİM ALANININ YAPISAL VE İŞLEVSEL

UYARLANMASINDA KÜRESEL İŞBİRLİĞİ: GÜVENLİK SEKTÖRÜ

REFORMU

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünde, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren belirleyici olan dinamik, *güvenlik sektörü reformu* olarak adlandırılan ve devlet aygıtında kapsamlı bir uyarlama öngören neoliberal reform projesidir. Güvenlik sektörü reformu, uluslararası kalkınma topluluğu içerisinde ortaya atılan bir reform projesi olarak hem diğer sektörel reform projelerinden ayrılır hem de kalkınma topluluğunun güvenlik alanında bir tasarımı olarak dayandığı paradigmayı gösterir. Güvenlik sektörü reformu temelde, güvenlik ile kalkınma arasında kurulan olumlu yöndeki ilişkiye dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, güvenlik sektörü reform düşüncesi, güvenliğin kalkınmanın ön koşulu olarak kabul eder ve kalkınmanın gerçekleşmesi için güvenlik ortamının sağlanması gerektiğini savunur.

Güvenlik sektörü reformu, postfordist örgütlenme, demokratikleşme, yönetim ve Post-Washington Uzlaşısı'nın öngördüğü politika, yöntem ve teknikleri bünyesinde barındıran çok disiplinli bir reform programı olarak 1990'ların sonunda ortaya çıkmıştır. Bu yönüyle, o zamana kadar oluşmuş olan neoliberal aklın bir ürünüdür. Devletin güvenlik işlevinin başta piyasa olmak üzere devlet dışı unsurlar ile sınırlanmasını öngören güvenlik sektörü reformu, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devlet aygıtını güvenlik işlevi üzerinden sorunsallaştırır. Bunun sebebi olarak genellikle, güvenlik örgütlenmesinin büyük kısmını oluşturan askeri yönetim alanının bu ülkelerde demokratik sivil kontrol çerçevesinde işlememesi gösterilir.

Güvenlik sektörü reform yaklaşımında, devletin güvenlik işlevini yerine getirememesi, devletin kendisinin bir güvenlik sorunu olması ya da güvenlik işlevinin yönetim ilkelerine göre işlememesi, bu reformun ana nedenleri olarak gösterilir. Bu bağlamda, güvenlik sektörü reformu, “güvenlik açığı” ve “demokrasi açığı” sorunlarını azaltacağını iddia eder. Neoliberal tezlere uygun olarak, güvenlik açığı, güvenlik hizmetlerinin etkili ve verimli olmaması ya da güvenliksiz bir ortam

yaratılması, demokrasi açığı ise, güvenlik örgütlenmesinde sivil otoritelerin kontrolünün yokluğu olarak tanımlanır. Kendisini devlet içinde etkili ve verimli güvenlik sağlanmasının aracı olarak niteleyen güvenlik sektörü reformu siyasal ilkesini ise, “demokratik sivil kontrol” çerçevesinde bir güvenlik örgütlenmesi ile açıklar.²⁴⁹

Güvenlik sektörü reformu, “bütüncül” bir yöntemle sahip olduğunu ileri sürer. Hänggi’nin şu ifadeleri, bütüncül yöntemden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymaktadır²⁵⁰:

“Güvenlik sektörü ajandası, güvenliğin sağlanmasında çift yönlü bütüncül bir yaklaşıma sahiptir. Birincisi, geçmişte genellikle her biri ayrı ayrı görülen ve uygulanan savunma reformu, polis reformu, istihbarat reformu ve adalet reformu gibi kısmi reformları bütünleştirmektedir. İkincisi, demokrasinin pekiştirilmesi, insan haklarının güçlendirilmesi ve hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına olan normatif bağlılığı dikkate alındığında, güvenlik sektörü ve onun kısımlarını demokratik yönetim altına koymayı hedeflemektedir.”

Güvenlik sektörü reformu, devletin güvenlik işlevi yerine bir “sektör” koyar. Bu yönüyle, devletin belirleyici olduğu güvenlik alanının, meşru şiddet kullanma gücünün paylaşımına dayanan güvenlik sektörüne dönüştürülmesi projesi olarak nitelenebilir.²⁵¹ Reform tasarımcıları, güvenlik sektörünü, devletin güvenlik kurumları, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve hatta ulus devlet tarafından devlet dışı/yasa dışı olarak nitelenen silahlı grupların birlikte oluşturduğu bir yapı olarak tanımlar. Bu sektörel tasarım, resmi olarak ulus devletin kendi varlığına tehdit olarak tanımladığı silahlı unsurların da içerisinde olduğu bir yönetim yapısı olarak meşru güç kullanımı ve siyasal iktidar pratiğini devletin dışına taşır.²⁵² Güvenlik sektörü

²⁴⁹ H.Hänggi, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction”, **BM Security Sector Yearbook 2004**, USA, 2005, s. 4.

²⁵⁰ *a.g.e.*, s. 5.

²⁵¹ Gerek alanyazında gerekse günlük dilde, bu sürecin sivilleşme olarak adlandırıldığı görülmektedir. Askeri (militarist) yönetimlerin kötülenmesi biçiminde ortaya çıkan bu süreç, toplumlara demokratikleşme kavramıyla sunulurken tepki çekmesi önlenmeye çalışılmaktadır.

²⁵² Devletin işlevlerini sınırlamayı ve devlet aygıtını piyasa lehine küçültmeyi hedefleyen neoliberal politikalar, güvenlik alanının bir sektör olarak tanımlanarak piyasanın kuralları ile yönetilmesini amaçlar. Ancak, güvenlik sektörü tamamen piyasaya terk edilmez. Devlete bu alanda *düzenleyicilik* görevi verilir. Zira Yeni Kurumcu İktisat’dan düşünsel temelini alan neoliberal yaklaşım, güvenlik alanında devletin ve diğer sivil toplum ve özel sektörün eylem ve müdahale sınırlarını belirlemek

reformu, bu yönüyle, bir sektörel uyarlama programı olmanın ötesinde, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devleti, meşru şiddet kullanma tekeli terk etmeye zorlayan bir projedir.²⁵³ Bu nedenle, modern devletin merkezileşme sürecinde ortaya çıkan kavramlar (yurttaşlık, temsili demokrasi, zorunlu askerlik vb.) için de bir sorgulama başlatır.

Güvenlik sektörü reformu, adı itibarıyla, Dünya Bankası tarafından 1980’li yıllardan itibaren uygulamaya konulan sektörel uyarlama programlarını çağrıştırmaktadır. Ancak güvenlik sektörü reformu, bahsedilen sektörel uyarlama programlarından farklıdır. Öncelikle, sadece Dünya Bankası’na atfedilemeyecek, çok taraflı bir uyarlama projesidir. Devletleri, uluslararası örgütleri, sivil toplum örgütlerini ve özel sektörü içine alan bir küresel işbirliği çerçevesinde uygulamaya konulmuştur. Güvenlik sektörü reformunu sektörel uyarlama programlarından ayıran diğer özellik ise, güvenlik sektörü reformunun disiplinler arası bir yaklaşıma sahip olmasıdır. Güvenlik sektörü reformu, amacına ulaşmak için çeşitli kuram, yöntem ve tekniklerden istifade eder.

Neoliberal politikaların devleti sınırlama yaklaşımı, bu sefer az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik sektörü reformu olarak ortaya çıkmıştır. 1990’lı yıllarda, SSCB ve Varşova Paktı’nın dağılmasıyla sosyalist bloktan

ister. Neoliberal politika, devlet, sivil toplum ve özel sektörün güvenlik alanındaki eylem alanlarını belirlemek için küresel işbirliğine dayanan *reform* yöntemini benimsemiştir.

²⁵³ Güvenlik sektörü reformu, anayasal iktisadın yapıcı rasyonalite yaklaşımına bir örnek teşkil eder. Kurumların doğal evrim sonucunda belirli biçim aldığını savunan evrimci rasyonalitenin aksine, bir sektör oluşturma ve bu sektörü oluşturan unsurlar arasındaki ilişkileri belirleme iddiasında olan güvenlik sektörü reformu, yapıcı rasyonalite yaklaşımına dayalı olarak kural koyucudur. Hänggi, güvenlik sektörü reformunun tanımı yapılırken iki normatif özelliğin ortak olduğunu ve bu özelliklerin güvenlik sektörü reformunun çekirdeğini oluşturduğunu belirtmiştir. Birisi, güvenlik sektörünün “işlevsel etkililiği ve verimliliği” iken diğeri, “demokratik yönetim”dir. Güvenlik sektörünün etkililiği ve verimliliği boyutu, güvenlik sağlama yeteneği olan ve maliyeti karşılanabilir güvenlik kurumlarının geliştirilmesi anlamına gelir. Demokratik yönetim boyutu ise, demokratik normlarla uyumlu gözetim mekanizmaları geliştirilmesini ifade etmektedir. Bkz. a.g.e. Sedra da, 2010 yılında güvenlik sektörü reformunun norm ve ilkeleri başlığı altında belirli esaslara yer vererek daha somut bir yaklaşım ortaya koymuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. M.Sedra, **Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges**, The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada, 2010, s. 6-8.

ayrılan Doğu Avrupa ülkeleri ile Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde askeri yönetimlere yönelik uygulanmaya başlayan kapsamlı reformlar, 1990'ların sonunda güvenlik sektörü reformu adıyla bir uyarlama programı altında toplanmıştır. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformu, belirli ülkelere işaret eden bir reform programıdır. Güvenlik sektörü reformu, kalkınma doktrininde az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde askeri yönetim alanına (ve özellikle silahlı kuvvetlere) atfedilen *modernleştirici* rolün de sona erdirildiği anlamına gelir. Çünkü reformun öngördüğü güvenlik sektörü yapısında başta silahlı kuvvetler olmak üzere askeri yönetim alanının kalkınma alanında diğer bakanlıkların işlevlerini yerine getirmesi, onlara müdahale etmesi ya da bu alanda tek başına belirleyici olması gibi durumlar istenmez.²⁵⁴ Zaten, askeri yönetim alanı, öngörülen güvenlik sektörü yapısının unsurlarından sadece bir tanesini oluşturmaktadır.

1990'ların sonundan itibaren güvenlik sektörü reformu için başlatılan akıl inşası, 2000'li yıllarda güvenlik ve yönetim kavramlarını bir araya getirerek *güvenlik sektörü yönetimi* kavramını türetmiştir. Güvenlik yönetimi, güvenlik sektörü reformu ile ulaşılmak istenen durumu ifade etmektedir. Günümüzde halen çeşitli ülkelerde devam eden güvenlik sektörü reform programlarının, henüz kendi evrimini tamamladığını söylemek mümkün değildir. 2000'li yıllarda, reform yönteminin standartlaştırılması ve olgunlaştırılması için çabalar gösterilmekle birlikte, ülke uygulamalarından elde edilen tecrübelerle göre uluslararası mali, siyasi, ekonomik ve askeri örgütlerin tecrübe paylaşımı ve işbirliğiyle bu alandaki küresel işbirliği geliştirilmeye devam etmektedir.

I. GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ: NEOLİBERAL UYARLAMA YÖNTEMİ OLARAK KALKINMA-GÜVENLİK İLİŞKİSİ TASARIMI

Güvenlik sektörü reformu, kalkınma ile güvenlik arasında kurulan nedensellik ilişkisine dayanmaktadır. Buna göre, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için güvenlik gereklidir. Bu nedensellik ilişkisi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde uygulanması öngörülen reformun gerekçesini oluştururken reform

²⁵⁴ Department for International Development (DFID), **Supporting Security Sector Reform: Review of the Role of External Actors**, Discussion Paper No. 2, Security Sector Reform&Defense Expenditure Symposium, London, 2000, s. 9.

yöntemini de biçimlendirir. Güvenlik ile kalkınma arasında kurulan ilişki, güvenlik yaklaşımının 1970’li yıllardan itibaren gösterdiği genişleme sürecinin bir devamı niteliğindedir. Soğuk Savaş döneminde kavramsallaştırılan ve devleti merkeze koyan ulusal güvenlik yaklaşımının sorgulanması olarak da nitelenebilecek olan bu süreç, güvenlik sorunlarının devlet odaklı bakış yerine insan odaklı olarak tanımlanmasıyla sonuçlanmıştır.²⁵⁵ Bu güvenlik yaklaşımında devleti tamamen göz ardı etmek mümkün olmamakla birlikte, sorun tanımlamasının ulus devlet ölçeğinden ayrılmasıyla birlikte, bu sorunlara müdahale yöntemlerinin de ulus devlet ölçeğinden ayrılmaya başladığı görülmektedir.

Bu çerçevede, güvenlik kavramının gelişimini iki yönlü olarak açıklamak mümkündür. İlk yönü, güvenlik tanımlamasının doğrudan askeri konular dışında diğer alanları da içerecek şekilde yapılmasıdır. Buna, *güvenlik kavramının genişlemesi* denilebilir. Diğer yön ise, güvenlik tanımlamasında ve güvenlik sorunlarına müdahalede insan merkezli bir yöneme geçilmesidir.²⁵⁶ Güvenlik yaklaşımındaki değişimin, bir başka deyişle güvenlik ile kalkınma arasındaki nedensellik ilişkinin 1970’li yıllarda ilk olarak, sürdürülebilir kalkınma kavramı çerçevesinde ve çevre sorunları üzerinden kurulmaya başlandığı görülmektedir. Bu sorunların ortaya çıktığı devletlerin az gelişmiş ülkeler olması nedeniyle, güvenlik yaklaşımının bu ülkelere dayalı olarak değiştirildiğini söylemek mümkündür. Bunun sonucu olarak, güvenlik sorunlarının insan yaşamını doğrudan tehdit edecek derecede olduğu devletlerde, kalkınma-güvenlik ilişkisi kurulmaya başlamıştır. Tangör, Soğuk Savaş dönemi sonrasında güvenlik yaklaşımının değişimini üç küresel nedene dayandırmaktadır: *devlet dışı aktörler, karşılıklı bağımlılık ve karmaşıklık, küreselleşme*. Buna göre, Soğuk Savaş sonrasında, uluslararası alanda devlet dışı aktörlerin sayısı artarken ulusal egemenlik olgusunda aşınma meydana gelmiştir. Bunun yanı sıra, güvenlik sorunlarının çeşitlenmesi ve belirsizleşmesi

²⁵⁵ B.Tangör, “Kuramsal Tartışmalar Işığında İnsan Güvenliği ve Politikaları”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, C. 8, S. 30, (2012), s. 62-63.

²⁵⁶ Tangör, bu iki yönün, 1987 yılında Dünya ve Çevre Kalkınma Komisyonu Raporu (Report of the Commission on Environment and Development: Our Common Future)’nda yer aldığını belirtmektedir. Tangör’e göre, raporun en dikkat çekici yönü, güvenlik kavramının askeri olmayan tehditleri de içerecek şekilde genişletilmesi ve bireyin güvenliğin ana objesi olarak ele alınmasıdır. Bkz. *a.g.m.*

nedeniyle ülkeler ve uluslararası örgütler arasındaki karşılıklı bağımlılık ile ilişkilerdeki karmaşıklık artmıştır. Ayrıca, güvenlik alanında çok merkezli bir otorite *örgütlenmesine gidilmesiyle de işbirlikçi güvenlik olarak tanımlanabilecek güvenlik örgütlenmeleri* ortaya çıkmıştır.²⁵⁷ Tangör, bunlardan Karşılıklı Bağımlılık tezinin öne çıktığını belirtmektedir. Bu teze göre, güvenlik sorunlarının küreselleşmesi nedeniyle, güvenlik politikaları ulus devletin egemenlik alanı dışına taşınmıştır. Ancak, Karşılıklı Bağımlılık tezi, ulus devletin meşru güç kullanma tekeli reddetmemektedir.²⁵⁸

Dünya Bankası da, Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle birlikte güvenlik ve kalkınma arasında ilişki kurmaya başlayarak bir akıl inşası sürecini başlatmıştır. Bu yaklaşımın küresel bir reform programına ve siyasi işbirliğine dönüşmesi ise, Post-Washington Uzlaşısı sonrasında olmuştur. Bu anlamda, Post-Washington Uzlaşısı, güvenlik sektörü reformunun ekonomi politik açıklaması olarak nitelenebilir. Washington Uzlaşısı'na dayalı neoliberal ekonomi politikalarının ortaya çıkardığı yoksulluk, çatışma ve gelir dağılımındaki sorunları kontrol altında tutmaya yönelik bir araç niteliğini de taşıyan güvenlik sektörü reformu, bu alanda küresel işbirliğini (yönetişimi) öngörmektedir.

1990 yılında, Dünya Bankası tarafından yayımlanan bir çalışma, *Kalkınma için Güvenlik* başlığını taşımaktadır. Kalkınma ile güvenlik arasında nedensellik ilişkisi kuran bu çalışma, takip eden yıllarda yönetim, askeri yönetim alanı ve kalkınma arasında kurulan ilişkilerin temelini atmıştır. Soğuk Savaş sonrasında, ekonomik büyümenin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması için uluslararası mali kuruluşların güvenlik meselelerine ilgi göstermesi ve güvenlik ile kalkınma meselelerini bir araya getirmesi gerektiğini savunan Stremlau, böylece güvenlik sektörü reformu düşüncesine de temel teşkil eder. Birleşmiş Milletlerin de çok taraflı faaliyetlere başlaması gerektiğini savunan Stremlau, geleneksel rolüne ilave olarak Birleşmiş Milletlerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kamu yönetimlerine ve çalışanlarına mali ve siyasi destek sağlamasını, askeri harcamalardaki artış ve azalışları ödüllendirmesini ya da cezalandırmasını ve bu ülkelere atmosfer, su

²⁵⁷ B.Tangör, **Avrupa Güvenlik Yönetişimi Bosna, Kosova ve Makedonya Krizleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 25-27.

²⁵⁸ *a.g.e.*, s. 25.

kaynakları, biyolojik çeşitlilik gibi yeni güvenlik meselelerini yönetebilmeleri için yardım etmesi gerektiğini belirtmiştir.²⁵⁹ Bu yönüyle, öngörülen güvenlik tanımı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine çok boyutlu bir müdahale için de çerçeve sunmaktadır.

Birleşmiş Milletlerin güvenlik sektörü reform yaklaşımını ortaya koyan Hänggi, güvenlik anlayışında yaşanan değişimi küreselleşmeye ve bunun sonucu olarak devletin değişen rolüne bağlamaktadır. Hänggi'ye göre, iç savaşlar ve çatışmanın özelleştirilmesi nedeniyle ortaya çıkan durumda, asıl korunma ihtiyacı olan devletten ziyade bireyler ve toplumsal gruplardır. Hänggi, bu ülkelerde güvenliksiz ortamın esas nedeninin devletin işlevsizliği olduğunu ve bunun sonucunda bireyi veya toplumu esas alan güvenlik kavramlarının ortaya çıktığını belirtir.²⁶⁰ Hänggi'nin ifadelerinde güvenlik sektörü reform düşüncesinin üzerinde yükseldiği tezler görülmektedir. Bunların ilki, 1980'lerin başında ekonomi üzerinden ileri sürülen devlet başarısızlığı tezinin bu kez güvenlik işlevi üzerinden bir devlet başarısızlığı tezine dönüştürülmesidir. Sonuç olarak, ulusal güvenlik kavramından ulus üstü, ulus altı ve bireysel güvenliğe geçişe yönelik bir paradigma değişimi istenmektedir. Diğer tez ise, güvenlik hizmetinin kamusal niteliğinin ortadan kaldırıldığına yönelik bir tespittir. Çünkü çatışmanın özelleştirilmesi ile kastedilen şey, çatışmalarda devlet dışı paralı askerlerin ya da özel askeri şirketlerin kullanılmaya başlamasıdır. Güvenlik sektörü reformu olarak adlandırılan bu reform ise, devlet ve devlet dışı unsurları bir sektör yapısı içerisinde bir araya getirerek aslında, devletin güç kullanımının meşruiyetini ve tekel niteliğini dönüştürmeyi istemektedir.

Güvenlik kavramının neoliberal tanımı üzerinde yükselen bu güvenlik yaklaşımı, önceki güvenlik yaklaşımında dört yönüyle ayrılır. Öncelikle, devletin güvenliğinden bireylerin güvenliği yaklaşımına bir geçiş söz konusudur. Neoliberal güvenlik kavramı, klasik liberalizmin devletin ontolojisini ortaya koyan Toplumsal Sözleşmecî düşüncelerin bireysel güvenlik yaklaşımına bir dönüşü ifade eder.²⁶¹

²⁵⁹ J.Stremlau, **After the Cold War: Security for Development**, WPS 377, The World Bank, USA, 1990, s. 2-3; 26-40.

²⁶⁰ H.Hänggi, 2005, s. 2.

²⁶¹ Hobbes ve Rousseau gibi Toplumsal Sözleşmecî düşüncülere göre, devletin varlık nedeni, bireylerin güvenliğinin sağlanmasıdır.

Böylece birey karşısında devlet aygıtı ikincil konuma yerleştirilir. Bununla birlikte, devlet güvenliği ile birey güvenliği birbirinden ayrı tutulmaz. Güvenliğin kapsamı temel bireysel hak ve özgürlükleri kapsayacak şekilde genişlerken devlet güvenliği ve insani güvenliğin birlikte ele alınması istenir.²⁶² Bu yaklaşım, günümüzde “güvenlik-özgürlük” birlikteliğine/dengesine yönelik ortaya çıkan tartışmaların da kuramsal temelini oluşturmaktadır. Güvenliğin özgürlüklerin alternatifi olmadığı yönündeki 21’inci yüzyıl söyleminin çıkış noktası, yeni güvenlik anlayışının devlet güvenliğini bireysel özgürlüklerle bir araya getiren yaklaşımıdır.

İkinci fark, devletin güvenlik işlevinden güvenlik sektörüne geçiştir. Devletin güvenlik işlevi, modern devletin gelişiminde ortaya çıkan belki de en temel kamusal hizmettir. Güvenlik işlevinden güvenlik sektörüne geçiş, güvenliğin kamusal niteliğini dönüştürerek devlet dışındaki unsurların faaliyet gösterdiği piyasa alanına yerleştirmektedir. Güvenlik işlevinde sadece devlete ait kamusal mekanizmalar ve örgütlenmeler varken güvenlik sektöründe devlet dışında sivil toplum ve özel sektör de vardır. Yani güvenliğin sağlanmasında sadece devlet değil diğerleri de hem yetkili hem de sorumludur. Bu değişim, devlet aygıtından vazgeçmeyi öngörmemekle birlikte, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde meşru şiddet kullanma tekelinin devlet dışı unsurlar lehine terkini zorlamaktadır.

Üçüncü fark ise, güvenlik ile kalkınma ve yoksulluğun azaltılması arasında nedensellik ilişkisi kurulmasıdır. Bu yaklaşımda, kalkınma ve yoksulluğun azaltılması için güvenlik bir ön koşuldur. Burada güvenlik ortamını tehdit eden unsurlardan birisi de silahlı kuvvetlerdir.²⁶³ Güvenlik ortamının sağlanması için silahlı kuvvetlerin ve askeri yönetim alanının devlet aygıtı içerisinde yeniden konumlandırılması ve hem devlet içi hem de devlet dışı unsurlar ile dengelenmesi istenir. Mesela, Dünya Bankası’nın 2000 yılında yayımlamış olduğu bir Rapor da, yoksulluk ile güvenlik arasında bağlantı kurmaya dönük bir çalışmadır. Burada güvenlik, kalkınma (ve yoksulluğun azaltılması) için bir ön koşul olarak kabul

²⁶² OECD, **Helping Prevent Violent Conflict, DAC Guidelines**, France, 2000.

²⁶³ İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığı tarafından 2000 yılında yayımlanan politika belgesinde şöyle denmektedir: “*Sorumsuz, kötü disiplinli ve baskıcı güvenlik güçleri, güvenliksizliğin ve insan hakları ihlallerinin önemli bir kaynağıdır.*” Bkz. Department for International Development (DFID), **Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor**, White Paper on International Development, UK, 2000, s. 30.

edilmiştir. Araştırmada fiziksel güvenlik, yoksulların en önemli kaygısı olarak görülürken yoksulların güvenlik ihtiyaçları dört boyutta ele alınmıştır: gelir istikrarı, günlük yaşamın öngörülebilirliği, suçtan korunma, psikolojik güvenlik.²⁶⁴ Burada gelir istikrarı, istikrarlı ve düzenli gelire dayanan bir mali güvenlik olarak tanımlanırken günlük yaşamın öngörülebilirliği, insanların günlük yaşamlarının kendilerinin kontrolünde olması olarak ifade edilebilir. Diğer taraftan suçtan korunma, kanunsuzluk ve düzensizlikten korunma anlamına gelirken psikolojik güvenlik ise, insanların belirli bir toplumsal gruba ait olmalarının getireceği duygusal güvenliği kastetmektedir.

Yeni güvenlik yaklaşımının diğer bir farkı ise, güvenlik ile demokratikleşme arasında kurulan ilişkidir. Buna göre, güvenlik için demokratik kurumların varlığı gerekmektedir. Böylece güvenlik sağlanarak kalkınma için gerekli istikrar ortamı oluşacaktır. Bunun yanı sıra, güvenlik sektörü reformunda askeri harcamalar, üretken olmayan ve kalkınma için ayrılması gereken kaynakları azaltan bir neden olarak görülür. Kalkınma doktrinde askeri harcamaların kalkınmaya olumlu ya da olumsuz etkisi olup olmadığına yönelik bir tartışma varken, neoliberal dönemde aşırı askeri harcamaların kalkınmayı olumsuz etkilediği doğrudan kabul edilmiştir. Bu anlamda, neoliberal politikaların, yapısal uyarlama programlarının uygulanması ve kalkınma yardımlarında öngörülen koşulların sağlanması için önündeki bir engeli (tartışma alanını) kaldırdığını söylemek mümkündür.

Güvenlik sektörü reformu, küresel bir işbirliği ile yürütülen bir projedir. Küresel işbirliğinde öncü rolünü, İngiltere (Uluslararası Kalkınma Bakanlığı) üstlenmiştir. Bu alanda küresel işbirliği çağrısı yapan İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nün kalkınma yaklaşımı ile güvenlik kavramının birlikte ele alınmasını öngörmüştür.²⁶⁵ Bu çağrıya ilk yanıt, 1998 yılında Amerika Birleşik Devletleri (Uluslararası Kalkınma Ajansı-USAID)'nden gelmiştir. Demokratik yönetim yaklaşımıyla birlikte, 2000'li yıllarda yönetim üzerine çalışma yapan merkezler de bu işbirliğine katılmıştır. Bunlardan

²⁶⁴ Rapor, Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelerde 60.000 kadın ve erkek arasında yapılan araştırmaya dayanmaktadır. Bkz. World Bank, **Voices of the Poor: Crying out for Change**, USA, 2000.

²⁶⁵ DFID, 2000.

birisi de, Kanada merkezli Uluslararası Yönetişim Yenilik Merkezi (The Centre for International Governance Innovation-CIGI)'dir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF), yönetim yaklaşımı ve kredi anlaşmaları çerçevesinde ülkelere güvenlik sektörü yönetişiminin oluşturulmasına yönelik belirli koşullar öne sürerken takip eden yıllarda, başta Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerinin güvenlik sektörü reform işbirliğine katıldığı görülmektedir. Avrupa'da, güvenlik sektörü reformunun eşgüdümünü sağlamak amacıyla Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Kontrolü Merkezi (DCAF) kurulmuştur. Ayrıca, çeşitli ülkelerde ve özellikle reformun uygulandığı ülkelerde güvenlik sektörü reformu konusunda çalışmalar yapan bir topluluk ortaya çıkmıştır.

Bu küresel işbirliğinin ayırt edici özelliği, bir küresel yönetim örneği olmasıdır. Reformun hem tasarımı hem de uygulanması devletleri, uluslararası örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarını, hükümet dışı örgütleri ve özel sektör girişimlerini içerir. Uluslararası örgütlenmeler ile ulus altı örgütlenmeleri (yerel yönetimler, yerel kolluk güçleri, sivil toplum örgütleri, yerel özel sektör vb.) reform için bir araya getirir ya da bunların oluşturulmasını öngörür. Güvenlik sektörü reformu taraflarının uluslararası tezi ise, “yoksulluğun azaltılması ve kalkınma için güvenlik gereklidir; bunun için küresel işbirliği sağlanmalıdır.” şeklinde ifade edilebilir.²⁶⁶ Bu tez çerçevesinde bir güvenlik sektörü reformu yazını oluşturulmuş ve akıl inşası gerçekleştirilmiştir.

A. Güvenlik Sektörü Reformu Tasarımı: Kavramsallaştırma ve Yaygınlaştırma

Güvenlik sektörü reform düşüncesinin ortaya çıkışı, Kasım 1997 ayında, İngiltere'de İşçi Partisi tarafından sunulan bir politika belgesine dayanır.²⁶⁷ Bu belgede güvenlik, yoksulluğun azaltılması ve böylece sürdürülebilir kalkınma sağlanması için bir ön koşul olarak ilan edilmiştir. Bununla birlikte, buradaki güvenlik kavramı, gelişmekte olan ülkelere verilen kalkınma yardımlarının istenen yerlerde kullanılması, verilen kredilerin geri ödemelerinin yapılabilmesi ve dış

²⁶⁶ OECD, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*, France, 2005, s. 11; 16.

²⁶⁷ Department for International Development (DFID), *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, White Paper on International Development, UK, 1997.

kaynaklı özel sektör yatırımları için uygun koşulların sağlanmasını ifade eder. İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığının bir politika belgesindeki şu ifadeler, kalkınma ve güvenlik arasında kurulan nedensellik ilişkisini göstermektedir.²⁶⁸

“Çatışma kalkınmayı önler ve yoksulluğu artırır: Hesap verebilir bir güvenlik sektörünü de içeren etkili ve kapsayıcı hükümet sistemlerinin geliştirilmesi, şiddetli çatışmaların önlenmesinde gerekli bir yatırımdır. Eğer ülkeler yatırım ve ticareti çekmek ve yoksulları destekleyen kalkınmayı geliştirmek istiyorlarsa, barış ve istikrarın geliştirilmesi zorunludur.”

Politika belgesinde, şeffaf olmayan ekonomi politikaları ve bu nedenle dış yardımların özellikle üretken olmayan askeri harcamalar için kullanılması sorun alanları olarak tanımlanmıştır.²⁶⁹ Buna göre, gelişmekte olan ülkelerde aşırı askeri harcamaların azaltılması ve demokratik olarak hesap verebilir bir askeri yönetim alanının oluşturulması gereklidir.²⁷⁰ Gelişmekte olan ülkelerde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ilkeleri çerçevesinde bir değişim öngören İngiltere Hükümeti, uluslararası mali kuruluşlara da işbirliği çağrısı yapmıştır.²⁷¹

Bu yeni güvenlik yaklaşımı, ilk olarak ABD tarafından benimsenmiş ve Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın politikasında değişiklik emareleri ortaya çıkmıştır. Sivil-asker ilişkilerini o güne kadar sadece demokratikleşme çerçevesinde ele alan Ajans, Temmuz 1998 ayında yayımladığı bir raporda, sivil-asker ilişkileri konusunda değişen rolünü tanımlayarak güvenliği, kalkınmanın bir ön koşulu olarak kabul etmiş ve böylece yeni güvenlik tezine destek vermiştir. Buna göre, sivil-asker ilişkilerini Soğuk Savaş ve hemen sonrasında demokratikleşme açısından ele alan Ajans, o günden sonra faaliyetlerini kalkınma-güvenlik ilişkisi üzerinden yürütecektir.²⁷² Meseleyi sivil kontrol kavramından daha geniş bir alana taşıyan bu yaklaşım, sivil-asker ilişkileri alanının genişletilmesi ve böylece geleneksel sivil kontrol yaklaşımının terk edilmesi olarak görülebilir. Bunun için öne sürülen gerekçe ise,

²⁶⁸ a.g.k., s. 28.

²⁶⁹ a.g.k., s. 71.

²⁷⁰ a.g.k., s. 69-70.

²⁷¹ a.g.k., s. 70-71.

²⁷² J.M.Forman, Claude Welch, **Civil-Military Relations: USAID's Role**, Technical Publication Series, USAID Center for Democracy and Governance, USA, 1998, s. 2.

Soğuk Savaş sonrasında askerlerin savaşmak dışında diğer işlevler de yüklenmiş olmasıdır.²⁷³

Özellikle güvenlik ile ilgili konulara askerler dışında sivillerin de müdahil olması, geleneksel sivil-asker ilişkileri çerçevesinde açıklanamayacak bir durum ortaya çıkarmıştır.²⁷⁴ Bu durumda, Huntington'un askeri yönetim alanında öngördüğü nesnel sivil kontrol, sadece silahlı kuvvetlerin profesyonelleşmesi ve özerkliği ile sağlanamaz. Sivillerin askerlerle birlikte çalışmasını sağlayacak eğitim ve işbirliği sayesinde demokratikleşme gerçekleştirilebilecektir.²⁷⁵ Bunun için, başta güvenlik ve kalkınma alanlarında olmak üzere askerlerin varlığının ve tekelinin ortadan kaldırılması, yani yönetimin sivilleştirilmesi gerekirken²⁷⁶, diğer taraftan sivil sektör girişimlerini engelleyen askeri harcamalar da azaltılmalıdır.²⁷⁷

İngiltere'de, Şubat 2000 ayında düzenlenen bir sempozyumda, güvenlik sektörü reformu ile askeri harcamalar arasında bağlantı kuran bir kavramsal çerçeve önerilmiştir. Buna göre, savunma harcamaları, daha etkili ve verimli olabilmesi için daha geniş kapsama sahip olan güvenlik sektörü reformu içerisinde ele alınmalıdır. İlk öneri ise, askeri harcamaların uygun seviyede tutulabilmesi için en etkili yol olarak savunma harcamalarının yönetim ve izleme sürecinin güçlendirilmesi olarak açıklanmıştır. Burada sürdürülebilirlik kaygısı kendisini göstermektedir. Bunun içinse, reformun sahiplenilmesi ve savunma sektörünün yönetim ve gözetim kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.²⁷⁸

Bunun için temel ilke ve reform sürecinin ilk adımı, “kamu işletmeciliği tekniklerinin” ve “yönetişim ilkelerinin” kamu yönetiminde olduğu gibi güvenlik sektöründe de uygulanması olarak ifade edilmiştir. Bunların amacı ise, güvenlik sektörüne kaynak tahsisi sürecinin etkili ve verimli olması için şeffaflık, hesap verebilirlik, disiplin ve kapsayıcılık ilkelerinin güvenlik sektörü reformunda yer almasını sağlamaktır.²⁷⁹

²⁷³ a.g.e., s. 3.

²⁷⁴ a.g.e.

²⁷⁵ a.g.e., s. 8.

²⁷⁶ a.g.e.

²⁷⁷ a.g.e., s. 10.

²⁷⁸ Department for International Development (DFID), 2000, s. 3.

²⁷⁹ a.g.k.

Burada da, güvenlik sektörünün sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması için kritik role sahip olduğu belirtilerek güvenlik sektörünün şu unsurlardan oluştuğu kabul edilmiştir: silahlı kuvvetler, polis, paramiliter güçler, jandarma, yargı, istihbarat, gümrük, sivil yönetim ve gözetim otoriteleri (savunma ve maliye bakanlıkları dâhil).²⁸⁰ Sivil ve asker kesimlerin birlikte çalışmasına dayanan bu sektör yapılanması için bir taraftan askerlerin profesyonellikleri ile askeri yönetim alanının hesap verebilirliğinin ve şeffaflığının geliştirilmesi, diğer taraftan da hükümet dışı örgütler dâhil olmak üzere sivilin askeri yönetim alanının yönetimi için gerekli beceri ve kabiliyetlere sahip olması istenmektedir.²⁸¹

Güvenlik sektörü reformunun dış aktörleri olarak şunlar sayılmıştır: güvenlik, kalkınma/mali, devlet-dışı. Güvenlik aktörleri, ulusal, bölgesel ve uluslararası güvenlik örgütlerinden oluşurken kalkınma/mali örgütler IMF, Dünya Bankası, BM Kalkınma Programı ve bölgesel kalkınma bankalarından, devlet-dışı örgütler ise, özel askeri şirketler, silah üretimi ve ticareti yapan şirketler ile uluslararası ya da bölgesel hükümet dışı örgütlerden oluşmaktadır. Bu örgütlerin uluslararası, ulusal veya bölgesel seviyede faaliyet gösterebilecekleri de belirtilmiştir.²⁸²

Brzoska, 2000 yılında, güvenlik sektörü reformunu kavramsal olarak ortaya koymaya çalışmıştır. Bu kavramsallaştırma, reformun öznesi ve nesnesi hakkında fikir verirken diğer taraftan reform yönteminin oluşmasına önemli katkı sağlamıştır. Brzoska'ya göre, gelişmekte olan ülkelerde güvenlik sektörü reformunda özellikle, silahlı kuvvetler ile diğer güvenlik güçleri arasında görev ve işbölümünü esas alan işlevsel farklılaşma ile sivil ve askerler arasında işlevsel farklılaşmaya ve askerlerin sivililer tarafından belirlenen kural ve düzenlemelere uygun hareket etmesine dayanan sivil kontrol ve profesyonelleşme olması gerekmektedir.²⁸³ Brzoska, güvenlik sektörü reformunun dört seviyesi olduğunu belirtmiştir: siyasi, ekonomik kalkınma, kurumsal, toplumsal. Siyasi seviye, öznel ve nesnel sivil kontrolün tesis edilmesi iken, ekonomik kalkınma seviyesinde güvenlik sektöründe asgari kaynak kullanımı amaçlanmaktadır. Kurumsal seviyede, silahlı güçlerin profesyonelleştirilmesi vardır.

²⁸⁰ *a.g.e.*, s. 3.

²⁸¹ *a.g.e.*

²⁸² *a.g.e.*, s. 4.

²⁸³ M.Brzoska, 2000, s. 8-9.

Toplumsal seviye ise, nüfusun fiziksel güvenliğinin sağlanması anlamına gelmektedir.²⁸⁴

Brzoska, güvenlik sektörü kapsamında yapılması gerekenleri belirli başlıklar altında toplamış ve böylece reform yöntemini yapısal olarak ortaya koymuştur. Brzoska'nın reform yöntemine ilişkin yapısal önerisi Tablo-8'deki gibi gösterilebilir.

Tablo-8: Güvenlik Sektörü Reform Yapısı²⁸⁵

Unsur	Alan	Yöntem
Güvenlik Sektörünün Yapısı	Hedefler ve Doktrinler	Ulusal güvenliğe ilişkin hedef ve doktrinler gözden geçirilmeli; bunlar barış, silahsızlanma, bölgesel işbirliği, silahların kontrolüne göre uyarlanmalıdır.
	Güvenlik Sektörünün Büyüklüğü ve Maliyeti	Güvenlik sektörünün büyüklüğü asgari maliyetli olacak şekilde belirlenmelidir. Böylece diğer alanlara kaynak ayrılabilir.
	İşlevsel Farklılaşma ve Güçler Ayrılığı	Silahlı kuvvetlerin, iç güvenlik ve diğer görevleri yerine getiren güçlerle (polis vb.) görevleri ve sorumluluk alanları farklılaştırılmalıdır.
Güvenlik Sektörünün Profesyonelleştirilmesi	Yetenek Geliştirme	Silahlı kuvvetler işlevsel ve yönetsel olarak geliştirilmelidir. (silahlı kuvvetlerin Savunma Bakanlığına bağlanması gibi)
	Kurallara Uyma	Silahlı kuvvetlerin, genel hukuk kurallarına ve insan haklarına uyumunu sağlayacak iç düzenlemeler yapılmalıdır.
	İç Demokratikleşme	Silahlı kuvvetlerde hiyerarşik düzen ile yönetime yurttaş katılımını dengeleyecek bir yapı oluşturulmalıdır.
	Teknik Modernizasyon	Maliyetlerin azaltılması göz önünde bulundurularak yeni teknolojilere sahip olunmalıdır.
Etkili Sivil Kontrol ²⁸⁶	Sivil Komutası	*Başkomutan sivil olmalıdır.

²⁸⁴ a.g.e., s. 9.

²⁸⁵ Brzoska'nın *güvenlik sektörü reform ajandası* olarak ortaya koyduklarından uyarlanmıştır. Bkz. a.g.e., s. 11.

²⁸⁶ İngiltere Hükümeti de, 2000 yılının sonunda yayımladığı politika belgesinde sivil kontrolü güvenlik sektörü reformunun önemli unsuru olarak kabul etmiş ve Hükümetin "*güvenlik sektörlerinin*

		*Üst düzey askeri personelin atamaları sivil yönetim tarafından yapılmalıdır.
	Yasama Gözetimi	*Bütün güvenlik sektörü unsurları yasama organına karşı sorumlu olmalıdır. *Bütçeler yasama tarafından kontrol edilerek onaylanmalıdır. *Silahlı kuvvetler yasama organının düzenlemelerinden muaf olmamalıdır. *Yasama organında askeri meselelerde uzmanlığa sahip kişi ve kurumlar olmalıdır.
	Kamusal Katılım	*Medya ve sivil toplum örgütleri, silahlı kuvvetleri kontrol etmelidir. *Medya, gizlilik ilkesi çerçevesinde silahlı kuvvetlerin faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidir. *Medya ve sivil toplum örgütlerinde güvenlik meselelerinde uzmanlığa sahip kişiler olmalıdır.

İngiltere Hükümeti, 1997 yılındaki politika belgesinden beş yıl sonra, güvenlik sektörü reformuna ilişkin bir rehber yayımlamıştır. Buna göre, kamu yönetiminde olduğu gibi güvenlik sektöründe de etkili yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri geçerli olmalıdır. Bunun yanı sıra, güvenliğin sağlanmasına yönelik kaynaklar, demokrasiyi, insan haklarını ve kalkınma hedeflerini olumsuz etkilemeyecek biçimde, verimli olarak tahsis edilmelidir.²⁸⁷ Bunun için, öncelikle güvenlik sektörünü oluşturan unsurların, bunların rolleri ile sorumluluklarının ve birbirleriyle olan ilişkilerinin bir bütün olarak görülmesi gereklidir. Çünkü İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığı'na göre, silahlı kuvvetler sıklıkla, iktidarını korumak isteyen hükümetler tarafından iç güvenlikte kullanılmaktadır. Bunun sonucu olarak, polis güçleri için az kaynak tahsis edilmekte ve polis güvenliği

olması gerektiği şekilde yapılandırılmasını, yönetilmesini ve uygun sivil kontrole tabi olmasını temin etmek için etkili güvenlik sektörü reformunu destekleyeceğini” taahhüt etmiştir. Bkz. DFID, 2000, s. 33.

²⁸⁷ Department for International Development (DFID), **Understanding and Supporting Security Sector Reform (Guidelines)**, UK, 2002, s. 7.

sağlamada yetersiz kalmaktadır.²⁸⁸ Bu konudaki standart aklı oluşturmak için rehberde güvenlik sektörü, dört ana başlık altında (Tablo-9) sınıflandırılmıştır.

Tablo-9: Güvenlik Sektörü Reformunda Güvenlik Sektörü Unsurları²⁸⁹

Unsur	Kapsam
Temel Güvenlik Aktörleri	Silahlı kuvvetler, polis, paramiliter kuvvetler, jandarma, başkanlık korumaları, istihbarat ve güvenlik birimleri (askeri ve sivil), sahil ve sınır muhafızları, gümrük yetkilileri, yedek ya da yerel güvenlik birimleri (sivil savunma güçleri, ulusal muhafızlar, milisler).
Güvenlik Yönetim ve Gözetim Kurumları	Yürütme, ulusal güvenlik danışma kurumları, yasama ve yasama komisyonları, savunma, iç işleri ve dış işleri bakanlıkları, geleneksel otoriteler, mali yönetim kurumları (maliye bakanlıkları, bütçe ofisleri, mali denetim ve planlama birimleri), sivil toplum örgütleri (sivil inceleme kurulları, kamu şikâyet komisyonları).
Adalet ve Hukuk Uygulama Kurumları	Yargı, adalet bakanlıkları, cezaevleri, suç soruşturma ve suç soruşturma ve kovuşturma birimleri; insan hakları komisyonları ve ombudsman, geleneksel adalet sistemleri.
Devlet Dışı Silahlı Unsurlar ²⁹⁰	Kurtuluş orduları, gerilla orduları, özel koruma birimleri, özel güvenlik şirketleri, siyasi parti milisleri.

Güvenlik sektörü tasarımı, devlet aygıtında kapsamlı bir uyarlama hedefini ortaya koymaktadır. Devletin yasama, yürütme ve yargı organları ile sivil toplum örgütlerini ve özel sektörü kapsayan bu güvenlik sektörü tasarımı, tipik yönetim örgütlenmesidir. Meşru şiddet kullanma ve yaptırım tekelinin sivil toplum örgütleri ve özel sektör şirketleri ile paylaşımına dayanan bu sektör tasarımı, devletin düzenleyici rolü hukukun üstünlüğü ilkesi ile sağlanmaya çalışılırken politika yapma sürecinin küresel, ulusal ve ulus altı yönetim yapılarında bütünleştirilmeye

²⁸⁸ a.g.k.

²⁸⁹ a.g.k.

²⁹⁰ Güvenlik sektörü unsurları sayılırken, devlet dışı silahlı güçleri oluşturan başta “gerilla” ve “kurtuluş” orduları gibi silahlı güçler olmak üzere özel sektör şirketleri “güvenlik kuvveti” olarak tanımlanmaktadır. Ulus devlet açısından bu unsurlara güvenlik gücü niteliği verilmesi elbette sorunludur. Sadece bu yaklaşım, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde uygulanmak istenen reformun neleri öngördüğünü göstermektedir.

çalışıldığı görülmektedir. Rehberde, güvenlik sektörü ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi ortaya koyan varsayımlara (Tablo-10) maddeler halinde yer verilmiştir.

Tablo-10: Güvenlik-Yoksulluk İlişkisinin Kurucu Varsayımları²⁹¹

Kusur	Sonuçlar
Hükümet, silahlı kuvvetleri ve diğer güvenlik aktörlerini kontrol edemez ya da bu konuda isteksizdir.	Darbeler; demokratik ve hesap verebilir hükümet kök sağlamaz; insan hakları ihlalleri; diğer güç istismarları.
Hükümet, askeri harcamaları ve savunma tedarikini kontrol edemez ya da bu konuda isteksizdir.	Kamu parası, gereksiz ve/veya pahalı donanım için israf olur; yolsuzluk.
Hükümet, dar kapsamlı siyasi kazançlar için baskıcı iç güvenlik önlemleri alır.	Aşırı askeri harcamalar; demokrasi tehdit altındadır; insan hakları ihlalleri.
Savunma stratejisi, gerçek dışı ya da abartılmış tehdit tahminlerine dayalıdır.	Aşırı askeri harcamalar; daha geniş güvenlik tehditleriyle başa çıkma konusunda yetersizlik.

Buna göre, kalkınma ve yoksulluğun giderilmesi için kanunlar tarafından kurumsal çerçevesi tanımlanmış, iyi yönetilen ve rekabetçi bir güvenlik sektörü oluşturulmalıdır. Çünkü kötü yönetilen bir güvenlik sektörü, kalkınmayı ve yatırımları engelleyerek yoksulluğun kötüleşmesine neden olmaktadır. Tablo-10'da verilen varsayımlar, sadece güvenlik ve yoksulluk arasında kurulan ilişkileri değil, reform aklının sivil/siyasi kontrol ve askeri harcamalar konusundaki varsayımlarını ortaya koyması açısından da önemlidir. Ayrıca, güvenlik sektörü reformu uygulanmaması durumunda, ülkelerde karşılaşılan ya da karşılaşılabilecek durumlar da somutlaştırılmıştır. Bu varsayımlar, reform yönteminin oluşturulmasına temel teşkil etmiştir.

Reform yönteminde, üzerinde durulan diğer bir konu ise, reformun sahiplenilmesi ile ilgilidir. Bu konuda kaygılar olduğu da rehberde görülür. Bu yüzden sürekli olarak, reformun ülkelerle bir danışma ilişkisi içerisinde yürütülmesi ve üst düzey sivil ve askeri yöneticiler tarafından desteklenmesi konularına vurgu yapılmıştır. Ülkelerin kendilerine özgü tarihsel ve kültürel özellikleri nedeniyle hassas bir süreç olarak görülen güvenlik sektörü reformunda, sonuca ulaşılması için reformdan dolayı olarak etkilenen ya da destek alınabilecek her kesime hitap edilmesi ve

²⁹¹ Bu tablo, İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığının rehberinde güvenlik ve yoksulluk ilişkisine dayalı olarak bahsedilen hususların tahlil edilmesi suretiyle hazırlanmıştır. Bkz. *a.g.k.*, s. 8.

katılımlarının sağlanması gerektiği de özellikle ifade edilmektedir.²⁹² Ülkeden ülkeye değişen özellikler nedeniyle reformun hızının da ülkelere göre değişmesi beklenmektedir. Bu nedenle, ülkelerin reformun gerektirdiği kaynak ve insan kapasitesine ilişkin sınırlılıklarının dikkate alınması, mevcut kurumsal yeteneklerin kullanılması, faaliyetlerin önceliklendirilmesi ve siyasi olarak gerçekçi olunması önerilmiştir.²⁹³

Reform için genel olarak işi aşama önerilir. İlk aşamada, silahlı kuvvetler ve diğer güvenlik güçlerinin teknik yeterliliklerinin artırılması için doğrudan ilişkiye geçilmelidir. Sonraki aşamada ise, etkinlik ve hesap verebilirliğin iyileştirilmesi için güvenlik sektörünün sivil ve siyasi yönetiminin güçlendirilmesi gereklidir.²⁹⁴ Yeni Kamu İşletmeciliği ile başlatılan sürecin yönetsel bağlantı değişiklikleri ile desteklenmesi şeklinde özetlenebilecek bu süreçte, başa çıkılması gereken başlıca siyasi sorun alanları (Tablo-11) olduğu da belirtilmiştir.

Tablo-11: Güvenlik Sektörü Reformunda Siyasi Sorun Alanları²⁹⁵

Sorun Alanı	Çözüm Yöntemi
Silahlı kuvvetlerin siyaset ile ilişkisinin kesilmesi	Silahlı kuvvetlerin resmi siyasi rolden çekilmesinin kolaylaştırılması ve siyasal süreç üzerindeki aşırı etkisinin önlenmesi için siyasal ve anayasal düzenlemeler yapılmalıdır.
Silahlı kuvvetlerin askeri olmayan roller ile ilişkisinin kesilmesi	Silahlı kuvvetler genellikle, geleneksel güvenlik vazifesinin ötesinde ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda önemli rollere sahiptir. Ancak bu durum, askeri profesyonelleşmeyi engellemektedir.
Güvenlik rollerinin yeniden tanımlanması	Silahlı kuvvetler uygun olmayan iç güvenlik görevleri dışına çıkarılmalı ve polisin bu görevleri etkili şekilde yerine getirmesi için yasal ve mali destekler oluşturulmalıdır.
Sivil siyasa yapma rolü	Sivil politika yapımcıların, güvenlik politikasının oluşumuna etkili olarak katkısını sağlamaya dönük bürokratik yapıların, insan

²⁹² Bunlar şöyle sıralanmıştır: “askeri yönetim alanındaki sivil ve asker yöneticiler, reformun sonuçlarından dolayı olarak menfaati olan maliye bakanlıkları gibi merkezi harcama ve ekonomik planlama kurumları, sosyal bakanlıklar, sivil toplum grupları, genel kamu, muhalefet partileri, komşu ülkeler, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve diğer bağışçılar; polis, gümrük ve göçmen bürosu personeli; akademik personel, yapıcı görüşlere sahip emekli güvenlik kuvvetleri mensupları.” Bkz. a.g.k., s. 13-14.

²⁹³ a.g.k., s. 14.

²⁹⁴ a.g.k.

²⁹⁵ Rehberde açıklanan siyasi meseleler derlenerek uyarlanmıştır. Bkz. a.g.k., s. 15-16.

	kapasitesinin ve becerilerin oluşturulması gereklidir.
Silahlı kuvvetlerin yeniden profesyonelleştirilmesi	Silahlı kuvvetlerin, sivil meslektaşları ile etkili olarak etkileşim kurabilmesi ve güvenlik işlevlerini etkili olarak yerine getirebilmesi için silahlı kuvvetler içinde birbirini tamamlayan beceriler, sistemler ve değerler sistemi geliştirilmelidir.
Silahlı kuvvetlerin yeniden yapılandırılması ve terhisi	Savaşlardan sonra, gerilla güçleri ve/veya sivil savunma ya da yerel milis güçleri ulusal orduyla birleştirilmeli; silahlı kuvvetlerin rolü ve vazifesi yeniden tanımlanmalı ve silahlı kuvvetler yeni siyasi ortama uygun büyüklükte örgütlenmelidir.
Barış için bölgesel çerçeveler	Barış anlaşmalarının sürdürülebilirliğini sağlamak, büyük sürekli orduların muhafazasına ve askeri harcamaların artmasına neden olan bölgesel istikrarsızlığı azaltmak ve çatışmaların ulusal sınırlar dışına yayılmasını önlemek için bölgesel güven inşası önlemleri güçlendirilmelidir.
Bağışçılarla ilişkilerin yönetilmesi	Uluslararası yardımların ulusal ihtiyaçlar ve öncelikler ile tutarlı olması ve yardım koşullarının ulusal siyasa yapma sürecini olumsuz etkilememesi sağlanmalıdır.

Güvenlik sektörü reformunda, silahlı kuvvetlerin belirli ölçülerde ve belirli görevler için diğer alanlara katkısı öngörülmeyle birlikte, Tablo-11’de önerilen çözüm yöntemleri esas olarak silahlı kuvvetlerin sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Burada mesele, aşırılık yani bir derece meselesidir. Silahlı kuvvetlerin, sivil otoritelerin zayıf kalması durumunda belirli hizmetleri yerine getirebileceği kabul edilmekle birlikte, tanımlanan dereceden daha fazlasına müdahil olmasına kaygıyla yaklaşmaktadır. Buna göre, silahlı kuvvetlerin, iç güvenlik ya da ekonomik faaliyetler ile gereğinden fazla müdahil olması, bir taraftan silahlı kuvvetlerin hazırlık seviyesini olumsuz etkilerken diğer taraftan asli görevi olan dış güvenliği ve sivil otoritelere karşı sorumluluğunu olumsuz etkiler.²⁹⁶

Reformun sonuca ulaşmasında değişime direnci en aza indirmek için altyapı niteliğinde uygulanması istenen yöntemler Tablo-12’de belirtilmiştir. Bu yöntemlerin reformun başlangıcında öngörülmesi, güvenlik sektörü reformu ile amaçlananın bunların ötesinde olduğunu göstermektedir.

²⁹⁶ a.g.k, s. 15.

Tablo-12: Güvenlik Sektörü Reformunda Öncelikli Uygulamalar²⁹⁷

Uygulama	Amaç	Yöntem
Kamusal Katılım	*Güvenlik meselelerine ve güvenlik güçlerinin toplumdaki rolüne ilişkin kamusal tartışmaları teşvik etmek. *Devlet-dışı aktörleri reform sürecine dâhil etmek.	*Toplumun güvenlik meselelerine yönelik anlayışını geliştirecek eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi. *Sivil toplumun reform sürecine katılımının desteklenmesi. *Sivil toplum, güvenlik kuvvetleri ve hükümeti bir araya getirecek seminerler ve konferansların desteklenmesi.
Stratejik Planlama	Gerekli tüm kaynakları ve siyasa araçlarını kullanımına vererek hükümetlerin güvenlik ihtiyaçlarını en etkili şekilde nasıl karşılayacaklarına dair değerlendirme yapmalarına yardım etmek.	*Sivil ve askeri personeli, stratejik planlama, kurumsal değerlendirme ve ilgili yasal düzenlemeleri yapmak için bir araya getirmek. *Askeri ve güvenlik konuları için merkezi koordinasyon ve siyasa yapma mekanizması geliştirilmesi.
Yasal/Anayasal Çerçeve	Üzerinde uzlaşmış rolleri, yetki alanlarını ve hiyerarşileri anayasal ve/veya yasal olarak açıkça düzenlemek.	Güvenlik güçlerinin rolleri ve yetki alanları ile yasama ve yürütme arasındaki otorite hiyerarşisinin tesis edilmesi.
Sivil Kontrol/Gözetim	*Yasama organının güvenlik politikası ve harcamaları üzerinde etkili gözetim uygulaması için uygun mekanizmaların oluşturulmak. *Güvenlik sektörü yönetiminde bakanların ve sivillerin rolünü güçlendirmek. *Gözetim rolü oynamak isteyen hükümet dışı yapıları teşvik etmek.	*Yasama organlarına uzman desteği sağlanması. *Yasama komisyonları için seminer ve eğitim sağlanması. *Kamu yönetimi reformunun desteklenmesi: -Savunma Bakanlığı -Maliye Bakanlığı, -Denetim birimleri, -Bütçe prosedürleri, -Sivil istihbarat ve güvenlik kurumlarının güçlendirilmesi. *Güvenlik konusunda çalışan sivil

²⁹⁷ a.g.k, s. 19.

		toplum örgütleri ve düşünce kuruluşlarına destek sağlanması.
Mali Yönetim Sistemi	Güvenlik sektörü yönetiminde iyi yönetişimi tesis etmek.	Güvenlik ihtiyaçlarının kamu mali yönetimi çerçevesinde yönetimi ²⁹⁸
Savaştan Barışa Geçiş	*Asgari yeterli seviyede güvenlik örgütlenmesi inşası ve uzun vadeli reformlar için altyapı oluşturmak. *Çatışma/savaş halinin toplumsal, siyasal, askeri sonuçları üzerinde durmak.	*Polisin güçlendirilmesi. *Sivil kontrolün artırılması. *Silahlı güçlerin tasfiyesi ve toplumla bütünleştirilmesi. *Silahsızlandırma.
İnsan Kaynakları	Güvenlik güçleri arasında siyasi tarafsızlık ve kamu hizmeti anlayışını geliştirmek.	*Eğitimler: -İnsan haklarına saygı, demokratik hesap verebilirlik, uluslararası insani hukuk, -Çatışma çözme ve müzakere becerileri, -Güvenlik güçlerinin topluma karşı sorumlulukları. -Personelin profesyonellik doğrultusunda davranmasını teşvik etmek için hizmet ve ücret koşulları.

İngiltere Hükümeti, güvenlik sektörü reformu içeriğini daha da somutlaştırmaya çalışırken, konuya müdahil olan çeşitli hükümet dışı örgütler de politika önerileri geliştirmeye başlamıştır. 2002 yılında, Clingendael-International Alert-Saferworld tarafından birlikte hazırlanan bir belgede, güvenlik sektörü reformunun tanımlanması konusunda küresel işbirliğinin tam olarak sağlanamadığı belirtilerek özellikle kalkınma topluluğu ve uluslararası örgütlerin ortak bir güvenlik sektörü tanımı ve uygulamasına geçmemesi eleştirilmiştir. Mesela Avrupa Birliği'nin güvenlik sektörü reformunu siyasi hassasiyetlerinden dolayı gündemine almadığı ifade edilmiştir.

²⁹⁸ Güvenlik sektöründe kamu mali yönetimi için bkz. DFID, **Understanding and Reforming Public Expenditure Management (Guidelines for DFID)**, UK, 2002.; D.Hendrickson, Nicole Ball, **Off-Budget Military Expenditure and Revenue**, DFID, UK, 2002.

Bunun için önerilen şey ise, güvenlik sektörü reformu isminin sorun yaratacağı öngörülüyorsa, bu reformun iyi yönetim adı altında yürütülebileceğidir.²⁹⁹

Bu belgede, kalkınma yardımında bulunan ülkelerin güvenlik sektörü reformunu nasıl destekleyebileceklerine yönelik önerilere de yer verilmiştir: Güvenlik sektörünün sivil kontrolünün güçlendirilmesi, güvenlik güçlerinin profesyonelleştirilmesi, askersizleşme (demilitarizasyon) ve barış inşası ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi.³⁰⁰ Bu öneriler, içerik olarak İngiltere tarafından güvenlik sektörü reformu için öngörülen yöntem ile uyumludur. Bununla birlikte, Dünya Bankası, IMF ya da Avrupa Birliği vb. uluslararası yapıların geliştirmekte olan ülkelere kalkınma yardımları, krediler ya da üyelik karşılığında şart koşması istenen koşulları ortaya koymaktadır.

B. Güvenlik Sektörü Reformunda Küresel İşbirliğinin İnşası: Reform Aklının Standartlaştırılması

Güvenlik sektörü reformunda reform aklının standardizasyonu, gerek alan yazının oluşması gerekse kalkınma yardımı uygulamalarından elde edilen tecrübeler çerçevesinde 2003 yılından itibaren başlamıştır. Bu sürecin öncüsü yine İngiltere Hükümeti'dir. 2003 yılında Güvenlik Sektörü Reform Stratejisi yayımlayan İngiltere, reform kavramları ile yöntem ve araçlarının bir strateji belgesi kapsamında standartlaştırılmasına girişmiştir. Buna göre, güvenlik sektörü reformunun temel amacı, "reformlar yoluyla geliştirmekte olan ve geçiş ülkelerinin hükümetlerini, meşru güvenlik işlevlerini daha etkili ve demokratik olarak yerine getirebilmeleri konusunda desteklemek" olarak ilan edilmiştir.³⁰¹ Reform gerekçelerinin ana eksenini, "güvenlik-yatırım-kalkınma" ilişkileri oluştururken, bu ilişkinin yasal çerçeve içerisinde örgütlenmiş bir güvenlik sektörü çerçevesinde gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Strateji belgesine göre demokratik, hesap verebilir, yetenekli, etkili ve verimli bir güvenlik sektörü, bu ülkelerde bir taraftan çatışma riskini

²⁹⁹ H.Groenewald, Michael von Tangen Page (eds.), **Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate**, Occasional SSR Paper No. 1, Clingendael-International Alert-Saferworld, Netherlands, 2002, s. 3.

³⁰⁰ *a.g.e.*, s. 3-4.

³⁰¹ Global Conflict Prevention Pool (GCPP), **Security Sector Reform Strategy (2004-2005)**, Ministry of Defence, Foreign & Commonwealth Office, Department for International Development, UK, 2003.

azaltarak vatandaşların güvenliğini artırırken diğer taraftan istikrarlı kalkınma için gerekli yatırımcı güvenliğini ve bağışçı sayısını artıracaktır.³⁰²

Güvenlik sektörü reformunun devam eden gelişimi, bu strateji belgesinde kendisini gösterir. Bütüncül ve kapsamlı bir yaklaşıma sahip olduğu baştan beri dile getirilen reformun çerçevesini çizme ve sınırlama konusunda yaşanan belirsizlik, strateji belgesindeki güvenlik sektörü tanımını etkilemiştir.³⁰³ Daha önce nispeten daha belirli tanımlar yapılırken strateji belgesinde, belirli bir güvenlik sektörü tanımı yapmaktan kaçınılmıştır. Reformun geniş bir içeriğe sahip olduğu belirtilerek içerik, yöntem, araçlar ya da aktörler ve faaliyetler konusunda bir sınırlama getirilmemiştir. Genel çerçeve, demokratik norm ve ilkelerdir. Bu kapsamda reform, güvenlikle ilgili politika, yasama, yapısal ve gözetim meselelerini kapsamaktadır.³⁰⁴

Strateji belgesine göre, güvenlik sektörü reform programları ülkelere göre farklılık gösterecektir. Bunun için reform programları, ülkelerin koşulları göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Programlar, güvenlik sektörü reformunun sadece bir unsuruna yönelik olabileceği gibi birden çok alanı da kapsayabilecektir. Programların uygulanması için kamu mali yönetimi dâhil ilgili diğer alanların da dikkate alınması öngörülürken uluslararası, ulusal, yerel ya da hükümet dışı örgütlerle işbirliği de öngörülmektedir.³⁰⁵ Ancak reformun uygulanmasında uluslararası işbirliği konusunda kaygılar vardır. Özellikle, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Avrupa Birliği örgütleri ile Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere Fransa ve Almanya gibi bağışçı

³⁰² a.g.k.

³⁰³ İngiltere Hükümeti strateji belgesinde, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nin güvenlik sektörü reformu ilkelerini benimsediğini ilan etmiştir. Buna göre, OECD DAC tarafından ilan edilen güvenlik sektörü reformunun ilkeleri şunlardır: 1) Güvenlik sektörünün bir bütün olarak görülmesi, 2) Programların ilgili ülke tarafından sahiplenilmesi, 3) Hükümet bağlılığının gerekliliği, 4) Parlamento gözetiminin göz önünde bulundurulması, 5) Güvenlik sektörünün sivil yönetiminin gerekliliği, 6) Sivil toplumun katılımının teşvik edilmesi.

³⁰⁴ a.g.k.

³⁰⁵ a.g.k.

Ülkelerin konuya ilgilerinin artmasına rağmen aralarında henüz eşgüdüm ve bütüncül yaklaşım olmaması eleştirilmiştir.³⁰⁶

Reform aklının standartlaştırılmasında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma rgt belirleyici olmuştur. Bu kapsamda, 2005 yılında güvenlik sektörü reformunda yönetişim ilkelerinin ilan edildiği Rapor, güvenlik sektörünün demokratik yönetişim ilkeleri çerçevesinde yrtlmesi için bir rehber niteliğini taşımaktadır.³⁰⁷ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma rgt'ne göre, güvenlik, yönetişimin iyileştirilmesi için önemlidir. Çünkü uygun olmayan güvenlik yapıları ve mekanizmaları kötü yönetişime, istikrarsızlığa ve yoksulluğa yol açmaktadır. Örgüt, kalkınma topluluğunun güvenlik sektörü reformunda uyması gereken ilkeleri de ilan etmiştir. Buna göre, reformda göz önünde bulundurulması gereken ilkeler şöyle özetlenebilir:³⁰⁸

-Güvenlik sektörü reformu insan merkezli, yerel olarak sahiplenilen, demokratik normlar ve insan hakları ilkeleri ile hukukun üstünlüğüne dayalı olmalıdır.

-Güvenlik sektörü reformu, kalkınma ve güvenlik politikalarının bütünleştirilmesine dayanan bir yaklaşıma sahip olmalıdır.

-Güvenlik sektörü reformu, güvenlik meselelerinde daha fazla sivil katılımı ve gözetimini sağlamalıdır.

-Güvenlik sektörü reformu, devletin ve insanların güvenlik ihtiyaçlarının daha geniş bir çerçeve değerlendirilmesine dayanan çok sektörlü stratejiler ve eylemler üzerine kurulu olmalıdır.

-Güvenlik sektörü reformu, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kamu yönetimi reformlarının altında yatan temel ilkelere bağlı olarak geliştirilmelidir.

-Güvenlik sektörü reformu, güvenlik politikasının etkili olarak işlemesi için ihtiyaç duyulan kurumsal ve bireysel nitelikleri kamuya açık süreçler ve politikalar üzerinden kazandırmalıdır.

³⁰⁶ a.g.k. Bu çerçeve de, USAID, Nisan 2004 ayında, ABD Hükümeti adına OECD/DAC tarafından yayımlanan, *Güvenlik Sistemi Reformu ve Yönetişim: Siyasa ve İyi Uygulama* ilkelerini kabul etmiştir. Bkz. USAID, **Security Sector Reform**, 2009, s. 5.

³⁰⁷ Rehber e göre, güvenlik sektörü reformu, *kalkınmaya, yoksulluğun azaltılmasına ve demokrasiye olanak sağlayan güvenlik ortamının oluşturulmasını* amaçlamaktadır. Bkz. OECD, 2005, s. 16.

³⁰⁸ a.g.k., s. 12.

Ball ve Hendrickson'un, 2006 yılında yayımlanan çalışmalarında ulaşılan sonuç şudur: OECD (DAC) tarafından ifade edilen güvenlik sektörü reform politikası ile Uluslararası güvenlik yardım programları ve gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçları arasında eşgüdüm ve birlik yoktur. Ball ve Hendrickson, güvenlik sektörü reform politikasının uygulamaya geçirilebilmesi için "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün güvenlik sektörü reform yaklaşımının kalkınma topluluğu içerisinde ana akım haline getirilmesi" ve "kalkınma ile güvenlik politikaları arasında bütünlük sağlanması" gerektiğini vurgulamıştır.³⁰⁹ Bu çalışmaya göre, sorunun dört nedeni vardır. Birincisi, bağışçıların güvenlik sektörü reform politikasının uygulanmasına ilişkin deneysel (tecrübî) temelini zayıf olmasıdır. Bunun sebebi ise, güvenlik sektörü reformunun kural koyucu yapısının reformlara ilişkin ayrıntılı ve bağımsız araştırmaları sınırlama eğiliminde olmasıdır. İkinci sorun, güvenlik sektörü reformunu uygulayanların sayısı arttıkça, karşılaşılan güvenliğe ilişkin sorunların reform içerisine dâhil edilmesinden kaynaklanmaktadır. Farklı yerlerde farklı sorun ve yöntemlerin reform çatısı altında sürece dâhil edilmesi nedeniyle, güvenlik sektörü reformunun başlangıçta bütüncül ve yönetim temelli yaklaşımı bozulmaktadır. Üçüncüsü, bağışçıların değişen çıkarları, amaçları, çalışma kültürleri ve uygulamaları, güvenlik alanında Uluslararası politikaları birbirleriyle ya da yardım alan ülkelerin ihtiyaç ve öncelikleri ile uyumlaştırmayı zorlaştırmaktadır. Dördüncü sorun ise, araştırmacılar ile reform destekçileri arasında zayıf ittifakların olmasıdır. Bu nedenle, daha derin politika tartışmaları için gerekli araştırma bulgularının elde edilmesi mümkün olmamaktadır. Bu sorunların çözümü için önerilen başlangıç noktası ise, araştırma, politika ve uygulamanın birleştirilmesidir. Her bir alanda faaliyet gösteren kuruluşların bir araya gelerek bilgi ve tecrübe alışverişinde bulunması, eşgüdüm ve birlik sorununun çözümü için bir yol açacaktır.³¹⁰

³⁰⁹ N.Ball, Dylan Hendrickson, **Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice And Research**, Workshop on New Directions in Security Sector Reform, Peace, Conflict and Development Program Initiative, International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canada, 3-4 November 2005, Revised January 27, 2006, http://www.idrc.ca/en/ev-83412-201-1-DO_TOPIC.html, (Erişim Tarihi: 18 Haziran 2014).

³¹⁰ *a.g.k.*

Güvenlik sektörü reformu uygulamalarına ilişkin olarak ileri sürülen bu sorunların giderilmesi için Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, 2007 yılında bir *el kitabı* yayımlamıştır. Bu kitap, 2005 yılında yayımlanan güvenlik sektörü reform politikasının uygulama yöntemini göstermektedir. Buna göre, güvenlik sektörü reformunun birbirleriyle iç içe geçmiş üç amacı olmalıdır: Temel güvenlik ve adalet hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi ve sürdürülebilirliğini sağlanması, etkili yönetim, gözetim ve hesap verebilirlik sisteminin tesisi, reformun yerel liderlik ve sahipliğinin geliştirilmesi.³¹¹ Başta Kalkınma Yardım Komitesi (DAC) üyesi ülkeler olmak üzere, reform sürecinde görev alan tüm kurum ve kişilere standart bir uygulama çerçevesi sunan bu kitap, kendisinden sonraki ülkelerin reform uygulamaları yanında reform düşününü de biçimlendirmiştir.³¹²

Bu ülkelerin başında, güvenlik sektörü reformuna 1999 yılından itibaren ilgi gösteren ABD'dir. Güvenlik sektörü reformunun ABD gündemine girmesinden on yıl sonra, Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Uluslararası Kalkınma Ajansı tarafından müşterek hazırlanan Güvenlik Sektörü Reformu politika belgesinde, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı kendisini reformda konumlandırmıştır. Bu politika belgesinde, Ajans'ın güvenlik sektörü reformundaki rolü ile güvenlik sektörüne ilişkin tanımlara ve uygulamaya yön veren ilkelere yer verilmiştir. Buna göre, Ajans, sivil yönetim, gözetim ve güvenlik kapasitesini oluşturmaya yönelik yönetim ve hukukun üstünlüğü programlarını destekleyecektir.³¹³

ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı'na göre, güvenlik sektörü reformunun amacı, güvenliğin etkili, meşru, şeffaf, sivil otoriteye hesap verebilir ve halkın ihtiyaçlarına cevap verebilir biçimde karşılanmasını sağlamaktır. Ajans, güvenlik sektörünü de, yönetim yaklaşımına uygun olarak, uluslararası, bölgesel, ulusal ve ulus altı seviyede faaliyet gösteren askeri ve sivil örgütler ile kişilerden oluşan bir yapı olarak tanımlamıştır. Ajans, güvenlik sektörünü dört başlık altında sınıflandırmıştır.³¹⁴

³¹¹ OECD, **The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) Supporting Security and Justice**, France, 2007, s. 10; 21.

³¹² Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, 2008 yılında, reform sürecinde yer alan kişi ve kurumlar için *güvenlik sektörü reformu ve yönetim eğitim kitabı* da yayımlamıştır. Bkz. OECD, **Training Module on Security System Reform and Governance Workbook for Trainees**, France, 2008.

³¹³ USAID, 2009, s. 6.

³¹⁴ *a.g.k.*, s. 7-8.

“Devlet Güvenlik Sağlayıcıları³¹⁵”, “Hükümete Ait Güvenlik Yönetim ve Gözetim Kuruluşları³¹⁶”, “Sivil Toplum³¹⁷”, “Devlet Dışındaki Güvenlik ve Adalet Sağlayıcıları.”³¹⁸ Ajans, İngiltere aksine, devlet dışı aktörleri açıkça saymak yerine diğer gruplar dışında kalan ve değişen derecede yasal statü ve meşruiyet sahibi olan aktörler olarak tanımlamıştır. Bu aktörlerden birisi de özel güvenlik şirketleridir.

Güvenlik sektörü reformunda 2000’li yıllar, yönetim yaklaşımının reform aklını biçimlendirdiği dönemdir. Bunda, reformun öncüsü İngiltere Hükümeti’nin OECD yaklaşımının benimsenmesi gerektiği yönündeki politika önerisi olduğu kadar, tüm dünyada yönetim düşüncesinin yaygınlaşması da vardır. 2000’li yıllarda demokratik yönetim yaklaşımıyla birlikte, güvenlik sektörü reformu yazını diğer alanlarla ilişki kurma gayreti içerisine girmiştir.

C. Güvenlik Sektörü Reformunun Meşruiyet Kaygısı: Meşruiyet için Yönetişim ve Disiplinler arası Yöntem

Güvenlik sektörü reformunun meşruiyet kaygısını 2000’li yıllarda gidermek için yönetim ve disiplinler arası yöntemi esas aldığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda, başta Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün yönetim ve güvenlik sektörü reform ilkelerini esas alan reform yaklaşımı bu iki esasa dayalı olarak kavramsallaştırılmaya devam etmiştir. Bunlardan meseleye yöntemsel açıdan yaklaşan ve alan yazını etkileyen çalışma Kanada Uluslararası Yönetişim Yenilik Merkezi bünyesindeki Mark Sedra’ya aittir.

Sedra, güvenlik sektörü reformunun siyasal, ekonomik, toplumsal ve kurumsal olmak üzere dört boyutu olduğunu belirterek reform faaliyetlerini bu boyutlara göre

³¹⁵ Askeri kuvvetler, polis, başkanlık korumaları, istihbarat birimleri, sahil koruma, sınır koruma, gümrük otoriteleri, yedek veya yerel güvenlik birimleri, sivil savunma birimleri, ulusal muhafızlar ve hükümet milisleri.

³¹⁶ Yürütme organı (devlet başkanı, başbakan vd.); ulusal güvenlik danışma kurulları; savunma bakanlıkları, kamu yönetimi, içişleri, adalet ve dışişleri bakanlıkları; yargı organı; mali yönetim kuruluşları; (maliye bakanlıkları, bütçe ofisleri, genel kontrolör, mali denetim ve planlama birimleri); yasama organı; yerel yönetim otoriteleri (valiler, belediye meclisleri); kurumsal mesleki standart otoriteleri; denetim kuruluşları; resmi kamu şikâyet komisyonları.

³¹⁷ Mesleki örgütler; sivil inceleme kurulları; politika analiz örgütleri (düşünce kuruluşları ve üniversiteler); destek örgütleri, insan hakları komisyonları ve ombudsman; hükümet dışı örgütler; medya ve diğer aktörler.

³¹⁸ Değişen derecelerde yasal statü ve meşruiyet sahibi olan diğer tüm aktörler.

sınıflandırmıştır. Siyasi boyut, yasama ve yürütme organları seviyesinde güvenlik sektörü ve gözetim yapısının oluşturulmasını ifade ederken kurumsal boyut, güvenlik güçlerinin eğitimi ve teçhizi ile adli ve idari kontrol ve gözetim sistemlerinin kurulması anlamına gelir. Toplumsal boyutta esas, sivil toplumun güvenlik sektörüne katılımının sağlanmasıyla ilgilidir. Ekonomik boyut ise, güvenlik sektörü ile kamu mali yönetimi (güvenlik harcamaları) arasında bağlantı kurulması ve yolsuzluğun önlenmesini kapsamaktadır.³¹⁹

Sedra, güvenlik sektörünün amaçlarını ise üç başlık altında toplar. Bunlardan birisi, güvenlik hizmeti sağlayan devlet ve devlet dışı kuruluşlar ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesini sağlayacak bir yapı kurulmasına işaret eder. Bu yapılanma, sektör yapılanmasıdır. Devlet ve devlet dışı olsun, güvenlik işlevini yerine getiren tüm kuruluşlar hizmet sağlayıcı olarak adlandırılırken vatandaşlar hizmetin son kullanıcısı olarak adlandırılmaktadır. Devletin güvenlik işlevinden güvenlik sektörüne geçiş için kullanılan söylem değişikliği Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliğinin kavramları üzerinden gerçekleştirilmektedir. Reformda kapasite geliştirme olarak adlandırılan bu amaç, güvenlik hizmetinin etkili, adil, erişilebilir, hesap verebilir ve haklara saygılı bir yapı içerisinde verilmesini öngörmektedir. Reformun bir amacı ise, ulusal ve ulus altı seviyede yönetişimin güçlendirilmesi ile örgütsel yapıların ve yönetim sistemlerinin rasyonalizasyon olarak sunulur. Buna göre, devletin politika geliştirme, kurumları yönetme ve çeşitli seviyelerde güvenlik sektörünün gözetimini sağlama kapasitelerinin demokratik standartlar çerçevesinde geliştirilmesidir. Reformun bir diğer amacı, mali olarak sürdürülebilir, uygun büyüklükte ve güvenliği sağlayabilecek şekilde kaynak tahsis edilebilen bir güvenlik sektörü tesis edilmesidir.³²⁰

Sedra, güvenlik sektörü reformunun normlarını ve ilkelerini de ortaya koymuştur. Bu, güvenlik sektörü reformunun normlarını ve ilkelerini (Tablo-13) bu başlık altında ortaya koyan ilk çaba olarak değerlendirilebilir. Yönetişim düşüncesinin uluslararası alanda yaygınlaştırılması için çalışan bir merkez tarafından geliştirildiği de göz önünde bulundurulduğunda, bu norm ve ilkelerin meşruiyet zeminini sağlama konusunda başarılı olduğu söylenebilir. Sedra'ya göre, güvenlik sektörü reform

³¹⁹ M.Sedra, 2010, s. 5.

³²⁰ *a.g.e.*

yöntemi evrim geçirmesine ve olgunlaşmasına rağmen bu temel ilkeler değişmeden kalmıştır.³²¹

Tablo-13: Güvenlik Sektörü Reformunun Norm ve İlkeleri³²²

Norm/İlke	Açıklama
İnsan Merkezlilik	Güvenlik sektörü reformu, yönetimlerin ya da rejimlerin güvenliğinden ziyade bireylerin güvenliğini vurgular. İnsan merkezlilik, devletin güvenliğini dışlamaz ama devletin güvenliği adına bireylerin özgürlüğünün azaltılmasını kabul etmez.
Hukukun Üstünlüğü ³²³	Hukukun üstünlüğü, devletin kendisini de dâhil, kamu ya da özel bütün kişilerin, kurum ve kuruluşların, resmen yürürlükte olan, eşit olarak uygulanan ve bağımsız olarak yargılanan ve uluslararası insan hakları norm ve standartlarına uyumlu kanunlara karşı sorumlu olması ilkesidir.
Şeffaflık	Güvenlik planlaması ve kaynakları ile ilgili bilgi, ulusal güvenliğin gerektirdiği gizlilik çerçevesinde, hükümet ve halk tarafından geniş ölçüde elde edilebilmelidir.
Demokratik Hesap Verebilirlik ve Gözetim	Güvenlik sektöründe yönetişimin geliştirilmesi ve güvenlik sektörünün demokratik sivil otoriteye tabi olması güvenlik sektörü modelinin merkezinde yer alır. Tüm güvenlik kuruluşları, demokratik olarak seçilmiş sivil otoritelere, bağımsız gözetim kurumlarına ve sivil topluma karşı sorumlu olmalıdır. İnsan hakları ve mali yönetime ilişkin doğrudan kurumsal gözetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.
Koordinasyonda Bütünlük Sağlanması	Güvenlik sektörü reformu, anayasal ve yasal rollerine ve sorumluluklarına dayalı olarak, güvenlik/adalet sektörleri arasında kurumsal eşgüdüm ve işbirliği mekanizmalarına öncelik tanır.
Operasyonel Etkinlik	İyi işleyen bir güvenlik sektörü, operasyonel olarak etkili güvenlik kuvvetlerine ve kurumlarına dayanır. Ancak operasyonel etkinlik, insan hakları, yolsuzluk ve istismarları önlemeye dönük mekanizmalar pahasına sağlanmamalıdır.
Eşgüdüm, Önceliklendirme ve	Güvenlik sektörü reformu, güvenlik sektörünü oldukça bütünsel ve birbirine bağlı olarak kavramsallaştırır. Bir unsurun yanlış işlemesi ya da

³²¹ Bu ilkeler, OECD tarafından ilan edilen güvenlik sektörü reform ilkelerini desteklemektedir. Bkz. OECD, 2005; 2007.

³²² Bu tablo, Sedra'dan güvenlik sektörü reformunun "Anahtar Normlar ve İlkeleri" başlığı altında yer verdiği esasların özetlenerek uyarlanması suretiyle hazırlanmıştır. Bkz. M.Sedra, 2010, s. 6-8.

³²³ Sedra'nın, ABD hükümetinin 2009 yılında yayımlanmış olduğu "Güvenlik Sektörü Reformu" isimli politika belgesindeki hukukun üstünlüğü tanımını kullandığına dikkat edilmelidir. Bkz. USAID, 2009, s. 8.

Bütünleşik Politika	bozulması tüm güvenlik sektörünün istikrarsızlaşmasına ya da çökmesine neden olabilir. Bu nedenle, reformun uygulanmasında sektörler ve kurumlar arasında işbirliği şarttır.
Sivilleşme	Otoriterlik ya da çatışma sonrasında güvenlik sektörü siviller tarafından yerine getirilmesi gereken rollerin askeri personel tarafından yerine getirildiği bir yapı arz edebilir. Bu nedenle, demokratik sivil kontrolün ve gözetimin tesis edilmesine yönelik sivilleştirme güvenlik sektörü reformunun temel bir unsurunu oluşturur.
Sivil Toplum Katılımı	Sivil toplum, politika ve uygulama üzerinde dış kontrol tesis ederek güvenlik sektöründe önemli bir rol oynar. Aynı zamanda devlet-toplum etkileşim yeri olarak hizmet eder. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformu, sivil toplumu güvenlik meselelerine katılım sağlayacak ve güvenlik kurumları ile etkileşime geçecek şekilde güçlendirmelidir.
Siyasi Bir Süreç	Güvenlik sektörü reformu, daha geniş bir siyasi değişimin doğal bir sonucudur. Bunun için yerel aktörler ile dışsal paydaşlar arasında siyasi bir pazarlık ve uzlaşma gerektirir. Uzun vadeli amaç, güvenlik sektörünün apolitikleştirilmesi ve bürokratikleştirilmesidir.
Sahiplenme	Sahiplenme, güvenlik sektörü reformunun uzun vadeli geçerliliği için gereklidir. Bu sahiplenme sadece devlet seçkinlerinin değil devlet dışı aktörlerin de reformu sahiplenmesini gerektirir.
Cinsiyet	Kapsayıcı, erişilebilir ve insan merkezli bir güvenlik sektörü reformu, çatışma ve istikrarsızlık ortamından olumsuz etkilenen başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere toplumsal grupların ihtiyaçlarına da cevap vermelidir.
Sürdürülebilirlik	Güvenlik sektörü reformunun amacı, dışa bağımlı olmayan kendi kendine yeterli bir güvenlik sektörünün kurulmasıdır. Bu nedenle, reformun uygulanmasında uzun vadeli siyasi ve mali gerçeklikler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformu “doğru ölçekleme (right-sizing)” ve “doğru finanslama (right-financing)” arayışında olmalıdır.
Uzun Vade	Güvenlik sektörü reformu, uzun vadeli bir dönüşüm sürecidir. Bu nedenle, iç ve dış paydaşlar arasında üst seviye siyasi istek ve sürdürülebilir kaynak temeli ister. Kamuda gerçek dışı beklentiler reform sürecini aksatabilir.
İçeriğe Özgülük	Güvenlik sektörü reformu için her ülke için uygulanabilecek bir şablon yoktur. Bu nedenle, reform ülkelerin tarihsel, siyasi, sosyo-ekonomik ve güvenlik koşullarına göre ayarlanmalıdır.

Güvenlik sektörü reformu, 2000’li yıllarda yönetim yaklaşımı çerçevesinde bir kavramsallaştırma ve yaygınlaştırma aşamasından geçmektedir. Tablo-13’de verilen norm ve ilkelerin her biri reformcular için bir soruna işaret etmektedir. Genel sorun, uygulamanın kavramsal gelişime göre yavaş hızda seyretmesidir.³²⁴ Bu sorun, kavramsal içerik ile uygulama içeriğinin farklı olmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan uluslararası örgütler ve ülkeler tarafından uygulanan reform yöntemleri arasında da farklılıklar vardır. Bu durum kısmen ülkelerin kendilerine özgü koşullarından kaynaklanırken kısmen de reformu şart koşan kalkınma topluluğunun farklı reform yöntemlerinde standartlığın sağlanamamasından kaynaklanmaktadır.³²⁵ Ayrıca, reform uygulanan ülkelerde kamu, sivil toplum ya da özel sektör tarafından reformun sahiplenilmemesinin reformun uygulanması önünde engel olduğu dile getirilmektedir. Bunun yanı sıra, her şeye güvenlik penceresinden bakılması, reformun amacını aşması ve uygulamaya dökülmesi konusunda da endişeler vardır.³²⁶ Bu sorun tanımlamaları bir taraftan uluslararası örgütler ile ülkelerin işbirliği alanlarını gösterirken diğer taraftan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik sektörü reformu kapsamındaki müdahale alanlarını da ortaya koymaktadır.

Ç. Güvenlik Sektörü Reformunda “Kapasite İnşası”: Bireysel ve Kurumsal Uyarılama

Askeri yönetim alanındaki kontrol ve gözetim, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) tekniklerinin güvenlik sektöründe uygulanmasına dayanır. YKİ teknikleri, genel yönetim yaklaşımında olduğu gibi ideolojik anlamlarla yüklüdür. Klasik yönetim yaklaşımının etkinlik, verimlilik, işbölümü ve uzmanlaşma kavramlarının içeriğini neoliberal paradigma lehine yeniden tasarlayan YKİ, yönetim kavramlarının altında toplanan siyasal, ekonomik, toplumsal ve yönetsel kavramların bir bileşimi niteliğindedir. Güvenlik sektöründe de, kontrol ve gözetim yapısının oluşturulması,

³²⁴ M.Sedra, 2010, s. 22.

³²⁵ *a.g.e.*, s. 20-22.

³²⁶ L.Goor, Erwin van Veen, “Less Post-Conflict, Less Whole of Government and More Geopolitics?”, **The Future of Security Sector Reform**, (Ed. Mark Sedra), The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada, 2010, s. 98.

yönetişimin ideolojik yükleme tavrına uygun olarak, “kapasite inşası” kavramıyla ifade edilmektedir.

Kapasite inşası, güvenlik sektöründe yer alan kişi ve kurumların, yönetim, kontrol ve gözetim işlevlerini yönetim ilkeleri çerçevesinde yerine getirebilmesi için belirli koşulların oluşturulmasını kapsar. Kapasite inşası, hem güvenlik sektörü reformunun tamamlanmasını hem de reform sonucunda oluşturulan güvenlik sektörü yapısının sürekliliğini amaçlar. Güvenlik sektörü reformunda kapasite inşasından, bireysel ve kurumsal olmak üzere iki başlık altında bahsedilmektedir. Buna göre, kapasite inşasına ilişkin olarak alanyazında ve politika belgelerinde geçen koşullar Tablo-14’deki gibi tasnif edilebilir.

Tablo-14: Güvenlik Sektörü Reformunda Kapasite İnşası³²⁷

Kapasite Türü	Kapasite Kaynağı	Tez	Kapasite Unsuru
Bireysel Kapasite	Bilgiye Erişim	Bilgiye erişim, sivil kesimin yönetim ve gözetim kapasitesini geliştirir.	Sivil uzmanlık
	Mesleki Gelişim	Güvenlik personelinin tehdit değerlendirme, planlama, tahsis edilen kaynakların etkili ve verimli olarak kullanımı konusunda yetersizliği yönetim ve gözetim kapasitesini azaltır.	Profesyonellik
	Profesyonellik	Güvenlik personelinin, demokratik yönetim ilkelerine göre davranması, yönetim ve denetim kapasitesini artırır.	Demokratik Yönetişim
	Güven İnşası	Sivil ve güvenlik personeli arasında güven olması, yönetim ve gözetim kapasitesini artırır.	Sivil-Asker İşbirliği
	Sivil Toplum	Sivil toplum örgütleri, sivilleri eğitir ve güvenlik politikalarının oluşumuna teknik girdi sağlarsa yönetim ve gözetim kapasitesi artar.	Sivil Toplum Katılımı

³²⁷ Bu tablo, güvenlik sektörü reformu ve yönetişimi yazınında ve politika belgelerinden kapasite inşasına ilişkin olarak söylenenlerden çıkarılan nedensellik ilişkilerine göre hazırlanmıştır.

Kurumsal Kapasite	Yeni Kamu İşletmeciliği	Güvenlik kuruluşları, YKİ tekniklerine göre örgütlenirse, yönetim ve gözetim kapasitesi artar.	İç Örgütlenme
	Sivil Kontrol	Güvenlik kuruluşları, sivil otoritelere hiyerarşik olarak bağlı olursa yönetim ve gözetim kapasitesi artar.	Kamu Örgütlenmesi
	Demokratik Yönetişim	Güvenlik kuruluşları, demokratik yönetim ilkelerine uygun olarak faaliyet gösterirse, yönetim ve gözetim kapasitesi artar.	Demokratik Yönetişim

Dünya Bankası tarafından 1980’li yıllardan itibaren yürütülen yapısal ve sektörel uyarılama programlarında da sık kullanılan kapasite inşası, çatı kavram niteliğine sahiptir. Bu kavramın da içeriği, demokratik yönetim ile birlikte genişlemiştir. Daha önceki reform programlarında, idari kapasiteyi güçlendirmek şeklinde ifade edilen ve YKİ tekniklerinin uygulanmasını ifade eden kapasite inşası, uygulanan reform programına göre içerik kazanmaktadır.

D. Güvenlik Sektörü Reformunda “Yerel Sahiplik”: Sürdürülebilirlik ve Reform Taşıyıcılığı Kaygısı

Güvenlik sektörü reformunda yerel sahiplik, reformun, uygulandığı ülkenin başta üst düzey yöneticileri olmak üzere, güvenlik sektörünü oluşturan unsurlar tarafından sahiplenilmesi anlamına gelir. Yerel sahiplik, aynı zamanda, reform uygulamalarında karşılaşılan bir sorunun adıdır.³²⁸ Buna göre, reform uygulandığı ülkede sahiplenilmezse tamamlanamaz. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformunda yerel sahiplik geliştirilmesine çalışılır.³²⁹

³²⁸ OECD, **Security System Reform: What Have We Learned? Results and Trends from the Publication and Dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform**, France, 2009, s. 13.

³²⁹ Reform süreçleri, genel olarak süreç odaklı yürütülmektedir. Süreç odaklılık, kalite yönetimi yaklaşımlarının temel ilkelerinden birisidir. Bu çerçevede yerel sahiplik ilkesi, kökenini Toplam Kalite Yönetiminin temel ilkelerinden birisi olan “üst yönetimin desteği” ilkesinden alır. Toplam Kalite Yönetiminde de, üst yönetimin desteği olmadan başarı sağlanamayacağı ileri sürülmektedir.

Güvenlik sektörü reformunda, reform sürecinin büyük ölçüde *siyasi bir süreç* olarak görülmesinden dolayı yerel sahiplik ilkesine ihtiyaç olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, güvenlik sektörü reformu, *çok hassas* bir alanda gerçekleştirildiğinden, apolitik olarak yürütülmesi mümkün değildir.³³⁰ Bu çerçevede, yerel sahiplik konusunda dikkat edilmesi gereken şeyler vardır. Birincisi, reformun “siyasi iktidara ve karar verme gücüne sahip olmayan sivil toplum gibi örgütlerle yürütülemeyeceği”dir. Çünkü bu örgütler reformu desteklemek ya da lobi faaliyetlerinde bulunabilmekle birlikte reformu uygulamak için siyasi güç sahibi değildir. Bu nedenle, reformun uygulanması için kamu kesiminin desteği kesinlikle alınmalıdır. İkincisi, reform sürecinin “tam demokrasi ile otoriter devlet yapısı arasında kalan gri bölgede gerçekleştiriliyor” olmasıdır. Çünkü reform bir demokratikleştirme projesidir. Bu nedenle, hükümetin meşruiyetinden ziyade reformun meşruiyetinin sağlanılmasına odaklanılmalıdır. Üçüncüsü ise, “reformların iç meşruiyetinin reformun tasarlanma sürecine bağlı olması” ile ilgilidir. Buna göre, reform süreci, bir danişsal ve kapsayıcı bir şekilde tasarlanmalıdır. Süreç bir danişma ortamı içerisinde yürütülürken diğer taraftan ilgili tarafların katılımı sağlanarak değişime direnç göstermeleri önlenmeye çalışılmalıdır.³³¹

Yerel sahipliğin bir diğer boyutu ise, güvenlik sektörü reform programlarının, uygulandığı ülkenin tarihi, kültürü, yasal çerçevesi ve kurumların durumunun göz önünde bulundurulmasıyla ilgilidir. Buna göre, reformların ihtiyaçları ve öncelikleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterecektir. Reformların sürdürülebilirliğini sağlamak için, reform programları, uygulandığı ülkenin güvenlik sektörü unsurlarının, süreçlerinin ve önceliklerinin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformları uzun vadeli değişim programları olarak görülmektedir.³³²

³³⁰ L.Nathan, **No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform**, Revised Second Edition with Amendments, University of Birmingham, UK, 2007, s. 8.

³³¹ *a.g.e.*, s. 14-15.

³³² USAID, 2009, s. 9.

II. GÜVENLİK SEKTÖRÜ YÖNETİŞİMİ: DEVLETİN MEŞRU ŞİDDET KULLANMA TEKELİNİN TERKİ

Güvenlik sektörü reformu, güvenlik ile kalkınma arasında bağlantı kurarak yönetim yaklaşımının bir uygulama alanı olduğunu ilan etmiş olsa da, yönetim yaklaşımı çerçevesinde kavramsallaşması 2000’li yıllarda gerçekleşmiştir. Güvenlik sektöründe iyi yönetim, demokrasinin pekiştirilmesi ve sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanması için gerekli görülür.³³³ Böylece, reform yönteminin oluşturulmasında yönetim kavram ve ilkelerine giderek daha fazla yer verilmiştir. Yönetişim, güvenlik sektörü reformunu iki yönde etkilemiştir. Bunlardan ilki, güvenlik sektörü yapısının oluşturulmasıyla ilgilidir. Güvenlik sektörü, devlet, sivil toplum ve özel sektör unsurlarının bir arada olduğu yapı³³⁴ olarak tasarlanırken bu unsurların güvenlik işlevinin yerine getirilmesinde birlikte çalışması öngörülür. Diğeri ise, reform yönteminde yönetim ilkelerinin esas alınmasıdır.

Bu kapsamda, güvenlik sektörü reformunun öncüsü İngiltere Uluslararası Kalkınma Bakanlığı, güvenlik sektöründe iyi yönetişimin ilkelerini şöyle sıralamıştır:³³⁵

-Güvenlik sektörü örgütleri, özellikle güvenlik güçleri, seçilmiş sivil otoritelere ve sivil topluma karşı sorumludur, yani hesap verir.

-Güvenlik sektörü örgütleri, uluslararası hukuk ve iç anayasal hukuka uygun faaliyet gösterirler.

-Güvenlik planlaması ve bütçelemesine ilişkin bilgi, yönetim ve toplum içinde büyük ölçüde elde edilebilir durumdadır ve savunma yönetiminde kapsamlı ve disiplinli bir yaklaşım vardır.

³³³ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, **Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework**, Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, 2003, s. 30.

³³⁴ Ball vd.ne göre, güvenlik sektörü yönetişimini etkileyen beş grup aktör vardır: 1) Güç kullanma yetkisine sahip kuruluşlar 2) Sivil yönetim ve gözetim kuruluşları 3) Adli ve kamu güvenlik kuruluşları 4) Devlet dışı güvenlik kurumları 5) Sivil toplum kuruluşları. Buna göre, ilk üç grupta yer alanlar genel olarak güvenlik sektörü olarak bilinen yapıyı oluştururken devlet dışı ve sivil toplum kuruluşları da katılımları nispetinde güvenlik sektörü yönetişiminin kalitesini etkileyebilirler. Bkz. *a.g.e.*, s. 32.

³³⁵ DFID, 2000, s. 4.

-Sivil asker ilişkileri, sivil otoriteler ile savunma kuvvetleri arasında iyi ifade edilmiş otorite hiyerarşisine, sivil otoritelerin ve savunma kuvvetlerinin karşılıklı hak ve yükümlülüklerine ve sivil toplumla insan haklarına saygı temelinde bir ilişkiye dayalıdır.

-Sivil otoriteler, güvenlik güçlerinin faaliyetleri ve harcamaları üzerinde siyasi kontrol uygulama kapasitesine sahiptir; sivil toplum, güvenlik kuvvetlerini izleme ve siyasi tartışmalara yapıcı girdi sağlama kapasitesine sahiptir.

-Sivil toplumun güvenlik sektörünü aktif olarak izlediği ve güvenlik politikaları, kaynak tahsisi ve diğer ilgili meselelere ilişkin düzenli olarak danışıldığı bir ortam vardır.

-Güvenlik kuvvetleri personeli, görevlerini demokratik toplumların gerekleri ile uyumlu olarak profesyonel bir şekilde yerine getirmek için yeterince eğitilir.

-Bölgesel ve bölge altı barış ve güvenliği destekleyici bir ortamın teşvik edilmesi siyasa yapıcılar için yüksek önceliğe sahiptir.

Güvenlik sektörü yönetişimine göre, devlet az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde sürdürülebilir kalkınma için güvenliği sağlamada yetersiz hatta kendisi bir güvenlik sorunu olarak görülürken iyi yönetişim, sürdürülebilir kalkınma için gerekli güvenlik ortamını sağlar. Buna göre, politikleşmiş ve etkili olmayan güvenlik kuruluşları, istikrarsızlık ve güveniksizlik kaynağıdır.³³⁶ Bir diğer deyişle, iyi yönetişim için güvenlik örgütlenmesinde yönetim-siyaset ayrımının kurumsallaşmasını öngörür.

Güvenlik sektörü yönetişimi, güvenlik sektörünün demokratik yönetişim yaklaşımına uygun olarak işlemlerini istemektedir.³³⁷ Gelişmekte olan ve geçiş

³³⁶ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 30.

³³⁷ Demokratik yönetişim, hukukun üstünlüğü, vatandaşların haklarının, menfaatlerinin ve kişisel güvenliklerinin yasal korunması, tarafsız ve bağımsız yargı, siyasi katılım hakkı, şeffaf ve hesap verebilir (sorumlu) yönetim kavramları ile açıklanmaktadır. Bkz. N.Ball, **Democratic Governance in The Security Sector**, UNDP Workshop on Learning from Experience for Afghanistan, 2002, s. 2; 31; Demokratik yönetişim, kalkınma için önemli görülür. Bunun temelinde, siyasi süreçlerin, yasal düzenlemelerin ve kurumların ekonomik büyüme ve kalkınmada büyük bir rol oynadığı yönündeki kabul vardır. Bu kapsamda, yoksullukla mücadelenin sadece toplumsal, ekonomik ve teknik bir mesele olmaktan ziyade siyasi ve kurumsal bir mesele olduğunu savunur. Birleşmiş Milletler tarafından Milenyum Kalkınma Hedefleri kapsamında üzerinde uzlaşılan bu sav, kalkınma sorunlarını

ülkelerinde demokratik yönetişimin güçlendirilmesinin siyasi bir süreç olduğunu, bu nedenle sadece teknik önlemlerle ele alınamayacağını kabul eden güvenlik sektörü yönetişimi, yönetişimin iyileştirilmesi için kurumların gerçekte nasıl işlediğinin görülebilmesini; bunun için de önemli aktörler arasındaki ilişkilerin anlaşılmasını, kanunların ve biçimsel örgüt yapısının ötesine bakılmasını gerekli görür.³³⁸

Bu kapsamda, güvenlik sektörü yönetişimi, güvenlik sektöründe yönetişimi sağlama çabalarının daha kapsamlı bir demokratik yönetim programının bir parçası olarak yürütülmesini istemektedir.³³⁹ Güvenlik sektörü reformunda bu süreç, devletler ile uluslararası örgütlerin işbirliğine dayanan küresel yönetim yapısı tarafından, yoksulluğun azaltılması savıyla, iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını kapsar. Bu nedenle, uluslararası sistemin bu yönde yeniden yapılanmasını öngörür.³⁴⁰ Bu kapsamda, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı da, güvenlik sektörü reformu ilkelerinden bir tanesini “yönetişim ilkelerinin reform sürecine dâhil edilmesi” olarak belirlemiş³⁴¹ ve güvenlik sektörü yönetişimini şöyle tanımlamıştır:³⁴²

yönetişimin işlememesine bağlar. Buna göre, ülkelere sağlanan mali kaynakların yönetim ve harcama süreçlerine odaklanılmalıdır. Sonuç olarak, demokratik yönetim bütün bu sorunların kaynağı olarak kamu yönetimine işaret etmekte ve dönüşüm nesnesine de işaret etmektedir. Bkz. Carl Michiels (Ed.), **Democratic Governance-The Key to Development**, (Çev. Thierry Pirard, Emmy Vanneste), Belgian Development Cooperation, Brussels, 2006.

³³⁸ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 30.

³³⁹ *a.g.e.*, s. 31.

³⁴⁰ UK Secretary of State for International Development, **Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor**, A White Paper on International Development Presented to Parliament, UK, 2006, s. xii.

³⁴¹ USAID tarafından kabul edilen ilkelerden birisi de, güvenlik sektörü reformuna yönetim ilkelerinin dâhil edilmesini gerektirmektedir. “*İyi Yönetişim İlkelerini ve İnsan Haklarına Saygıyı Dâhil Et: Hesap verebilirlik, şeffaflık, kamu katılımı, insan haklarına saygı ve meşruiyet, güvenlik gücünün geliştirilmesinde temel alınmalıdır. Askeri ya da sivil olsun güvenlik güçleri, temel işlevlerini bu ilkelere uygun olarak yerine getirmelidir. (...) Güvenlik sektörü reform programları, sivil toplumla doğrudan işbirliği içerisinde, hesap verebilirlik ve gözetim mekanizmalarını içermelidir. Aynı şekilde, güvenlik sektörü reform programları, güvenlik sektörü yönetişimine doğrudan odaklanmalıdır. Topyekûn yasal, siyasal ve bütçe kapsamlarının güçlendirilmesi, her ülkenin güvenlik sektörü reform ajandalarının önemli bir unsuru olmalıdır.*” Bkz. USAID, 2009, s. 9-10.

³⁴² USAID, 2009, s. 9.

Güvenlik sektörü yönetişimi, güvenlik politikası ve uygulamasının şeffaf, sorumlu ve meşru yönetimi ve gözetimidir. Güvenlik sektörü girişiminin temelinde, iyi yönetişim-kamu işlerinin ve kaynaklarının etkili, tarafsız, duyarlı, şeffaf ve sorumlu yönetimi-ve hukukun üstünlüğüün etkili bir güvenlik sektörü için gerekli olduğu kabulü vardır. Demokratik ve etkili güvenlik sektörü yönetişimi, sivil kontrol kavramını idareyi, yönetimi, mali sorumluluğu, politika oluşturulmasını ve hizmet sunumunu içerecek şekilde genişletir.

Güvenlik sektörü yönetişimi, devletin güvenlik işlevinin yerine getirilmesine sivil toplum ve özel sektörü ortak yaparken devlet aygıtı içerisinde diğer kamu yönetimi örgütlenmesini de güvenlik sektörünün bir unsuru haline getirir. Sadece silahlı kuvvetlerin ya da kolluk kuvvetleri ile özdeş tutulan güvenlik işlevi yasama, yürütme ve yargı organlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiştir.³⁴³ Bu yönüyle, güvenlik sektörü yönetişimi, devlet aygıtında topyekûn bir dönüşümü öngörür. Yukarıda bahsedilenler göz önünde bulundurulduğunda, güvenlik sektörü yönetişiminin güvenlik sektörü reformu üzerinden askeri yönetim alanı, devletin güvenlik işlevi ve devlet aygıtındaki dönüştürücü etkisini Tablo-15’de gibi göstermek mümkündür. Böyle bir çözümleme, güvenlik sektörü yönetişiminin kullandığı kavramları, bunların içeriğini ve dönüşüm yöntemini de ortaya koyacaktır.

Tablo-15: Güvenlik Sektörü Yönetişiminin Tanımlayıcı (Dönüşüm) Unsurları

Unsur	Yöntem	İçerik	Askeri Yönetim Alanına Etkisi
Yönetişim	Demokratik Yönetişim	Demokrasi-kapitalizm ilişkisinin neoliberal tezidir. Neoliberal sivil kontrol yöntemidir.	Askeri yönetim alanının ulus altı ve ulus dışı yapılar tarafından kontrolüne imkân verir.
	Küresel Yönetişim	Devletin güvenlik işlevinin küresel örgütler ve piyasalar tarafından yönetilmesidir.	Askeri yönetim alanı örgütlenmesi ve görevlerinin belirlenmesinde ulus dışı unsurların etkinliğine imkân verir.
Tez	Demokrasi-Kalkınma ilişkisi	Yoksulluğun azaltılmasına dayalı	Askeri yönetim alanının, demokrasi ilkeleri üzerinden

³⁴³ Güvenlik sektörü reformunda “güvenlikleştirme (securitisation)” olarak adlandırılan sorun, devlet aygıtının bütününün odağının güvenlik haline gelmesine ve devletin güvenlik sektörü reformu doğrultusunda dönüşme eğilimine vurgu yapmaktadır. Bkz. L.Goor, Erwin van Veen, 2010, s. 98.

		kalkınmanın sağlanması için gerekli güvenlik ortamı demokratik bir yönetimde mümkündür.	piyasa temelli güvenlik yaklaşımına uygun olarak sınırlandırılmasına imkân verir.
Birey	Devlet-Yurttaş İlişkisi	Devletin kendisi yurttaş için bir güvenlik sorunudur.	Askeri yönetim alanının yapısal ve işlevsel olarak sınırlandırılmasına imkân verir.
		Yurttaşın, güvenlik işlevine katılımı sivil toplum ve özel sektör üzerinden dolaylı ve kontrole dayalı olur.	Zorunlu askerlik uygulamasının kaldırılmasına imkân verir.
Sivil Kontrol	Demokratik Yönetişim	Sivil kontrolün devlet dışındaki aktörler tarafından sağlanmasıdır.	Askeri yönetim alanının, sadece sivil yönetime değil ulus dışı aktörler ile sivil toplum örgütlenmelerine karşı sorumlu hale getirilmesine imkân verir.
	Çok Boyutlu Kontrol	Siyasal, yönetsel, yargısal ve mali kontrol sağlanmasıdır.	Askeri yönetim alanının, devlet yanında sivil toplum ve özel sektör tarafından, iç örgütlenme ve kamu yönetimi örgütlenmesi üzerinden, kanunlarla ve kamu mali yönetimi ilkeleri çerçevesinde kontrolüne imkân verir.
Güvenlik Politikası	Yönetişim	Güvenlik politikasının, devlet yanında sivil toplum ve özel sektör katılımıyla belirlenmesidir.	Askeri yönetim alanının devlet yanında sivil toplum ve özel sektörün ekonomik ve siyasi kaygılarına göre işlev göstermesine imkân verir.
Kamu Mali Yönetimi	İyi Yönetişim	Tüm kamu kurumlarının ve kaynaklarının kamu mali yönetimi sürecine dâhil edilmesi ve kaynak akışlarının açıkça	Askeri yönetim alanı için ayrılan kamu kaynaklarının izlenmesine, kontrolüne ve sınırlandırılmasına imkân verir.

		görülmesidir.	
Kamu Örgütlenmesi	Kapasite İnşası	Kamu örgütlenmesinde Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde yönetsel değişikliklerin yapılmasıdır.	Askeri yönetim alanı örgütlenmesinde Yeni Kamu İşletmeciliği tekniklerinin uygulanmasına imkân verir. Silahlı kuvvetlerin sivil yönetim ile bütünleştirilmesine (yönetsel bağlantı değişiklikleri) imkân verir.
		Sivil kamu yöneticilerinin güvenlik meseleleri konusunda eğitilmesidir.	Silahlı kuvvetler personeli tarafından (özellikle kamu yönetiminde) yerine getirilen işlevlerin siviller tarafından yerine getirilmesine imkân verir. Silahlı kuvvetlerin faaliyetlerinin siviller tarafından kontrolüne imkân verir.
		Kamu personeline demokratik yönetim ilkelerinin benimsetilmesidir.	Silahlı kuvvetlerin iç işleyişinde, diğer kurumlarla, sivil toplum ve özel sektörle ilişkilerinde demokratik yönetim ilkeleri temelinde profesyonelleşmeye imkân verir.
Meşru Şiddet Kullanma Tekeli	Güvenlik Kavramı	Devlet merkezli güvenlik anlayışından birey merkezli güvenlik anlayışına geçiştir.	Askeri yönetim alanının bireylerin güvenliğini sağlamaya dönük ulusal/ulus dışı askeri/askeri olmayan görevlere yönlendirilmesine imkân verir.
	Güvenlik İşlevi	Devletin güvenlik işlevinden piyasanın güvenlik sektörüne geçiştir.	Askeri yönetim alanının piyasada faaliyet gösteren bir aktör olarak görülmesine imkân verir.
	Güvenlik Sektörü	Devletin güvenlik	Askeri yönetim alanının,

	Tasarımı	işlevindeki tekelinin sivil toplum ve özel sektör ile paylaşımıdır.	kamu örgütlenmesi yanında sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile birlikte faaliyet göstermesine imkân verir.
	Yönetişim	Modern devletin meşru şiddet kullanma tekelinin terkidir.	Askeri yönetim alanının faaliyetlerinde meşruiyetin sağlanması için tarafların ikna edilmesini gerektirir.

Güvenlik sektörü yönetişiminin, demokratik yönetim yaklaşımının güvenlik sektörü reformunda temel ilke olarak kabul edilmesine dayandığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda, hem kalkınma ile güvenlik arasında bir bağ kurulmakta hem de bu kavramsal bağ üzerinden kalkınma ve güvenlik alanında faaliyet gösteren uluslararası örgütler ve ülkelerin birlikte çalışması için de koşullar oluşturulmaktadır. Bu durumu kısaca bir küresel yönetim örneği olarak nitelemek mümkündür. Özellikle, güvenlik işlevi yerine güvenlik sektörü ifadesinin kullanılması bile, istenen dönüşümü ve bunun için öngörülen neoliberal kavramları ve mekanizmaları göstermede yeterlidir.

A. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Yurttaşın Yeri: Siyasal Bireyden Sivil Topluma

Güvenlik sektörü yönetişimi devlet, sivil toplum ve özel sektörden oluşan bir yapının oluşturulmasını öngörürken yurttaş-devlet ilişkisini dönüştürür. Bu dönüşümün ilk boyutu, devletin birey için bir güvenlik sorunu olarak görülmesidir. Modern devletin kurumlaşmasında bireylerin güvenliğini sağlamak için bir toplumsal sözleşmeye dayalı olarak kurulduğu ileri sürülen devletin kendisinin bir güvenlik sorunu olarak sunulması devletin varlığına ilişkin bir meşruiyet sorunu yaratır. Burada güvenlik sorunu, bir meşruiyet sorunudur. Aslında, bu devlet, kalkınmacı, bürokratik refah devletinin kendisidir. Güvenlik sektörü yönetişiminde, güvenlik sorunu, aynı zamanda bir kalkınma sorunudur. Bu nedensellik ilişkisi, modern devlet aygıtının bir kalkınma sorunu olarak görülmesi anlamına gelir. Kalkınma sorunu olarak gösterilen şey, modern devletin 20'nci yüzyılın sonunda ulaştığı biçimdir. Bu sorun tasarımı, devlet aygıtının kontrolüne ve sınırlanmasına imkân verir.

Güvenlik sektörü yönetişiminde, yurttaşın, güvenlik işlevine katılımı sivil toplum ve özel sektör üzerinden dolaylı ve kontrole dayalı olur. Yönetişim, kontrolü

doğrudan halka bırakmak yerine güvenlik yönetimindeki iktidar kullanımını sivil toplum örgütleri ve özel sektörle paylaşmaktadır. Güvenlik sektörü yönetişimi, zorunlu askerlik sistemi üzerinden bireyle kurulan yurttaşlık bağıını da erozyona uğratar. Bu durum, modern devletin merkezileşmesine önemli katkı sağlayan zorunlu askerlik sisteminin de varlık gerekçesinin sorgulanmasına yol açar. Güvenlik sektörü yönetişiminin zorunlu askerlik sistemi üzerinden yurttaşlığı dönüştürme dinamikleri Tablo-16'daki gibi gösterilebilir.

Tablo-16: Güvenlik Sektörü Yönetişiminin Zorunlu Askerlik Sistemine Etkisi

Zorunlu Askerlik Sisteminin İlgili Olduğu Kavramlar	Dönüşüm	
	Neoliberalizm Öncesi	Neoliberalizm
Yurttaşlık	Zorunlu askerlik sistemi üzerinden devletle yurttaşlık bağı kurulur.	Birey, silahlı kuvvetlere piyasa kuralları çerçevesinde gönüllü katılır.
	Askerlik, kamu hizmeti niteliği olan anayasal bir yükümlülüktür.	Askerlik, iş gücü piyasası koşullarına göre sözleşmeye dayalı bir çalışma biçimidir.
	Devlet silahlı kuvvetler istihdamında belirleyicidir.	Devlet, iş gücü piyasasını düzenler.
Merkezileşme	Uyrukların egemen iradesine bağlanır.	Birey, yönetim yapısıyla ulus altı ve ulus dışı yapılara bağlanır.
	Silahlı güç, egemenin tekeline alınır. (meşru şiddet kullanma tekeli)	Silahlı güç, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün kontrolüne tabi kılınır.
	Sürekli ve büyük bir silahlı güç muhafaza edilir.	Piyanın sözleşme hukuku temelinde personel istihdam edilen küçük ölçekli ve sürekli bir silahlı güç muhafaza edilir.
Harbe Hazırlık	Yurttaşlar, zorunlu askerlik sistemiyle sürekli askeri eğitime tabi tutulur; bunun sonucunda savaşımaya hazır insan kaynağı sürekli elde bulundurulur.	Gönüllük esasına dayalı profesyonel silahlı bir güç sürekli elde bulundurulur.
Sivil Kontrol	Silahlı kuvvetler, yurttaşların katılımı yoluyla kontrol edilir.	Silahlı kuvvetler, sivil katılımlı politika belirleme ve sivil-asker işbirliğine dayalı uygulama ile kontrol edilir.

Güvenlik sektörü, devlet merkezli güvenlik anlayışında birey güvenliğine odaklanırken bunu koşulların gerektirdiği bir davranış olarak yapmaz. Burada, bireylerin modern ulus devlet aygıtının çizdiği sınırlar dışına taşınarak ulus altı ve ulus dışı yapılar ile etkileşime geçmesi hedeflenir. Bu anlamda, güvenlik sektörü yönetişimi, küresel kapitalizmin sınırların kalktığına dair varsayımına uygun bir politika tasarımı için gerekli koşulları oluşturur.

Güvenlik sektörü yönetişiminde, devlet aygıtı yurttaşlar tarafından göreve getirilen seçilmişler ile atanmışları kapsarken, sivil toplum ve özel sektörde yurttaş kimliğine yer yoktur. Güvenliğin yönetimine devlet unsuru üzerinden nispeten doğrudan katılan yurttaş, güvenlik yönetiminin diğer ortakları olan sivil toplum örgütleri ve özel sektörün yönetimde doğrudan ya da tam anlamıyla kontrol ve irade sahibi değildir. Bu anlamda, güvenlik sektörü yönetişimi, devletin güvenlik işlevinde doğrudan bağlı olan yurttaş, sivil toplum örgütleri ve özel sektör üzerinden devletle bağlantı kurmaya zorlar. Bu durum, temsili demokratik sistemin ve siyasi parti sisteminin güvenlik işlevi üzerindeki kontrolünü zayıflatır. Bir diğer deyişle, modern devletin yurttaşlık kurgusunu değiştirir. Bu kurgusal değişim, ulus devlet ile yurttaş arasındaki siyasi bağ yerine siyasi olarak tarafsız ya da ilgisiz ancak sivil toplum örgütleri ve piyasa üzerinden devlet ile ilişki kurması öngörülen insan tipinin oluşturulması anlamına gelmektedir.

B. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Devletin Düzenleyici Rolü: Hukukun Üstünlüğü

Güvenlik sektörü yönetişiminde hukukun üstünlüğü, devletin güvenlik sektöründeki düzenleyicilik rolüne karşılık gelir. Burada, hukuk, uluslararası hukuk kuralları ile uyumlu ve sivil kesiminin katılımıyla oluşturulan politika ve yasal çerçeveden oluşur. Devlet aygıtının hem kendi içerisinde hem de sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile olan ilişkilerini mümkün olduğunca belirlemeyi amaçlayan hukukun üstünlüğü, güvenlik sektöründe devlet unsurunun yapısını biçimlendirdiği kadar güvenlik sektörü yapısında yer alan diğer unsurların ayrıcalıklarını ve güçlerinin sınırlarını belirler. ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın Güvenlik Sektörü Reformu belgesinde hukukun üstünlüğü ilkesini şöyle tanımlanmıştır.³⁴⁴

³⁴⁴ USAID, 2009, s. 8.

“Hukukun üstünlüğü, devletin kendisini de dâhil, kamu ya da özel bütün kişilerin, kurum ve kuruluşların, resmen yürürlükte olan, eşit olarak uygulanan ve bağımsız olarak yargılandıkları ve uluslararası insan hakları hukukuna uyumlu kanunlara karşı sorumlu olması ilkesidir.”

USAID, güvenlik sektörü reform programlarında beklenen sonucun ise, sağlam bir şekilde hukukun üstünlüğü ilkesinden kökünü alan, etkili ve meşru bir güvenlik sektörü olduğunu belirtmiştir. Hukukun üstünlüğü, güvenlik sektörü yapısında yer alan organların, kurum ve kuruluşların rolleri ve yetki alanları ile bu kurumlar arasındaki hiyerarşik bağlantıları anayasal ve yasal temelde tanımlayarak³⁴⁵ Yeni Kurumcu İktisat (Anayasal İktisat ve İşlem Maliyetleri) yaklaşımına uygun olarak, güvenlik sektöründe belirsizliği ve işlem maliyetlerini azaltmayı hedefler.³⁴⁶ Böylece, öngörülen güvenlik sektörü yapısının kişilerin inisiyatifine bırakılmaksızın sürdürülebilirliği hedeflenir.³⁴⁷

Ayrıca güvenlik sektörü yönetiminde hukukun üstünlüğü, güvenlik sektöründe demokratik yönetim için yasal düzenlemeleri öngörür. Burada kamu görevlilerinin kamu hukukundan kaynaklanan ayrıcalıklarının kaldırıldığı, sivil toplum ve özel sektör ile eşitleyici bir yasal düzenleme istenir. Bu yönüyle, hukukun üstünlüğü, kanunlar karşısında herkesin eşitliği söylemini kullanarak kamusal olanın özel olan lehine sınırlandırılmasına imkân verir. Güvenlik sektörü tasarımı göz önünde bulundurulduğunda, ortaya çıkan durum, güvenlik örgütlenmelerinin ve personelinin meşru güç kullanımı tekelinin öngördüğü kamu gücü ayrıcalıklarının piyasa ve sivil toplum lehine sınırlandırılması anlamına gelmektedir.

Hukukun üstünlüğü diğer taraftan, uluslararası akıl tarafından belirlenen kuralların yasal düzenlemeler olarak hukuk istemi içerisine dâhil edilmesine imkân vermektedir. Güvenlik sektörü yönetişiminin, bu alanın kurumlaşması için yoğun bir yasama ve düzenleme gerektirdiği açıktır. Bu nedenle, hukukun üstünlüğü, uluslararası aklın biçimlendirdiği yasal altyapının korunması ve buna bağlı kalınması için de reform öngören uluslararası örgütler ve ülkeler açısından önemlidir.

³⁴⁵ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 15.

³⁴⁶ World Bank, 1992, s. 27.

³⁴⁷ L.Nathan, 2007, s. 19.

C. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Sivil Kontrolün Altyapısı: Şeffaflık

Güvenlik sektörü yönetiminde şeffaflık, özetle her türlü faaliyetin ve kaynak akışının izlenebilmesidir. Bu nedenle, kanunların, politikaların, planların ve bütçelerin oluşturulmasına ve uygulanmasına ilişkin bilgiye erişimi gerektirir. Kamu görevlilerinin sorumlu tutulabilmesine imkân veren şeffaflık, sivil kontrol için gerekli altyapıyı da oluşturur. Şeffaflık ilkesi, güvenlik sektörü reform yönteminin disiplinler arası ve bütüncül niteliği doğrultusunda belirli tezler (Tablo-17) üzerine inşa edilmiştir.

Tablo-17: Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Şeffaflık³⁴⁸

İlişkili Alan	Tezler
Kamu Mali Yönetimi	*Şeffaf olmayan bütçe uygulamaları, askeri harcamalar için ayrılan kaynakların takibine imkân vermez. *Askeri harcamaların bütçe dışı gelirlerden karşılanması için uygun ortam yaratır. *Kamu görevlilerinin kaynak kullanımlarına ilişkin olarak sorumlu tutulmasını önler. *Bütçe uygulamaları şeffaf olmayan ülkelerin dış yardım alma olasılığı azalır.
İnsan Hakları	Şeffaflık olmayan güvenlik sektöründe, güvenlik kuruluşları insan hakları ihlalleri yapabilir.
Siyasete Müdahale	*Şeffaf olmayan güvenlik sektörü, güvenlik kuruluşlarının siyasete müdahalesini kolaylaştırır. *Gizlilik ve kamu gözetimi arasındaki fark gözetilmelidir. Gizlilik adına kamu gözetimi engellenmemelidir. Kamu otoriteleri, neyi niçin gizli tuttuklarını ve bunun kontrol mekanizmalarını kamuya açıklamalıdır.
Profesyonellik	Şeffaf olmayan güvenlik sektörü, güvenlik kurumlarının profesyonelliğine zarar verir.

Güvenlik sektörü yönetiminde şeffaflık kamu kesimi için öngörülür. Devlet aygıtının nispeten kapalı yapısının devlet dışındaki aktörlere açılması hedeflenir. Devlet başarısızlığı tezi üzerine inşa edilen neoliberal düşünce, kamu kesimindeki yolsuzluk ve hak ihlallerinin temelinde şeffaf olmayan kamusal mekanizmalar olduğunu sürekli vurgular. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformunda şeffaflık tezleri, kamu kesiminin diğer alanlarıyla kurulu. Yönetişimin halen gelişme aşamasında

³⁴⁸ Ball vd. den uyarlanmıştır. Bkz. N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 35-36.

olduğu dikkate alınır, neoliberal pratiğin meşruiyetini sürdürmesi için günün koşullarına göre bu ilişkilere yenilerinin eklenmesi mümkündür.

Güvenlik sektörü yönetiminde şeffaflık, ulusal, ulus altı ve ulus dışı izlemeye imkân vermesi nedeniyle, sivil kontrolü küresel yönetimle de bütünleştirir. Uluslararası izlemeye imkân vermesi nedeniyle, kalkınma yardımı yapan ülkeler ile örgütlerin üzerinde öncelikle durduğu şeffaflık ilkesi, kalkınma yardımlarının ulusal bütçe süreçleri içerisinde takibi için ortaya atılmıştır. Bu yönüyle, iyi yönetişimin temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilir. Demokratik yönetim ile birlikte şeffaflık ilkesinin içeriği, güvenlik sektörü reformunun koşullarını içerecek biçimde genişletilmiştir.

2000’li yıllar, neoliberal reformların demokratik yönetim çatısı altında bütünleştirilmeye başladığı yıllardır. Bu dönemde güvenlik sektörü reformu, yoksulluk ve kalkınmanın yeni güvenlik yaklaşımıyla açıklanması nedeniyle, çatı niteliğindedir. Bu nedenle, güvenlik sektörü reformunda şeffaflık, kamu yönetiminin genelinde yürütülen şeffaflaştırma sürecinden ayrı tutulmaz. Güvenlik sektörü reformu, kamu yönetiminin genelinde yürütülen reform sürecinin bir devamı olarak görülmelidir.

Ç. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Sivil Kontrol: Askeri Yönetim Alanında Kontrole Çok Boyutlu Yaklaşım

Güvenlik sektörü yönetişi, aynı zamanda, 21’inci yüzyılda askeri yönetim alanında öngörülen sivil kontrol yönetimini de göstermektedir. Demokratik yönetim üzerine kurulu güvenlik sektörü yönetişi, askeri yönetim alanındaki sivil kontrolün tabanını genişletmektedir. Bu nedenle, demokratik yönetim, 21’inci yüzyılın sivil kontrol yöntemi olarak nitelenebilir.³⁴⁹ Neoliberal sivil kontrol olarak da tanımlanabilecek olan demokratik yönetim, güvenlik sektörü reform yaklaşımına uygun olarak çok boyutlu bir yönetime sahiptir.

³⁴⁹ Sivil kontrolün, güvenlik sektörü reformunun önemli bir unsuru olarak reform yönteminde yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda, kavramın gelişimini anlamak mümkündür. Batı kaynaklı sivil-asker ilişkileri disiplini içerisinde yer verilen sivil kontrol kavramı, demokrasi ve piyasa kavramlarıyla yüklenmiş olarak, 1990’lı yılların sonundan itibaren güvenlik sektörü reformunda, uygulama aracını tanımlamak için ortaya atılan “sivil gözetim” kavramıyla birlikte kullanılmaya başlamıştır. Sivil kontrol, 1990’lı yıllarda yerini demokratik kontrol kavramına bırakırken, sivil gözetim olarak geliştirilen kavram, demokratik kontrolün uygulama araçlarından birisi olarak ortaya çıkmıştır.

Böylece, başta ABD olmak üzere liberal demokratik örgütlenmenin olduğu Batı ülkelerinde sivil-asker ilişkilerini düzenlemek üzere 1950’li yıllardan itibaren geliştirilen sivil kontrol, güvenlik sektörü reformunda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine kapsamı ve içeriği genişletilerek aktarılmıştır. Yapısal ve sektörel uyarlama programlarıyla devlet aygıtının işlevlerini dönüştüren neoliberalizm, güvenlik işlevinin kamu-özel birlikteliğine dayalı tasarımı³⁵⁰, demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde sivil-asker işbirliğini öngören bir sivil kontrol yaklaşımıyla (Tablo-18) gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Sivil-asker işbirliği bir taraftan devlet aygıtı içerisinde, diğer taraftan devlet aygıtı dışında asker ve sivil kesim (sivil toplum örgütleri ve piyasa) arasında birlikteliğe dayanan iş yapma ve örgütlenme biçimlerini öngörmektedir.

Tablo-18: Sivil Kontrolün Dönüşüm Unsurları

Unsur	Dönüşüm	
	Neoliberalizm Öncesi	Neoliberalizm
Özne	*Sivil Kamu Örgütlenmesi *Halk	*Sivil Kamu Örgütlenmesi *Sivil Toplum Örgütleri *Özel Sektör
Yöntem	*Nesnel Sivil Kontrol *Öznel Sivil Kontrol	*Demokratik Yönetişim *Sivil Gözetim
Yaklaşım	Tek Boyutlu	Çok Boyutlu
Amaç	*Profesyonelleşme *Apolitikleştirme	*Profesyonelleşme *Apolitikleştirme *Sivil-Asker İşbirliği
Kapsam	*Sivil Kamu Örgütlenmesi *Halk	Güvenlik Sektörü

³⁵⁰ Karasu, geçmişteki ortaklıklar ile kamu-özel ortaklığı uygulamalarının hukuksal, yönetsel ve mali olarak değiştiğini belirterek bu iki yöntem arasındaki farkı şöyle ortaya koymaktadır: “*Ortaklığın siyasal alandan piyasaya, kamu hukuku alanından da özel hukuk alanına kayması, bütçe ve yönetim usulleri açısından son derece esnek olması, denetimleri açısından sağlanan muafiyetler, ortaklıkla mali ve yönetsel risklerin paylaşımında devletin üstlendiği rol açısından değerlendirildiğinde (...) çok farklıdır. Diğer çok temel bir farklılık, bu ortaklığa üçüncü sektör örgütlerinin de dâhil olmasıdır. (...) devlet-piyasa, kamu sektörü-özel sektör, kamu mülkiyeti-özel mülkiyet, kamu yönetimi-özel yönetim gibi ikilikleri ortaya çıkaran zeminin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.*” Bkz. K.Karasu, “Yeni Kamusal Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 64, S. 3, (Temmuz-Eylül 2009), s. 123.

	*Askeri Yönetim Alanı	
İnceleme Alanı	Sivil-Asker İlişkileri	Güvenlik Sektörü Yönetişimi

Güvenlik sektörü yönetişiminde, kontrol öznesinin devlet dışından da öngörölmesi nedeniyle, sivil kontrolün uygulama yöntemi olarak sivil gözetim kavramı kullanılır. Sivil gözetim, güvenlik sektörünün hesap verebilir olması için gerekli görölür. Burada, sivil kamu kesiminin gözetim mekanizmaları yanında sivil topluma da gözetim işlevi yüklenir. Gözetimin yerine getirilmesinde başta bağımsızlık olmak üzere, kaynaklara erişim, açık olarak belirlenmiş görev ve sorumluluklar, güvenlik meseleleri ve yönetim süreçleri hakkında bilgi önemlidir.³⁵¹ Bunlar, bir taraftan gözetimin öznesinin sahip olması gereken özellikleri gösterirken diğler taraftan gözetimin kalitesinin belirlenmesinde ölçek olarak da kullanılır. Mesela, Dünya Bankası tarafından, 2004 yılının Eylül ayında yayımlanan bir araştırmada yasama organının gözetim araçları incelenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre, yasama organının gözetim araçlarının sayısı, yani gözetim potansiyeli ile ulusal gelir ve demokrasi seviyesi arasında aynı yönde doğrusal bir ilişki bulunmuştur. Buna göre, ulusal geliri ve demokrasisinin niteliğı nispeten fazla olan ölkelerde parlamentonun gözetim araçlarının sayısı fazladır.³⁵²

Güvenlik sektörü yönetişiminde sivil gözetim, siyasete müdahale ve profesyonellik boyutlarıyla ele alınır. Sivil gözetim yaklaşımda, gözetimin nesnesi sadece güvenlik kurumları değildir. Yürütme organında güvenlik kurumlarını yönetmekten sorumlu olanların da hesap verebilir olması ve bunların uygun olmayan davranışlarının yaptırımlara tabi olması gerekir. Sivil gözetimin tezleri, gözetimin

³⁵¹ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 16.

³⁵² Araştırmada, demokratik olmayan ölkelerde ortalama 5 adet gözetim aracı bulunurken yarı demokratik ölkelerde ortalama 5,71 adet, demokratik ölkelerde ise 6,41 adet gözetim aracı olduğı tespit edilmiştir. Araştırmada, demokratik olmayan ölkelerde ortalama 5 adet gözetim aracı bulunurken yarı demokratik ölkelerde ortalama 5,71 adet, demokratik ölkelerde ise 6,41 adet gözetim aracı olduğı tespit edilmiştir. Bkz. R.Pelizzo, Rick Stapenhurst, **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation**, Policy Research Working Paper-3388, The World Bank, USA, 2004, s. 19-20.

olmaması durumunda ortaya çıkması muhtemel durumlara ilişkin iki varsayım üzerine kurulur. Bu varsayımlar şunlardır:³⁵³

-Güvenlik kuvvetleri ve siyasi seçkinler arasında ekonomik ortaklıklar olabilir.

-Ekonomik ve siyasi alanlarda dokunulmazlıkla hareket edebilen yüksek derecede özerkliğe sahip güvenlik kurumları, profesyonel olarak zayıftır.

Güvenlik sektörü yönetiminde, sivil gözetim, iç gözetim ve dış gözetim olmak üzere iki yönlü olarak öngörülür. İç gözetim, güvenlik sektörü kapsamında yer verilen tüm örgütlerin içerisinde olurken dış gözetim, sivil gözetim kurumları tarafından yerine getirilir. Sivil gözetimde, sivil otoritelerin güvenlik sektörünü yönetme ve gözetme kapasitelerinin demokratik yönetim çerçevesinde artırılması hedeflenir. Dış gözetim, parlamento ya da parlamento komiteleri, genel denetçiler, anayasa mahkemeleri, yolsuzluğu önlemeye yönelik kurumlar, ombudsman gibi çeşitli aktörler tarafından, demokratik yönetim ilkelerine uyum sağlanması çerçevesinde yerine getirilir. İç gözetim ise, disiplin kurulları ve müfettişler gibi birimlerin bakanlıklar içerisinde bağımsız olarak işlemesiyle gerçekleştirilir.³⁵⁴

Sivil gözetimde, iç ve dış resmi gözetim birimleri dışında sivil topluma da önemli bir rol verilir. Burada sivil toplumdan, resmi gözetim kurumlarını desteklemesi beklenir. Güvenlik sektörü yönetiminde sivil toplumdan beklenen gözetim rolleri şunlardır:³⁵⁵

-Güvenlik politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması sürecinin izlenmesi,

-Politika geliştirilmesine katkı sağlanması,

-Güvenlik meselelerine ilişkin olarak görüşlerin kamuoyuna duyurulması,

-Gözetimdeki kusurlara dikkat çekilmesi.

Sivil gözetim varsayımları, askeri yönetim alanının siyasi olarak kontrolünü öngören öznel sivil kontrolün reddi gibi görünmekle birlikte, kontrol ve gözetimin kamusal niteliğini dönüşüme uğratarak askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında otoritenin yerleşmesine yol açmaktadır. Güvenlik kurumlarının, siyasi ve ekonomik alanlarda özerkliğini kabul etmeyen sivil gözetim, Huntington'un nesnel sivil kontrol

³⁵³ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 67.

³⁵⁴ *a.g.e.*, s. 68.

³⁵⁵ *a.g.e.*, s. 69.

yaklaşımı temelinde ancak devlet dışı unsurların da özne haline getirildiği bir askeri yönetim alanı örgütlenmesi öngörmektedir.

1. Güvenlik Sektörü Yönetişiminde Profesyonelleşme: Teknik ve Normatif Yaklaşım

Güvenlik sektöründe profesyonelleşme, Huntington'un nesnel sivil kontrol yaklaşımı ile demokratik yönetim ilkelerinin bileşimi niteliğindedir. Burada, güvenlik sektörünün profesyonelleşmesi ile güvenlik ve kalkınma arasında doğrusal bir ilişki kurularak profesyonelleşme sürecine meşruiyet kazandırılır. Amaç, silahlı kuvvetlerin siyasetin dışına çekilmesi, yani apolitikleştirilmesidir. Güvenlik sektörü yönetişimi bunu, önceki profesyonelleşme yaklaşımlarından farklı olarak çok boyutlu ve daha geniş bir bakış açısıyla gerçekleştirmeyi hedefler.³⁵⁶ Güvenlik sektörü yönetişiminin ikinci farkı, profesyonelleşme için istenen koşulları analitik olarak ele almasıdır. Çok boyutlu yaklaşımın bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durum, profesyonelleşmenin gerçekleşmesi için sağlanması gereken koşulları ortaya koyar.

Güvenlik sektöründe sivil kontrolün olmaması durumunda, profesyonelleşmenin zayıflayacağını öngören güvenlik sektörü yönetişimi, sivil kontrol-profesyonelleşme ilişkisini açıklayan tezini şu varsayımlar üzerine inşa eder:³⁵⁷

- Devlet ve toplum güvenliği riski artar.
- Yönetişimin kalitesini azalır.
- Mali kaynakların yanlış tahsis edilmesi ihtimali artar.
- Yoksulluğun azaltılması çabaları bozulur.
- İnsan hakları ihlalleri şiddetlenir.

Bu sorunlarla karşılaşılmasında için profesyonelleşme kapsamında gerekli koşullar ise şöyle sıralanmıştır:³⁵⁸

-Güvenlik kuruluşlarının işlevlerine ve toplumla etkileşimlerine ilişkin olarak açıkça belirlenmiş ve kabul görmüş rollerinin varlığı,

³⁵⁶ Önceki dönemde, silahlı kuvvetlerin kendi görev alanı dışında diğer kamu örgütlerinin görev alanına giren işlevleri yerine getirmesi ya da başta güvenlik olmak üzere kamu politikalarının oluşumunda belirleyici olması, profesyonelleşme karşıtı olgulardır. Buna göre, profesyonelleşme, sivil kontrolün hem yöntemi hem de aracı olarak görülür.

³⁵⁷ *a.g.e.*, s. 67.

³⁵⁸ *a.g.e.*, s. 16.

-Güvenlik kuruluşlarının kurumsal ve bireysel olarak sorumluluklarını tanımlayan iç ve dış düzenlemelerin varlığı,

-Güvenlik kurumlarının rollerini profesyonel olarak yerine getirmesi için yeterli kaynakların (mali, eğitim, malzeme) varlığı,

-Güvenlik kurumu personelinin işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirmesi için gerekli uzmanlığın varlığı,

-Güvenlik kurumlarının örgütlenmesinin ve içyapılarının demokratik yönetişimi destekleyecek ve etkili olarak işleyecek biçimde olması.

Güvenlik sektörü yönetişiminde profesyonelleşme yaklaşımında kurulan nedensellik ilişkilerini Tablo-19'daki gibi göstermek mümkündür. Teknik ve kural koyucu unsurlarını göstermesi açısından, bu yeni profesyonelleşme yaklaşımının dayandığı nedensellik ilişkilerinin ortaya konulması gereklidir. Bu nedensellik ilişkileri, aynı zamanda, bütüncül yaklaşım çerçevesinde profesyonelleşme yaklaşımının meşruiyetini sağlamaya dönüktür.

Tablo-19: Profesyonelleşme Yaklaşımında Kurulan Nedensellik İlişkileri³⁵⁹

İlişki	Nedensellik
Profesyonelleşme-Kapasite	Güvenlik kuruluşlarının, tanımlanmış rollerinin dışına çıkmaları, özellikle siyasi, ekonomik (ticari) faaliyetlere girişmeleri durumunda, odak noktaları, teknik becerileri ve disiplinleri bozulur; böylece devleti ve toplumu koruma kapasiteleri azalır.
Profesyonelleşme-Demokrasi	Profesyonelleşme, güvenlik güçlerinin sivil otoritelere bağlılığını gerektirir ki bu demokratik hesap verebilirliğin merkezinde yer alır.
Profesyonelleşme-İnsan Kaynakları Yönetimi	İnsan kaynakları yönetimi, güvenlik güçlerinin etkili ve verimli olarak işlemesini sağlar.
Profesyonelleşme-Hukukun Üstünlüğü	Güvenlik güçleri dokunulmazlığa sahip olursa, hukukun üstünlüğü zarar görür.
Profesyonelleşme-Kamu Mali Yönetimi	Profesyonelleşme, güvenlik güçlerine tahsis edilen ekonomik kaynakların doğru yönetimini kolaylaştırır.
Profesyonelleşme-Sivil Toplum	Profesyonelleşme, sivil toplumun güvenlik kuruluşlarına olan güvenini artırır.

³⁵⁹ Ball vd. tarafından profesyonelleşme yaklaşımına ilişkin olarak söylenenlerden çıkarılan nedensellik ilişkileridir. Bkz. *a.g.e.*, s. 61-62.

Güvenlik yönetiminde profesyonelleşme, Huntington'un nesnel sivil kontrol yaklaşımına uygun olarak, sivil ve askeri alanlar arasında işbölümü ve uzmanlaşmaya dayanan bir görev ve sorumluluk paylaşımını öngörür. Mutlak sivil kontrol arayışı yerine, uzmanlık ve yetki alanı temelinde bir sorumluluk paylaşımı hedeflenir. Burada politika belirleme, kaynak tahsislerine ve güç kullanımına karar verme, üst düzey askeri yetkililerin atanması sivil otoriteye verilirken silahlı kuvvetlerin, askeri uzmanlık alanında (iç örgütlenme, planlama, operasyon yönetimi, düşük rütbelilerin atama ve terfileri gibi) özerkliğe sahip olması öngörülür.³⁶⁰

Güvenlik sektörü yönetiminde, profesyonelleşme yaklaşımı normatif (kural koyucu) ve teknik olmak üzere iki boyuta sahiptir.³⁶¹ Teknik boyut, silahlı kuvvetlerin örgütlenmesinde etkilik ve verimlilik sağlamaya dönük işletmecilik tekniklerinin uygulanmasını kapsarken normatif boyut, demokratik yönetim yaklaşımıyla birlikte profesyonelleşme tanımının genişlemesine yol açmıştır. Güvenlik sektörü yönetiminde profesyonelleşme, demokratik yönetim ilkelerini de içeren bir tanıma sahip kılınmıştır. Bu yaklaşımın temelinde, teknik düzenlemelerin tek başına profesyonelliği sağlamada yetersiz kaldığı yönündeki tez vardır.³⁶²

2. Kamu Mali Yönetimi: Askeri Yönetim Alanında Kontrolde Dolaylı Tutum

Kamu mali yönetimi, güvenlik sektörü reformunda iyi yönetim ilkelerinin uygulamaya geçirilmesi için mali yönetim sisteminin güçlendirilmesi adı altında bahsedilen reform programıdır. 1990'lı yıllarda kamu mali yönetimlerinin uyarlanması amacıyla Dünya Bankası tarafından uygulamaya konulan reform programında, kamu harcamaları (bütçe) reformu önemli yer tutar. Kamu mali yönetimi reform programları özünde, bütçe uygulamalarının kontrol edilebilmesi için her türlü mali kaynak hareketine ilişkin şeffaflık ve hesap verebilirlik amaçlar.

Güvenlik sektörü reformunda kamu mali yönetimi, askeri harcamaların kontrol edilmesi içindir. Bütçe dışı gelir ve giderlerin bütçe kapsamına alınmasını amaçlayan

³⁶⁰ a.g.e., s. 62-63.

³⁶¹ Ball vd.ne göre profesyonelleşme şunları kapsamaktadır: *doktrin geliştirilmesi, beceri geliştirilmesi, kurallara uyma, iç demokratikleşme, demokratik ilkelere (özellikle seçilmiş sivil otoritelere ve sivil topluma karşı sorumlu olma) bağlılık ve hukukun üstünlüğü*. Bkz. a.g.e., s. 16.

³⁶² a.g.e., s. 64.

bu reform programı, askeri bütçenin genel kamu yönetimi bütçesine tamamen dâhil edilmesini ve izlenebilir olmasını öngörür. Zira güvenlik sektörü reformunda, askeri harcamaların genel kamu yönetimi ilkelerine göre yönetimi istenir.³⁶³

Güvenlik sektörü reformunun amaçlarından bir tanesi de, az gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş ülkelerinde askeri harcamaların azaltılmasıdır. Bununla birlikte, güvenlik sektörü reformu, kalkınma yardımı programları gibi doğrudan askeri harcamalara ve kalkınma üzerindeki etkilerine odaklanmak yerine öncelikle bütçelerin oluşturulmasını, uygulanmasını ve izlenmesini belirleyen kurumsal çerçeveye odaklanır. Güvenlik sektörü reform yaklaşımına göre, mali yönetim yapısının güçlendirilmesi, bir taraftan silahlı kuvvetlerin özerkliğini azaltmak için gerekli altyapıyı hazırlarken diğer taraftan sivil otoritenin gözetim kapasitesini artırır. Çünkü kalkınma yardımı ve kredi alan ülkelerde bütçe dışı gelir ve giderlerin varlığı ve bunların askeri harcamaları takviye etmek için kullanılması bir sorun alanı olarak tanımlanır. Özellikle, silahlı kuvvetlerin sahip olduğu ticari kuruluşlar tarafından elde edilen kazançların bütçe dışında askeri harcamaları takviye etmesi eleştiri konusu olmuştur.³⁶⁴ Buna göre, kamu mali yönetimi, askeri yönetim alanının mali gözetimi anlamına gelirken bunun için gerekli koşulların da oluşturulmasını içerir.³⁶⁵ Mali gözetimde, bütçe sürecinin merkezi kontrolü esas alınır. Ancak sorumluluklar, bürokrasi içerisinde hesap verebilirlik gerekçesiyle mümkün olduğunca dağıtılır.

Güvenlik sektörü reformunda kamu mali yönetimi ilkelerinin (genel olarak iyi yönetişim ilkelerinin) uygulanması şu varsayımlara dayanmaktadır.³⁶⁶

-Güvenlik sektörü, diğer kamu kesimiyle ortak özelliklere sahiptir. Bu nedenle, kamu mali yönetimi ilkeleri güvenlik sektörüne de uygulanabilir.

³⁶³ DFID, 2002.; D.Hendrickson, Nicole Ball, 2002.; N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 17.; W.A. Byrd, "The Financial Dimension of Security Sector Reform", **The Future of Security Sector Reform**, (Ed. Mark Sedra), The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada, 2010, s. 304.

³⁶⁴ Bkz. DFID, 2000, s. 9-10.; World Bank, **Post-Conflict Unit, Security, Poverty Reduction & Sustainable Development: Challenges for the New Millennium**, Washington DC, 1999.

³⁶⁵ Mali gözetim, şu faaliyetleri kapsar: *ödeme kontrolleri, tedarik, muhasebe ve denetim, yasama gözetimi, şeffaflık ve bilgiye erişim*. Bkz. W.A. Byrd, 2010, s. 303.

³⁶⁶ N.Ball, Tsjeard Bouta ve Luc van de Goor, 2003, s. 74.

-Mali olarak demokratik sivil yönetimlere karşı sorumlu (hesap verebilir) olmayan güvenlik kurumları, kamu kesiminin yönetim kalitesini olumsuz etkiler.

-Sorumlu olmayan güvenlik kurumları, genellikle maliyet etkin değildir ve yönetimin, yoksulluğu azaltma ile sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal kalkınma sağlama yeteneğini olumsuz etkiler.

-Güvenlik kurumlarının dokunulmazlıkla hareket edebildiği yerde yolsuzluk fırsatları çok olur.

Güvenlik sektöründe kamu mali yönetimi süreci stratejik planlama ile başlar.³⁶⁷ Bu yaklaşımda, kamu harcamalarının sınırlanması için merkezi mali planlama örgütü (maliye bakanlıkları vb.) tarafından belirlenen bütçe tavanı uygulaması vardır. Bütçe tavanı, bir taraftan borç ödemeleri için gerekli kaynakların önceden ayrılarak kamu kesimine kalan kaynaklar üzerinden tahsis yapılmasına imkân verirken aynı zamanda kamu kesiminin faaliyetlerinin kontrol edilmesini (sınırlanmasını) sağlar. Kamu mali yönetim sürecinin gözetimi, yönetim yaklaşımı çerçevesinde, kamusal mekanizmaların yanında sivil toplum örgütlerini de kapsayan daha geniş bir gözetim öznesi öngörür.

Güvenlik sektörünün mali yönetiminde, askeri harcamalar ile silahlı kuvvetlerin büyüklüğü arasında bir denge arayışı vardır.³⁶⁸ Bu durum, doğru finanslama (right-financing) kavramı ile açıklanır. Doğru finanslama, silahlı kuvvetlerin uygun büyüklüğünün belirlenmesi³⁶⁹ ile hizmet kalitesi ve tarafsız hizmet sunumu arasında uygun bir denge sağlanması gerektiğini ileri sürer.³⁷⁰ Güvenlik sektörü yönetiminde doğru finanslama, askeri harcamalar için ayrılacak kaynakların değişen koşullara

³⁶⁷ DFID, 2000.

³⁶⁸ P.Middlebrook, "Right-financing the Future: Lessons for Asian and European Peace Processes", **Asia Europe Journal**, Vol. 6, No. 1, (2008), s. 101-118.

³⁶⁹ Bu yaklaşım, güvenlik sektörü yönetiminde "right-sizing" olarak adlandırılır. Kavram, Yeni Kamu İşletmeciliğinin, "downsizing (küçülme)" yaklaşımına ve Soğuk Savaş sonrasında uygulama alanı bulduğu Doğu Avrupa ülkelerinde silahlı kuvvetlerin küçültülmesine yönelik tartışmalara dayanır. Bkz. P.Middlebrook, Gordon Peake, **Right-Financing Security Sector Reform**, Working Paper Series No. 161, Political Economy Research Institute, USA, 2008, s. 3.

³⁷⁰ OECD, 2007, s. 75; P.Middlebrook, Gordon Peake, 2008, s. 1; M.Sedra, "Towards Second Generation Security Sector Reform", **The Future of Security Sector Reform**, (Ed.Mark Sedra), The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada, 2010, s. 105.

göre belirlenmesi gerektiğini savunur. Buna göre, silahlı kuvvetlere, diğer kamu harcamaları için ayrılacak kaynakların azalmasına sebep olacak gereğinden fazla kaynak ayrılması önlenmeye çalışılır. Doğru finanslama kavramının, güvenlik politikalarının (ve buna uygun olarak silahlı kuvvetlerin), bütçe aracı kullanılarak sınırlandırılması ve ulus dışı aktörler için bir erken uyarı işlevi gördüğü söylenebilir.³⁷¹

III. DEĞERLENDİRME: KÜRESEL GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ VE KAPİTALİZMLE BÜTÜNLEŞME

Güvenlik sektörü reformuna ilişkin olarak gözden kaçırılmaması gereken ilk şey, küresel reform sürecinin halen devam ettiğidir. Reform süreci aynı zamanda, elde edilen tecrübelerle göre evrim geçirmektedir. Bununla birlikte, yüzyılın başında demokratik yönetim ilkelerinin reform sürecine dâhil edilmesi sonucunda, reformun çerçevesi belirlenmiştir. Bu kapsamda, güvenlik sektörü reformu, az gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş ülkelerinin küresel güvenlik yönetişimi ve küresel kapitalizmle bütünleştirilmesi projesidir. Bu nedenle, ilerleyen dönemlerde reform içeriğinin bu yönünde genişlemesi muhtemeldir.

Neoliberalizmin askeri yönetim alanına bakışını, modern devlet aygıtına yönelik bütüncül tutumundan ayrı ele almak mümkün değildir. 1980’li yılların sonuna kadar, kamu harcamalarının azaltılması çerçevesinde askeri harcamalar üzerinden askeri yönetim alanı ile ilişki kuran neoliberalizm, 1990’lı yıllardan itibaren yönetim yaklaşımı çerçevesinde askeri yönetim alanı ile çok boyutlu olarak ilgilenmeye başlamıştır. 1990’lı yılların sonundan itibaren de yapısal uyarılama konusu yapılan askeri yönetim alanı, klasik yönetişimin krizini çözmek için ortaya atılan demokratik yönetim yaklaşımının desteğiyle 2000’li yıllarda reform sahipliği için uyarlanmaktadır.

Güvenlik sektörü reformu, askeri yönetim alanının ve devlet aygıtının 21. yüzyıl küresel güvenlik örgütlenmesi için uyarlanması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinin askeri yönetim alanları, uluslararası askeri faaliyetler için uyarılama sürecinden geçmektedir. Bu nedenle, bu ülkelere ait askeri yönetim alanlarının ve devlet aygıtlarının ulusal ve uluslararası

³⁷¹ Bu amacı, şu sözlerde açıkça görmek mümkündür: “Doğru finanslama, diğer kamu harcamalarını dışlayan yayılmacı güvenlik politikalarının olasılığını azaltır ve uluslararası topluluğun erken çıkış fırsatlarını geriye çeker.” Bkz. P.Middlebrook, Gordon Peake, 2008, s. 2.

meşruiyetinin sağlanmasında ulus dışı askeri faaliyetlere katılımı istenmektedir. Bu çerçevede, güvenlik sektörü reformu, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinin askeri yönetim alanları ve devlet aygıtındaki siyasi, idari ve mali süreçlerin uluslararası kontrole, gözetime ve işbirliğine imkân veren bir yapıya dönüştürülmesini amaçlamaktadır.

Güvenlik sektörü reformunun ayırt edici özelliği, ulusal, ulus dışı ve ulus altı sivil ve kamu kesimlerini bir araya getirmeye çalışmasıdır. Bu kapsamda, reformların devamlılığının sağlanması için çok taraflı yaklaşımın özellikle uluslararası alanda daha kuvvetlendirileceği açıktır. Bu süreçte, reform taşıyıcılığı için ulusal sınırlar içinde faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinden daha fazla istifade edilmesi yoluna gidileceği anlaşılmaktadır.

Güvenlik sektörü reformu, ulus devlette yurttaşın yeniden konumlandırılması ile sonuçlanacaktır. Bu nedenle, faaliyetlerini uluslararası yönetim yapısı tarafından verilen kararlara göre yürüten ulusal askeri yönetim alanının yurttaş nezdinde meşruiyetinin nasıl sağlanacağı sorusu ile karşılaşılacaktır. Bu durum, uluslararası alanda faaliyet gösteren ulusal askeri yönetim alanının demokratik kontrolünün nasıl sağlanacağına ilişkin bir tartışmayı da başlatmıştır. Bu sorunun, Jürgen Habermas ve Ulrich Beck tarafından geliştirilen ve Neoliberalizme alternatif olarak görülen Kozmopolit Cumhuriyetçilik yaklaşımı ile aşılabileceğini savunan Krahmann, Kozmopolit Cumhuriyetçiliğin, Toplumsal Sözleşmenin ulus devletin yurttaşlık tanımını genişleterek bölgesel ve küresel bir tanıma ulaşmaya çalıştığını belirtmektedir. Bunun temelinde, ulus devletin, güvenliğin sağlanmasındaki eski rolünün dönüştürülmesi gerektiği tezi yer almaktadır.³⁷² Bu kapsamda, zorunlu askerlik ile yurttaşlık bağı yanında yurttaşlık ile ulus devlet bağının devlet dışı unsurlar (piyasa ve sivil toplum) üzerinden yeniden tanımlanması reformun hedefleri arasındadır. Krahmann, bu yeni güvenlik anlayışına yönelik devlet modelini Tablo-20'deki gibi ortaya koyar.³⁷³

³⁷² E.Krahmann, 2010, s. 258-259.

³⁷³ *a.g.e.*, s. 263.

Tablo-20: Güvenlik Sektörü Reformunda Öngörülen Devlet Modeli

İdeoloji	Neoliberalizm (Revize Edilmiş)	Kozmopolit Cumhuriyetçilik
Coğrafi Kapsam	Yerel, ulusal, ulus aşırı, bölgesel ve küresel.	Bölgesel ve küresel
İşlevsel Kapsam	Güvenlik işlevlerinin her seviyede kamu ve özel aktörler arasında bölünmesi.	Güvenlik işlevlerinin uluslararası örgütlerde ve kozmopolit silahlı kuvvetlerde merkezileşmesi.
Kaynaklar	Askeri gücün sağlanmasının, kaynaklarının ve sahipliğinin ulus altı ve ulusal kamu ve özel aktörler arasında bölünmesi.	Askeri gücün sağlanmasının, kaynaklarının ve sahipliğinin uluslararası örgütler ve kozmopolit silahlı kuvvetlerde merkezileşmesi.
Çıkarlar	Farklı bireysel güvenlik çıkarları.	Ortak ve birbirine bağımlı bölgesel ve küresel güvenlik çıkarları.
Normlar	Bireysel egemenlik, kendinden sorumlu olma ve özgürlük.	Bölgesel veya küresel egemenlik, karşılıklı ulus aşırı sorumluluk, yükümlülük.
Karar Verme	Yatay, kendi kaderini tayin hakkı.	Hiyerarşik, çoğunluk oyu.
Uygulama	Ulus aşırı olarak bölünmüş, gönüllü	Bölgesel ya da küresel olarak merkezileşmiş, zorlayıcı.
Kontrol ve Hesap Verebilirlik	Askeri gücün kontrolünün kamu ve özel aktörler arasında bölünmesi ve sınırlanması, yurttaşların, piyasa tercihi ve çıkış seçeneği yoluyla özel güvenlik hizmetleri alımını doğrudan kontrolü	Ulus aşırı, bölgesel ya da küresel hükümete yurttaş katılımı, uluslararası güvenliğin sivilleşmesi.

Güvenlik sektörü reformlarında bir meşruiyet sorunu vardır. Reform söylemi bunu, yerel sahiplik sorunu olarak ifade etmektedir. Bu nedenle, ülkelerin özgün koşullarına göre kapsamlı değişim öngördüğünden ve değişime direnci önlemek amacıyla, demokratikleşme süreci olarak da adlandırılmaktadır. Güvenlik sektörü reformu, demokratik yönetim yaklaşımının desteğiyle, kavramsallaşma ve standartlaşma sürecini büyük ölçüde tamamlamış olsa da, ülkeden ülkeye değişen koşullar nedeniyle, standart bir reçeteye dayalı uygulama birliğinden söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, güvenlik sektörü reformunun, az gelişmiş ve

gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinin devlet aygıtlarında yürütülen demokratik yönetim projeleri temelinde devam edeceği öngörülmektedir.

Güvenlik sektörü kapsamında öngörülmesine rağmen üzerinde durulmayan özel askeri şirketlerin güvenlik sektörü reformu kapsamında daha çok dikkate alınması yönünde bir eğilim vardır. Bu nedenle, özel askeri ya da güvenlik şirketlerinin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik sektörünün yapılanmasında ve işleyişinde öne çıkarılacağı değerlendirilmektedir. Özellikle, güvenlik sektörü reformu uygulanan ülkelerde, silahlı kuvvetlerin küçültülmesi nedeniyle ortaya çıkan işgücünün özel askeri şirketler ile güvenlik şirketleri bünyesinde toplanması ya da bu tür şirketleri kurması süreci hızlanacaktır.

Yukarıda sayılanlar göz önünde bulundurulduğunda, ulus dışı örgütlerde iktidarın yoğunlaşması ve merkezileşmesinden söz edilebilir. Buna göre, kontrol merkezileşirken uygulama ve risklerin de yerelleşmesi istenmektedir. Bu yapı bir diğer deyişle, küresel bir güvenlik ağının (yönetişiminin) oluşturulmasından başka bir şey değildir. Bu yaklaşım, kapitalizmin krizlerinin savaş ekonomisi ile aşılması pratiğinden farklıdır. Neoliberal dönem öncesinde devlet tekeline alınan askeri sanayi ve sivil işgücü, güvenlik sektörü yönetişimi (reformu) yaklaşımında piyasa mekanizmasının kurallarına tabi kılınmaktadır. Buna göre, neoliberal politikalar, bir taraftan üst kurullaşma yoluyla ekonomiyi siyasetten ayırmaya çalışırken diğer taraftan güvenlik ile kalkınma arasında ilişki kurarak askeri yönetim alanı ile ekonomiyi yeni bir zeminde bir araya getirmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ASKERİ YÖNETİM ALANININ NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye’de askeri yönetim alanında neoliberal politikaların uygulanmasının temelinde, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)’nin ve onun biçimlendirdiği askeri yönetim alanının Türkiye’de *devletçi*³⁷⁴ yaklaşımı temsil eden belki de en güçlü kurum olarak görülmesi vardır. Devletçi yaklaşım üzerinde yükselen TSK’nin ve askeri yönetim alanının dönüşümü de, neoliberalizmin devlet başarısızlığı ve devletin piyasa lehine sınırlanması tezleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu durum aynı zamanda, kalkınma doktrininde yeni kurulan, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin silahlı kuvvetlerine verilen *modernleştirici*³⁷⁵ rolün Türkiye’de de sona erdirilmek istendiği anlamına gelir.

Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, iki ana süreç üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Birisi, silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanı ve devlette etkisinin azaltılmasıyla ilgilidir. TSK’nin askeri yönetim alanı ve devlette otorite alanının sınırlanması olarak da açıklanabilecek olan bu süreç, bu amaca yönelik yapısal ve işlevsel değişiklikleri içermektedir. Diğeri ise, neoliberal dönüşümün sağlanması için TSK’nin iç örgütlenmesinin dönüştürülmesine dayanır. TSK’nde YKİ tekniklerinin uygulanmasını ve yönetim aklının örgüt kültürüne yerleştirilmesini içeren bu dönüşüm ise, neoliberalizmin öngördüğü etkin devlet örgütlenmesinin silahlı kuvvetlerini kurmayı amaçlar. Bu iki ana süreç, gerek devletin güvenlik işlevinin gerekse devlet aygıtının, küresel güvenlik yönetimi ve

³⁷⁴ Burada devletçi yaklaşım ile kastedilen, Osmanlı’dan devralınan ve sivil toplum karşısında devletin önceliğine ve kutsallığına vurgu yapan yönetim geleneğidir. Heper, bu durumu devlet karşısında zayıf bir sivil toplum olgusuna bağlar. Bkz. M.Heper, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2006. Buna Cumhuriyet döneminden itibaren Kemalist ideoloji, kalkınma doktrini ve refah devleti modeli eklendiğinde, Türkiye’de neoliberal döneme miras kalan devletçi yönetim yaklaşımı ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla devletçi yönetim geleneği aynı zamanda, sivil ve askeri bürokrasinin güçlü olduğu, siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşamın sivil ve askeri bürokrasi tarafından müdahaleci yöntemlerle biçimlendirildiği bir durumu ifade etmektedir.

³⁷⁵ Modernleştirici rol, Türkiye’de pretoryen militarizm tartışmaları çerçevesinde ulusal kalkınma için Türk Silahlı Kuvvetleri’ne atfedilen rolü ifade etmektedir. Bu anlamda, modernleştirici rolü, devletçi yönetim geleneğinden ayrı tutmak mümkün değildir.

kapitalizmi için askeri yönetim alanı üzerinden siyasi, ekonomik ve toplumsal olarak uyarlanmasını sağlamaktadır.³⁷⁶

Bu bölümde, öncelikle Türkiye örneğine ilişkin araştırmanın yöntemi ve varsayımları ile kapsam ve sınırlılıkları ortaya konulacaktır. Daha sonra, çizilen çerçeve içerisinde, Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü içsel ve dışsal dinamikler üzerinden ortaya konulacaktır. Genel olarak dönüşüm, 1994 ekonomik krizinin ortaya çıkardığı koşullarda, Avrupa Birliği üyelik süreci öncesi ve sonrası olarak iki dönem halinde gösterilmiştir. 1990’ların ortasında ekonomik krizle birlikte Dünya Bankası ile ilişkilerde askeri yönetim alanının sorunsallaştırılmasıyla başlayan dönüşüm süreci, Post-Washington Uzlaşısı dönemiyle birlikte yeni bir evreye taşınmıştır. Post-Washington Uzlaşısı’nın öngördüğü neoliberal politikalar ile şekillenen bu dönem, aynı zamanda Avrupa Birliği üyelik süreciyle de denk düşmektedir. Yine neoliberal güvenlik yaklaşımının ortaya çıkışı ve sivil toplumun bu sürece müdahil olmaya başlaması 1990’lı yılların ikinci yarısına denk gelmektedir.

I. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI VE YÖNTEMİ

Bu araştırmanın temel varsayımı, Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşüm sürecinden geçtiğidir. Neoliberalizmin, bu dönüşüm için 1990’lı yılların sonunda geliştirdiği aracın adı güvenlik sektörü reformu olmakla birlikte, bu reform Türkiye’de devlet aygıtının genelinde yürütülen neoliberal reformların dönüşüm kavramlarını bünyesinde barındırmaktadır. Türkiye’de bu süreç, neoliberal demokratikleşme tezlerine uygun olarak, demokratikleşme adı altında yürütülmektedir. Temel ilkeler ve yöntem aynı olmakla birlikte, bu dönüşüm toplumsal meşruiyetini Türkiye’de askeri vesayetin kaldırılması ya da sivilleşme kavramlarıyla sağlamaktadır.

³⁷⁶ Türkiye’de demokrasi, demokratik kontrol, sivil gözetim kavramları üzerinden gerçekleştirilen reform sürecinde, başta Avrupa Birliği olmak üzere, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Kontrolü Merkezi (DCAF), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE), Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM), Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği ve İstanbul Bilgi Üniversitesi reform taşıyıcılığı rolünü üstlenmiştir. Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünde sivil toplum örgütlerinin çabaları dikkat çekerken, reformun kurumsal meşruiyeti Avrupa Birliği üyelik süreci ile sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bu araştırmanın diğer varsayımı, yoğun bir siyasi içeriğe sahip askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünün, yönetsel-teknik yönleri öne çıkarılarak gerçekleştirildiğidir. Yönetimde etkinlik, verimlilik ve performans tabanlı tekniklerin öne çıkarılmasıyla, kamu yönetiminde değişime direncin azaltılmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Reform yönteminde son yıllarda bir kaygı unsuru olan yerel sahiplik, 2002 yılından itibaren AKP Hükümetleri ile sağlanmaya çalışılırken, iktidar destekli sivil toplum örgütlerinin katkılarıyla bir yerel reform aklı oluşturulmaktadır.

Bu araştırmanın bir diğer varsayımı ise, Türkiye’de askeri yönetim alanındaki dönüşümün içsel nedenlerden ziyade dışsal nedenlere dayandığıdır. Bu süreçte, Dünya Bankası ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)’nin (demokratik) yönetim yaklaşımı olduğu kadar, 1990’lı yılların sonundan itibaren Türkiye’nin siyasi ve idari yapısını dönüştüren Avrupa Birliği üyelik sürecinin de etkisi vardır. Bu nedenle, askeri yönetim alanında halen devam eden dönüşümün açıklanmasında dışsal nedenler belirleyicidir.

Bu araştırmanın son varsayımı ise, Türkiye’de askeri yönetim alanındaki dönüşümün, Türkiye’nin küresel güvenlik yönetimi ve kapitalizme bütünleşmesi için gerçekleştirildiğidir. Buna göre, dönüşümü sadece ulusal sınırlar içerisinde tutmak yerine bölgesel ve küresel örgütlenmeler açısından değerlendirmek yerinde olacaktır. Halen küresel ve bölgesel güvenlik ve yönetim tasarımı, ağ tipi örgütlenmeyi esas alır. Bu yapıda, başta ABD ve İngiltere olmak üzere hegemonik güçlerin tekelinde olan uluslararası örgütlerin ülkeleri merkezi olarak kontrolü öngörülürken, yerel riskler ve maliyetlerin ulus devlete yüklenmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, küresel yönetim yapısının öngördüğü devlet eylemleri söz konusu olduğunda ulus devlet sınırları yok sayılırken risk ve maliyetlerin yüklenmesinde ulus devlet öne çıkarılmaktadır. Diğer bir deyişle, ulus devlet aygıtının 21’inci yüzyıldaki rolü, yerel/bölgesel risk ve maliyetlerin yüklenilmesi olarak kendisini göstermektedir.

Bu çalışmada askeri yönetim alanının askeri gövdesini oluşturan TSK, edilgen (bağımlı değişken) bir kurum olarak ele alınmıştır. Bu özelliğiyle, alanyazında TSK’yi sivil-asker ilişkilerinde belirleyici kabul eden yaklaşımlardan farklıdır. Bu nedenle, sivil-asker ilişkilerinin Anglo-Sakson siyaset ve yönetim geleneğine uygun olarak salt siyasal zeminde incelenmesine yönelik bir yönetime sahip değildir. Bu

nedenle, sadece siyaset bilimi çerçevesinde bir tahlil yapmak yerine, kamu örgütlenmesinde yapısal ve işlevsel değişimin, askeri yönetim alanında silahlı kuvvetlerin bağımlı değişken olduğu bir dönüşüm yarattığı, ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ancak bu yaklaşım, meydana gelen dönüşümün siyasi nitelikli olduğu gerçeğini değiştirmez. Burada kastedilen, genel olarak yönetsel süreçler üzerinde yapılan değişiklikler ile siyasi sonuçlar elde edildiğidir.

Türkiye’de askeri yönetim alanındaki neoliberal dönüşümün görülebilmesi maksadıyla, başta uluslararası örgütler olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve siyasal iktidarın çeşitli politika belgeleri, yasalar, niyet beyanları ve konuya ilişkin tartışmalar incelenmiştir. Bu tahlilde, askeri yönetim alanındaki dönüşümün halen devam ettiği gözden kaçırılmayarak, plan ve programlar da incelenmiş ve geleceğe ilişkin öngörülerde de bulunulmaya çalışılmıştır. Bu yönüyle, betimleyici olan araştırma, elde edilen bulgulara göre öngöründe bulunmayı da hedeflemektedir.

Post-Washington Uzlaşısı çerçevesinde geliştirilen ve neoliberal dönüşüm kavramlarını bir araya getiren güvenlik sektörü reformu yaklaşımında, belirli ilkeler ortaya konulmakla birlikte, ülkelerin özgün koşullarına göre uygulama yönteminin değişiklik göstereceği kabul edilmektedir. Bu durum, doğrudan reform yönteminden hareket etmek yerine olay ve olguların neoliberal dönüşüm kavramlarına göre incelenmesini ve çıkarımlarda bulunulmasını zorunlu kılar. Yani devletin güvenlik işlevindeki dönüşüm, bu araştırmada öncelikle tümevarım yönteminin kullanılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, olay ve olguların incelenmesiyle elde edilecek bulguların reform yöntemine ve ilkelerine göre değerlendirilmesiyle ortaya konulacaktır.

Araştırmada, dönüşümün görülebilmesi maksadıyla, olay ve olgular tarihsel ve süreç odaklı olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye’nin askeri yönetim alanındaki dönüşüm dinamikleri 1994 ekonomik krizinden sonraki dönemde bir bütünlük içerisinde verilmeye çalışılmıştır. Böylece, diğer araştırmacılar için de geleceğe dair öngöründe bulunma imkânı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Araştırmada, süreç odaklı yöntemin seçilmesinin nedeni ise, eğilimin görülebilmesini sağlamak ve farklı aktörlerin dönüşüm sürecine katkılarını birlikte ve/veya karşılaştırmalı olarak vermektir.

II. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

Bu araştırma, Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünü ele almaktadır. Burada askeri yönetim alanı, silahlı kuvvetler örgütlenmesi ile yasama ve yürütme organlarında silahlı kuvvetlerin yapısal ve işlevsel olarak yer aldığı yönetim alanını ifade ederken, neoliberal dönüşüm, 1980’li yıllardan itibaren devlet aygıtının piyasa lehine sınırlandırılmasını amaçlayan yeni sağ politikaların Türkiye’de askeri yönetim alanını uyarılama sürecidir. Buna göre, yargı ve uluslararası ilişkiler alanına giren dönüşüm unsurları yeteri kadar ele alınmıştır. Bunun yanı sıra, askeri yönetim alanında özelleşmenin ortaya çıkardığı normatif sorunlar da tezin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu çalışma, silahlı kuvvetler sosyolojisi ile ilgili bir çalışma da değildir. Ancak, bu teze dayalı olarak takip eden yıllarda yeni araştırma alanlarının keşfedilmesi ve 1960’lı yıllarda ABD’de ortaya çıkan silahlı kuvvetler sosyolojisi çalışmalarına benzer araştırmaların yapılması için de bir başvuru kaynağı olarak görülmektedir.

Türkiye’de, silahlı kuvvetlerin hâkim olduğu bir askeri yönetim alanının oluşması, silahlı kuvvetlerin kamu yönetiminde çeşitli işlevsel alanlarda var olmasına yol açmıştır. Bu durum, bir taraftan askeri yönetim alanının etkisinin incelenmesini karmaşık bir mesele haline getirirken diğer taraftan Türkiye’de kamu yönetiminde her değişimin askeri yönetim alanını etkilemesinin muhtemel olduğuna dair de bir fikir vermektedir. Bu durum aynı zamanda, kamu yönetiminin genel bir taramadan geçirilerek askeri ölçütlerin yer aldığı alanların ayrıntılı bir tespitini gerektirir. Bununla birlikte, kamu yönetiminin tamamını bir araya getiren ana yönetsel süreçler üzerine odaklanılması, askeri yönetim alanındaki dönüşümün anlaşılması için büyük ölçüde faydalı olacaktır. Gerek çalışmanın sınırlılığı ve gerekse uygun çerçeveleme yapılması maksadıyla, askeri yönetim alanının dönüşümü, bu ana süreçler üzerinden gösterilmeye çalışılmıştır.

Askeri yönetim alanına ilişkin her araştırmada olduğu gibi, güvenlik gerekçeleriyle gizlilik taşıyan bilgilere erişim mümkün olmamıştır. Ancak, erişime açık olan birincil ve ikincil kaynaklara mümkün olduğunca erişilmeye çalışılmıştır. Zira uluslararası ve ulusal birincil ve ikincil kaynakların, mevcut dönüşümü ortaya koymak için yeterli olduğu değerlendirilmektedir. Türkiye’de genel olarak askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, silahlı kuvvetlerin yapısal ve işlevsel olarak

sınırlanmasına dayanmaktadır. Bu sınırlama, güvenlik sektörü reformu yaklaşımı çerçevesinde, çok boyutlu ve süreç odaklı olarak gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde gerçekleştirilen neoliberal reformlar dolaylı olarak TSK'nin askeri yönetim alanı ve devletteki etkisini sınırlarken, doğrudan Türk Silahlı Kuvvetleri'ne yönelik yapısal ve işlevsel değişiklikler ise, kamu yönetimi süreçlerindeki değişimin zorunlu sonucu olarak gerekçelendirilmektedir. Bu nedenle, inceleme, kamu yönetimi süreçlerinde meydana gelen değişimleri göz ardı etmeyecektir.

III. ASKERİ YÖNETİM ALANINDA VE DEVLETTE TSK'NİN SINIRLANMASI

Askeri yönetim alanının askeri gövdesini oluşturan TSK'nin sınırlanması, uluslararası örgütlerin üyelik ya da yardımlarının bir koşulu olarak yerine getirilirken iç siyasal söylemde, askeri vesayetin kaldırılması, demokratikleşme ve sivilleşme gerekçeleriyle toplumsal meşruiyet zemini kazanmıştır. Bu nedenle, askeri yönetim alanının dönüşümü ya da silahlı kuvvetlerin sınırlanması, yurt içi-yurt dışı işbirliği ile gerçekleştirilen bir projedir. Yerli neoliberal yaklaşım, 1982 Anayasası ile Türkiye'de bir milli güvenlik devleti tesis edildiğini belirterek, bu devlet biçimini piyasanın işleyişini ve faaliyet alanını kısıtlayan ve sınırlayan temel sebep olarak görür. Bu yaklaşımda demokratik yönetim, serbest piyasa sisteminin işlemesi için bir ön koşuldur.³⁷⁷ Türkiye'de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü de, bu düşünce çerçevesinde şekillenmiştir.

Türkiye'de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünün temelleri, 1990'lı yılların sonunda silahlı kuvvetlerin yönetimdeki etkisini azaltmayı hedefleyen yerli sermaye, sivil toplum örgütleri ve Avrupa Birliği işbirliği ile atılmıştır. TÜSİAD'ın politika önerileriyle başlayan süreç, başta TESEV'in Avrupa Birliği ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Kontrolü Merkezi ile işbirliği³⁷⁸ olmak üzere sivil toplum örgütleri ile devam eden reform aklının inşası ile devam etmiş; 2000'li

³⁷⁷ TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri**, Yayın No. TÜSİAD-T/97-207, İstanbul, 1997. TÜSİAD yaklaşımında, demokratik yönetim siyasal istikrar anlamına gelir. Bu yönüyle, askeri vesayet durumu, siyasal istikrar ve demokrasi sorunu olarak ortaya çıkar.

³⁷⁸ TESEV ile Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği arasında Şubat 1998 ayında yapılan protokol uyarınca, Türkiye'de ki devlet reformları konusunda on bir adet çalışma grubu oluşturulmuş ve bunların çalışma sonuçları TESEV tarafından yayımlanmıştır. Bkz. TESEV, **Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, İstanbul, 2000, s. 5.

yıllarda AKP'nin iktidara gelmesiyle iç siyasal destek kazanmıştır. Reform yönteminin standartlaştırılmaya çalışıldığı ve ilk uygulama sonuçlarının değerlendirildiği döneme denk gelen AKP Hükümeti, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü sürecinde yerel siyasi iradeyi temsil etmektedir.³⁷⁹ Nitekim AKP hükümetlerinde neoliberal politikalar ve özellikle özelleştirmeler ivme kazanmıştır.

TSK'nin sınırlanmasına yönelik politikaların toplumsal sonuçları, kendisini başta zorunlu askerlik ve profesyonel ordu tartışmalarında göstermiştir. Askerlik sürelerinin kısaltılması, bedelli askerlik uygulamaları, vicdani ret uygulamaları ve bunların toplumsal adalet ve eşitlik/eşitsizlik temelinde tartışılması, dönüşüm için tartışma zemininin oluşturulmasına katkı sağlamıştır.³⁸⁰ Güvenlik sektörü reformunun toplumsal sonucu, silahlı kuvvetler ile toplum arasında doğrudan bağ kurulmasını öngören “ordu-millet” ilişkisinin, piyasadaki etkileşimi öngören “ordu-piyasa-birey” ilişkisine dönüşmesidir. Bunun ilk uygulaması ise, TSK'nde sözleşme esasına dayanan istihdam yöntemine geçilmesidir.

TSK'nin sınırlanmasının ekonomik sonuçları da vardır. Bunlardan ilki, iktisadi uygulamalarda devletçi yaklaşımların tasfiyesidir. Özellikle devlet güvenliği ya da ekonomik güvenlik gerekçeleriyle özelleştirme karşıtı duruş, neoliberal politikaların uygulanması için uygun değildir. Zira 1990'lı yılların sonunda, devlet güvenliğinden insani güvenliğe geçişin temelinde, gelişmekte olan ülkelerde silahlı kuvvetler örgütlenmelerinin devletçi yaklaşımları nedeniyle piyasanın faaliyet gösteremediği alanların özelleştirme için hazırlanması vardır. Diğeri ise, ekonomide sermaye

³⁷⁹ Önceki bölümde belirtildiği üzere, güvenlik sektörü reformu yaklaşımı, reformun gerçekleştirilmesinde devlet iktidarının siyasal desteğini vazgeçilmez olarak görür. Çünkü güvenlik konusu, sivil toplumun tek başına müdahale edemeyeceği yoğun siyasal bir alan olarak kabul edilir. Nitekim 27 Ağustos 2014 tarihinde yapılan AKP Olağanüstü Kongresinde, parti genel başkanlığı görevini devreden AKP Genel Başkanı, Başbakan ve seçilmiş Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, siyaset üzerindeki vesayetleri kaldırdıklarını ve siyaset alanını genişlettiklerini belirtmiştir.

³⁸⁰ Bu süreçte, başta Ergenekon ve Balyoz isimleriyle anılan ve özel yetkili mahkemelerde görülmeleri nedeniyle siyasal hesaplaşma olarak nitelenen davaların da, silahlı kuvvetlerin meşruiyeti konusunda toplumda kaygı yarattığı göz ardı edilmemelidir. Bunun yanı sıra, iç güvenlik ve terörle mücadele sürecinde, zorunlu askerlik yapan yurttaşların yaşamlarını yitirmesi de, profesyonel ordu tartışmalarında kullanılan argümanlardan birisidir.

dağılımına yönelik karar mekanizmalarında TSK'nin askeri yönetim alanı üzerinden etkili olması nedeniyle oluşan sermaye dağılımının yeniden belirlenmesidir. Bu nedenle, TSK'nin sınırlanmasının, piyasaya yabancı kaynaklı sermaye girişinden doğrudan yatırımlara, yabancıların taşınmaz alımlarından, askeri güvenlik bölgelerinin satış ve devrine izin verilmesine, askeri arazilerin diğer özel ya da kamu kesimine devrinden bu arazilerin satışına kadar geniş bir alanda ekonomik sonuçları vardır.

A. TSK'nin Siyasal Olarak Sorunsallaştırılması: Siyaset Alanının Genişletilmesi

1980'lerin başında neoliberal politikaların uygulanması için siyasal istikrarı gerekli gören Yeni Sağ düşünce, Soğuk Savaş sonrası dünya düzeninde güvenlikçi politikalarında değişikliğe giderek demokratikleşme söylemiyle ülkelerin piyasalarını küresel kapitalizmle bütünleştirmeye başladığında, TSK'nin de bu dönemdeki görevi sona erdirilmiştir. Bu nedenle, TSK'nin demokrasi sorunu olarak ilan edilmesi, piyasayı düzenlemek için gerekli siyasi iradenin güçlendirilmesini amaçlar. Özelleştirme ve neoliberal düzenlemeler için gerekli siyasi iradenin yokluğunda yönetim yapısının kurulması olanaksız görülmektedir. Piyasanın faaliyet alanının genişletilebilmesi için öncelikle siyaset alanının genişletilmesi gerektiğine dayanan bu demokratikleşme yaklaşımı, özelleştirme gibi devlet aygıtının küçültülmesine dayanan uygulamaların önündeki devletçi ve 1982 Anayasası ile oluşturulmuş güvenlikçi-müdahaleci kamusal otoriteyi kaldırmayı hedeflemiştir.

TSK'nin demokrasi sorunu olarak dönüşüm nesnesi olması, TSK'nin siyasi ve idari yapıda sivillerin üstünlüğü, ekonomik yapıda piyasanın üstünlüğü, toplumsal yapıda ise, ordu-millet yaklaşımı dışında ve sivil-asker bütünleşmesi temelinde yeniden tasarımını içerir. Bu üç boyuttaki dönüşümün ortak ilkeleri ise, kontrolün mümkün olduğunca çok gerçekleştirilmesi için demokratik yönetişimin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleridir. Bu dönüşüm, TSK karşısında sivillerin siyasete doğrudan ya da dolaylı olarak katılımının sağlanmasını yani siyaset alanının genişletilmesini amaçlar. Ancak, burada, siyaset alanının genişletilmesi, Türkiye'de neoliberal reformların ve politikaların uygulanması ve yönetim yapısının oluşturulması için devletin düzenleyicilik işlevinin güçlendirilmesi olarak görülmelidir.

1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, TÜSİAD başta olmak üzere sivil toplum örgütleri, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın demokratik yönetim yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetimi ve özellikle kamu mali yönetiminde desteklediği reformlar, TSK'nin kontrol altına alınmasına yönelik süreci başlatmıştır. Burada, Dünya Bankası'nın desteğini dolaylı etki olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü güvenlik sektörü reform yaklaşımında görüldüğü gibi, kamu yönetimine uygulanması öngörülen demokratik yönetişimin genel ilkelerinin güvenlik sektöründe de uygulanmasının desteklenmesi, bu süreci hızlandırmıştır.

1. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Siyasal Kontrolü: Yönetimde Sivilleşme

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin siyasal kontrolü, yönetimde sivilleşme ilkesi temelinde gerçekleştirilen yapısal ve işlevsel değişikliklere dayanır. Sivilleşme, TSK'nin devlet aygıtı içerisindeki konumunu sivillerin üstünlüğü temelinde tasarlarlarken TSK ile yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkileri demokratikleşme adı altında yeniden kurar. Bu kapsamda, siyasal kontrol, TSK'nin özellikle 1982 Anayasası'ndan sonra oluşan devlet yapısında yapısal ve işlevsel olarak sınırlandırılmasını hedefler.

Türkiye'de TSK'nin sınırlandırılması düşüncesi, 1990'lı yılların başında hükümet programlarında ve politika belgelerinde yer almasına³⁸¹ rağmen, 1990'lı yılların ikinci yarısında, yerli sermaye ve sivil toplum örgütlerinin neoliberal demokratikleşme yaklaşımını Türkiye'de hâkim kılma çabalarıyla iç siyasetin biçimsel yapısının dışına taşınmıştır. Bu süreç, sivil toplumun öncülüğüne dayanan bir meşruiyet arama çabasıdır. TSK'nin devletçi güvenlik yaklaşımının sahibi olması ve buna ilave olarak 20'nci yüzyılın sonunda PKK terörü nedeniyle iç güvenliğe odaklanmış olması; dolayısıyla siyasi, ekonomik ve toplumsal kararlarda güvenlikçi yaklaşım etkili olması, siyasi desteğin dışarıdan, Avrupa Birliği'nden aranmasına yol açmıştır.

³⁸¹ Örneğin, muhalefette olan Süleyman Demirel, Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı olduğunu; bunun için de ilk yapılması gerekenin Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması olduğunu savunmuştur. Bkz. Milliyet, 28 Mayıs 1990. Hatta Süleyman Demirel, Başbakan olduğunda, buna yönelik sunduğu Kanun teklifi kendi parti grubu tarafından destek görmemiştir. Bkz. Milliyet, 14 Mayıs 1992.

Siyasal kontrol yaklaşımı, dönüşümü belirli unsurlar üzerinden gerçekleştirir. Bu nedenle, 1990'lı yılların sonundan itibaren TSK'nin siyasal kontrolüne yönelik çeşitli kesimlerden gelen politika önerilerini, siyasi ve idari değişiklikleri bu unsurlar çerçevesinde tahlil etmek, dönüşümün yöntemini anlamak açısından gereklidir. Buna göre, Tablo-21'de gösterilen dönüşüm unsurları için başta AB, TÜSİAD ya da TESEV-DCAF tarafından getirilen öneriler ya da siyasi irade tarafından gerçekleştirilen yasal-yönetimsel değişiklikler, siyasal kontrol için bir araç niteliğindedir.

Tablo-21: TSK'nin Siyasal Kontrolünde Dönüşüm Yaklaşımı

Dönüşüm Unsuru	Mevcut	İstenen	Amaç
Güvenlik Yaklaşımı	Geniş	Dar	Geniş güvenlik tanımından kaynaklanan yönetimi sınırlayıcı iradenin ortadan kaldırılması
Yetki Alanı	Geniş	Dar	TSK'nin yönetimdeki otoritesinin sivil kesim lehine sınırlandırılması
Hiyerarşik Bağlantı	Özerk	Bağlı	Siyasi iradeye tabi kılma
Ölçek	Büyük	Küçük	Yapısal ve işlevsel sınırlama
Meşruiyet	Anayasal	Yasal	Anayasal sivil kurumların üstünlüğünün sağlanması
Sorumluluk	İçsel	Dışsal	Parlamentoya, hükümete, sivil topluma karşı sorumluluk

Türkiye'de bu dönemde devlet aygıtında TSK'yi ilgilendiren yapısal ve işlevsel değişikliklerde, görev ve yetkileri itibarıyla kamu yönetiminin ve toplumun genelinde kontrol, denetim, inceleme ve yaptırım uygulama gücü olan kurul tipi örgütlenmelere odaklanılması dikkati çeker. Zira bunun ilk uygulaması, anayasal ölçekte, güvenlik politikasının oluşturulmasına yön vermesi yanında, yönetim ve toplum, bunun yanı sıra dış politika ve uluslararası ilişkiler konularında da belirleyici olan; bu nedenle TSK'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal alanda etkin olmasına imkân veren Milli Güvenlik Kurulu'nda gerçekleştirilen yapısal ve işlevsel değişikliklerdir.

Bu kapsamda, TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanmasında iki aşamadan söz etmek mümkündür.³⁸² İlk aşama, yerli sermayenin demokratikleşme kavramıyla başlattığı ve piyasanın faaliyetlerini sınırlayıcı devletçi/kamusal iradenin ortadan kaldırılmasını amaçlayan akıl inşası sürecidir. Avrupa Birliği üyelik sürecinin siyasi meşruiyet sağladığı bu çaba, 1990'lı yılların sonunda başlayarak 2003 yılına kadar devam etmiştir.³⁸³ İkinci aşamada, TESEV-DCAF işbirliğinde güvenlik sektörü reformu çalışmalarının başlaması, Avrupa Birliği'nin katılım müzakerelerini açması ve güvenlik sektörü reformu konseptini 2005 yılının sonunda ilan etmesiyle devam etmiştir. 2003 yılından itibaren, TESEV-DCAF ve Avrupa Birliği'nin güvenlik sektörü reform ilkeleri çerçevesinde şekillenen bu süreç, siyasi kriter olarak İlerleme Raporlarında yer almıştır. Bu kapsamda, 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de güvenlik sektör reformuna sivil toplum katkısının da demokratik kontrol yaklaşımı çerçevesinde arttığı görülmektedir.

a. TSK'nin Siyasal Kontrolünde Yerli Sermaye-Avrupa Birliği-Sivil Toplum Etkisi: 1997-2003 Dönemi

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin neoliberal dönemde sınırlandırılması ve dolayısıyla askeri yönetim alanının dönüşümüne yönelik fikri temel 1994 yılı ekonomik krizinin hemen sonrasında atılmıştır. O güne kadar Cumhuriyet tarihinin en büyük cari ve kamu kesimi açığı nedeniyle ortaya çıkan enflasyon ve likidite krizi, Haziran 1993'den itibaren iktidarda olan ilk Tansu Çiller Hükümetinin 5 Nisan 1994 tarihinde bir Ekonomik İstikrar Programı açıklamasına yol açmıştır. Kamu kesimi gelirleri artırılırken giderlerinin de azaltılmasına dayanan Program, özü itibarıyla, Türkiye'de devletin piyasaya müdahalesi olarak görülen üretim ve sübvansiyon rolleri yerine

³⁸² TSK'nin siyasi kontrolünde ilk değişikliğin yapıldığı 2001 yılı Anayasa değişikliği başlı başına bir aşama olmakla birlikte, bu aşama, bu çalışmanın yönteminde yerli sermaye-AB-STK işbirliğinin ilk siyasal sonucu olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, incelemede farklı bir yöntem seçilmesi durumunda, 2001 yılı Anayasa değişiklikleri, bu süreçte önemli bir aşama olarak değerlendirilebilir.

³⁸³ Türkiye'nin, 10-11 Aralık 1999'de AB Helsinki Zirvesi'nde, tam üyelik için aday ülke statüsüne geçirilmesiyle birlikte Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri yoğunlaşmış; 04 Aralık 2000 tarihinde onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesine istinaden 19 Mart 2001 tarih ve 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

devletin, neoliberal yönetişimin gerektirdiği düzenleyicilik işlevinin oluşturulmasına yöneliktir. Nitekim bu dönemde, ortaya çıkan kriz bir yönetişim kapasitesi sorunu olarak ilan edilmiştir.³⁸⁴ Bu nedenle, 1994 krizi sonrasında başta Dünya Bankası ile başlatılan kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi projeleri olmak üzere, Türkiye’de devletin piyasa lehine sınırlandırılması ve yönetişimin örgütlenmesi hızlanmıştır. Bu sürece TÜSİAD, optimal devlet (kamu kesiminin işlevlerinin ve yapısının en uygun şekilde belirlenmesi) kavramını gündeme getirerek dahil olmuştur. Kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş için kamu ekonomisi ve kamu yönetimi reformlarına gecikmeksizin başlanılmasını isteyen TÜSİAD³⁸⁵, aslında iyi yönetişim ilkelerinin uygulanmasını talep etmektedir.

Bu durumu, aynı zamanda, yeniden yapılanma adıyla başlatılan ve TSK’nin sivil kontrolünün sağlanmasına yönelik tartışmaları içeren çalışmalarda da görmek mümkündür. 1980-1995 döneminde NATO’ya sunulan ve Türkiye’de sivil-asker ilişkilerinin incelenmesine dayanan bir raporda, TSK’nin Türkiye’de kurumsal özerkliği ve siyasiler üzerinde üstünlüğü olduğu vurgulanmaktadır. Raporda bu iki durum, TSK’nin bir askeri sınıf olarak devletçi ideolojiyi temsil etmesi, TSK’nin yapısal olarak büyüklüğü ve bütünlüğü ile bağımsız bir ekonomik bir güç olarak ortaya çıkmasıyla açıklanmaktadır.³⁸⁶ Bu Rapor, içte ve dışta TSK’ne bakışı açıkça ortaya koyması yanında, takip eden dönemlerde dönüşüm unsurlarını göstermesi açısından da önemlidir.

³⁸⁴ I.Atiyas, **Uneven Governance and Fiscal Failure: The Adjustment Experience in Turkey**, PSD Occasional Paper, No. 17, The World Bank, USA, 1995.

³⁸⁵ TÜSİAD 21. yüzyılın devlet felsefesi olarak tanımladığı *optimal devlet* kavramını şu ilkeler üzerinden açıklamıştır: sınırlı, sorumlu, etkin, hakem, ademi merkezîyetçi devlet. Bunun için kamu ekonomisinin sınırlandırılması, yani kamusal işlevlerin ve varlıkların bir taraftan özelleştirilmesi diğer taraftan yerelleştirilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra, kamu yönetiminin Yeni Kamu İşletmeciliği temelinde yeniden yapılandırılması talep edilmektedir. Bkz. TÜSİAD, **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet-Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, Yayın No. TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul, 1995.

³⁸⁶ G.Karabelias, **Civil-Military Relations: A Comparative Analysis of The Role of The Military in The Political Transformation of Post-War Turkey and Greece: 1980-1995**, Final Report submitted to North Atlantic Treaty Organization (NATO) in June 1998, s. 36-41.

TSK'nin sınırlandırılmasına yönelik ilk politika önerileri, piyasayı temsil eden aktörler tarafından demokratikleşme söylemi kullanılarak ortaya atılmıştır. Bunun temelinde, demokratik yönetim-siyasi istikrar-piyasa başarısı döngüsünü kabul eden ve demokrasi-kapitalizm arasında olumlu ilişki kuran tez vardır. Özellikle 1994 yılından sonra kamu ekonomisi sorunlarından hareket eden TÜSİAD, siyasi istikrarsızlığı, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en büyük engel olarak tanımlamıştır. Buna göre, devlet aygıtının belirleyici olduğu bir siyasal, ekonomik ve toplumsal yapıdan ziyade, piyasa ve sivil toplum aktörlerinin iktidara katıldığı demokratik yönetim sistemi, piyasanın sürdürülebilir başarısı için bir ön koşuldur. Bu bağlamda, Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecine vurgu yapan TÜSİAD, ekonomide ve siyasette demokrasinin genişletilmesi olarak tanımladığı yaklaşımdaki rolünü şöyle açıklar:³⁸⁷

“Bu ortamda TÜSİAD, Türkiye'nin ekonomisine çeki düzen vermenin ve ekonomiyi istikrara kavuşturmanın yolu üzerinde dururken, siyasal istikrarsızlık engelini bu yolu tıkamaması için demokrasinin zaafılarının giderilmesi gereğinin altını da sistematik olarak çizmeye başladı.”

Bu kapsamda, TÜSİAD tarafından ele alınan ilk konu, müdahaleci devlet biçiminin temel özelliği olarak görülen güvenlik işlevinin düşünsel ve pratik örgütlenme biçimi olmuştur. 1982 Anayasası'nın Türkiye'de bir milli güvenlik devleti kurduğunu savunan yerli sermaye, Demokratikleşme Perspektifleri isimli raporda Türkiye'de bir sivilleşme sorunu olduğunu ilan edilmiştir. Raporda, sivilleşme sorunun çözümü için iki ilkeye bağlı olunması gerektiği savunulur. Bunlardan ilki, askeri otoritenin sivil otoriteye tabi olmasıdır. Diğer ise, iç ve dış güvenliğin birbirinden ayrılması gerektiğidir. Yani, silahlı kuvvetler sadece savunmadan, yani dış güvenlikten sorumlu olurken iç güvenlik, sivil otoriteye bağlı diğer kuvvetler tarafından üstlenilmelidir. Raporda, sivilleşme sorununa yönelik olarak iki mesele üzerinde durulmuştur: Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu. Burada, Genelkurmay Başkanlığı'nın Başbakanlık yerine Milli Savunma Bakanlığına bağlı olması önerilirken Milli Güvenlik Kurulu'nun anayasal bir kurum

³⁸⁷ TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri**, Yayın No. TÜSİAD-T/97-207, İstanbul, 1997.

olmaktan çıkarılması, 2945 Sayılı Kanunun³⁸⁸ yürürlükten kaldırılması ve sadece yasayla düzenlenecek bir Milli Savunma Yüksek Kurulu oluşturulması önerilmiştir. Bu yapıda, milli güvenlikten doğrudan sorumlu yapı Bakanlar Kuruludur. Milli Güvenlik Kurulu'nun yetkilerinin genişliği ve asker ağırlıklı bir kurul olmasını eleştiren Rapor, güvenlik kavramı yerine daha dar kapsamlı olan savunma kavramına geçilmesini ve böylece silahlı kuvvetlerin yetkilerinin sadece yurt savunmasından sorumlu olacak şekilde sınırlandırmasını istemektedir.³⁸⁹

Avrupa Birliği yaklaşımında da, TSK bir demokrasi ve hukukun üstünlüğü sorunu olarak sunulur. Bu yönüyle, TÜSİAD yaklaşımı ile tutarlıdır. Nitekim TSK'nin askeri yönetim alanı ve kamu yönetimindeki etkisinin sınırlandırılmasına yönelik Avrupa Birliği'nin ilk siyasi koşulu, 1998 yılında ileri sürülmüştür.³⁹⁰ Bu dönemde Avrupa Birliği, 28 Şubat sürecinde laiklik adına yönetim ve eğitim sisteminde yapılan düzenlemeleri olumlu karşılamakla birlikte, ordunun siyasi kontrolüne ilişkin hukuksal belirsizlikler olduğunu belirtmiştir. Güneydoğu sorununa ilişkin de sivil çözüm³⁹¹ öneren Avrupa Birliği, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü başlığı altında iki eleştiri getirmiştir. Bunlardan ilki, Milli Güvenlik Kurulu'dur. Milli Güvenlik Kurulu kararlarının hükümetin siyaseti üzerinde etkili olduğunu belirten AB, kararlarının hukuken bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen Milli Güvenlik Kurulu'nun ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasete müdahale etmesine imkân

³⁸⁸ Bkz. 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu (Kabul Tarihi: 9/11/1983; Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 11/11/1983, Sayı: 18218, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa: 859.)

³⁸⁹ TÜSİAD, 1997, s. 83-85.

³⁹⁰ Avrupa Topluluğu (Birliği), 1980 yılındaki askerî müdahaleyi müteakip, Türkiye ile ilişkilerini dondurma ve 4'üncü Malî Protokolü bloke etmeye kararı vermiştir. 1983 yılında sivil bir yönetimin yeniden tesis edilmesinden sonra ilişkiler kademeli olarak normalleşmiştir. Bununla birlikte, 4'üncü Malî Protokolü 1998 yılı itibarıyla onaylamamıştır.

³⁹¹ Bu sorunu, 1998 yılı İlerleme Raporunda "Siyasi Kriterler/İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması/Azınlık Hakları ve Azınlıkların Korunması" başlığı altında ele alan Avrupa Birliği, bu önerisini şöyle açıklar: "*Türkiye, güneydoğu sorununa siyasi ve gayri askerî bir çözüm bulmalıdır. Bugüne kadar görülen esas itibarıyla askerî yaklaşım, insani ve malî açıdan maliyetlidir ve bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesine engel olmaktadır. Ayrıca, bu yaklaşım Türkiye'nin uluslararası imajına da zarar vermiştir.*" Bkz. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu.

verdiğini ileri sürer.³⁹² Diğer eleştirisi ise, silahlı kuvvetlerin sivil yönetime bağlı hareket etmemesidir. Özellikle Genelkurmay Başkanı'nın, Yüksek Askeri Şura'nın teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmasına ve ona karşı sorumlu olmasına rağmen 1997 yılında Irak'ın kuzeyinde hükümetin bilgisi dışında PKK'ya karşı askeri operasyon yaptırmış olması, ordunun sivil kontrole tabi olmadığı yönünde değerlendirilmiştir.³⁹³

TÜSİAD, Ocak 1997 ayında yayımladığı raporu takiben ortaya çıkan tartışmaları değerlendirdiği 1999 yılı Raporunda da, "Sivilleşme Tartışmaları" başlığı altında ele aldığı Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu'na yönelik yaklaşımını devam ettirmiştir.³⁹⁴ Avrupa Birliği yaklaşımının da 1998 ve sonrasında TÜSİAD ile aynı olduğu dikkati çekmektedir. Avrupa Birliği'nin 2000 yılı İlerleme Raporunda da Milli Güvenlik Kurulu'ndan bahsedilmiştir. Rapora göre, Kurul kararları hükümeti sınırlarken Kurul'u parlamentoya karşı sorumluluğu da çok azdır. Bu dönemde, Milli Güvenlik Kurulu'nda sivil üyelerinin sayısının artırılmasına yönelik tartışmalar da olumlu karşılanmıştır.³⁹⁵

Bu dönemde AB, aynı zamanda TESEV'in devlet reformlarına yönelik çalışmalarını da desteklemektedir. Bu çalışmaların temelinde Türkiye'de devletin rolünün yeniden tanımlanması vardır. Tabi ki bu tartışmaların çerçevesi Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından çizilmiştir. Buna göre devlet reformu, bir taraftan belirli egemenlik yetkilerinin AB kurumları ile paylaşılmasını öngörürken,

³⁹² Milli Güvenlik Kurulu, bu dönemde, milli güvenlik politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümet tarafından öncelikle dikkate alınacak kurumdur. 1998 koşullarında, Milli Güvenlik Kurulu'na Cumhurbaşkanı'nın başkanlık etmesine rağmen, gündemin Orgeneral rütbesine sahip bir asker (MGK Genel Sekreteri) tarafından oluşturularak Cumhurbaşkanı'na sunulması ve çoğunlukla karar veren Kurul'da asker üye sayısının sivil üye sayısından fazla olması, MGK kararlarında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin belirleyici olması sonucunu doğurmuştur. Bkz. 2945 Sayılı Kanun.

³⁹³ AB'nin bu dönemde, PKK meselesine *sivil çözüm* getirilmesini istediği de göz ardı edilmemelidir.

³⁹⁴ TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi: Tartışmalar ve Son Gelişmeler**, İstanbul, 1999, s. 94-109. Bununla birlikte, Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanmasına yönelik eleştirilerin merkezinde, bu durumda, TSK'nin siyasal baskı ve tesir altında kalacağı ve görevini yerine getiremeyeceği, özellikle TSK'nin üst düzey kadrolarına yükselmede izlenen kariyer yolunun bozulacağına yönelik kaygılar vardır.

³⁹⁵ Bkz. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu.

diğer taraftan kamu yatırımları ve hizmetlerinin planlamasına ilişkin yetkilerin de yerel veya bölgesel yönetimlere devredilmesini amaçlamaktadır. Bu tezi desteklemek için devletin niteliğinin değiştiğini ileri süren Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilcisi Karen Fogg, devlete ilişkin ideolojik tartışmanın yerini teknik bir tartışmaya bıraktığını ve devletin bir araç niteliğini kazandığını belirterek Avrupa Birliği'nin Türkiye'de devletin dönüşümüne yönelik yöntemini ve amacını ortaya koymuştur.³⁹⁶

Bu süreçte ilk adım, 2001 yılında gerçekleştirilen kapsamlı Anayasa değişikliği olmuştur.³⁹⁷ Anayasa'nın 118'inci maddesinde yapılan değişikliklerle, Milli Güvenlik Kurulu üyeleri arasına Başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanı ilave edilerek sivil üye sayısı artırılırken, MGK kararları, Bakanlar Kurulu için öncelikle dikkate alınacak kararlar yerine tavsiye kararları haline getirilmiştir. Ancak bu düzenlemeler TESEV tarafından yeterli görülmez. Hatta Anayasa değişikliğinin MGK'nin devlet aygıtındaki konumunda kökten bir değişiklik yapmadığı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, TÜSİAD gibi MGK'nin anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması gerektiğini savunan TESEV, milli güvenlik kavramının daha dar ve somut bir şekilde tanımlanması ve MGK Genel Sekreterliğinin sivilleştirilmesi gerektiğini de öne sürmüştür.³⁹⁸

Bu dönemde, MGK'nin ve dolayısıyla TSK'nin merkez teşkilatında etkisinin azaltılmasına yönelik çabalar, kamu örgütlenmesi ve toplumun geneli üzerinde kontrol, denetim ya da gözetim işlevi olan ve 1982 Anayasası uyarınca örgütlenen kurul ve üst kurullarda güvenlikçi etkinin ve dolayısıyla asker etkisinin ortadan

³⁹⁶ K.Fogg, "Sunuş", **Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, TESEV, İstanbul, 2000, s. 9-10. Bu ifadeler, neoliberal yönetişimin, devletteki dönüşümü gerçekleştirmek için oluşturmaya çalıştığı akıllı çok açık ortaya koymaktadır. Yürütülen reformların yoğun siyasi içerikli olması ve egemenlik hak ve yetkilerinin dönüşmesini öngörmesine rağmen, bu durum ideolojilerin sonu (yani sağ ve sol ayrımına dayalı tartışmaların sonlandırılması maksatlı tez) olarak sunulmaktadır. Ayrıca, reformların meşruiyeti, teknik (etkinlik, verimlilik vb.) gerekçelerle sağlanmaya çalışılır. Bu yaklaşımda, devlet aygıtı bir araç niteliğini kazanır, yani asli işlev olarak piyasayı düzenleme işlevini üstlenir.

³⁹⁷ Bkz. 03 Ekim 2001 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 17 Ekim 2001 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. 1982 Anayasası'nın başlık bölümüyle 32 maddesinde değişiklik yapan bu Kanun, o güne kadar yapılan en kapsamlı Anayasa değişikliğidir.

³⁹⁸ TESEV, **2001 Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri**, İstanbul, 2002, s. 8.

kaldırılmasına yöneliktir. Bunlardan ilki de Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşumuyla ilgilidir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun üyelerini yeniden belirleyen Kanun değişikliğinin Cumhurbaşkanı tarafından başta Kurul üyelerinin siyasi nitelikli kişiler arasından seçimine imkân verdiği gerekçesiyle görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesine³⁹⁹ rağmen, RTÜK üyelerinin seçim ve görev süresini düzenleyen madde, MGK tarafından aday gösterilmesine imkân veren düzenlemeyle birlikte, 2002 Mayıs ayında aynı şekilde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.⁴⁰⁰ TBMM Genel Kurulu'nda yapılan görüşmelerde, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşumuna getirilen eleştirilere bakıldığında, sivilleşme düşüncesinin dayanaklarını görülür. Bu tartışmalarda, eleştirilerin iki ana düşünceye dayandığı görülmektedir. Bunlardan ilki, yasama organı olarak TBMM'nin yetkisi ve gücünün yürütme organına devredilmesi ile ilgilidir.⁴⁰¹ Bir diğer eleştiri ise, TSK'nin yönetimde etkisini artırması ile ilgilidir. Özellikle Radyo ve Televizyon Üst

³⁹⁹ 4676 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu İle Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kabul Tarihi: 07 Haziran 2001); <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/58133/rtuk-yasasi.html>, (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2014).

⁴⁰⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu**, SEC(2001) 1756, Brüksel, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf>, (Erişim Tarihi: 18 Kasım 2013).

⁴⁰¹ TBMM'de AKP Grubu adına söz alan Kayseri Milletvekili Abdullah Gül'ün eleştirileri şöyledir: *"Bu kanunla, Üst Kurulun üye sayısı 9 olarak tespit ediliyor. Bunun 5'ini, burada, biz seçeceğiz; geri kalan 4'ünü kimlere havale ediyoruz biliyor musunuz?! (...) Şimdi, biz, 4 kişiden vazgeçiyoruz ve Meclis seçmesin, biz oy vermeyelim; bunların 2'sini YÖK seçsin diyoruz, bunların 1'ini Basın Konseyi göndersin diyoruz, bunların 1'ini Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği göndersin diyoruz; bunu anlamak mümkün değil! (...) Değerli arkadaşlar, bir Meclis, itibarını ve gücünü, işte bu şekilde kaybediyor ve bu şekilde zedeliyor. (...) Ayrıca, bu yasa, Avrupa Birliği yolunda devam etmeyi de engelliyor; çünkü uyum yasalarıyla çelişiyor. Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin her kuruma üye vermesi geleneği yaygınlaştırılıyor. Avrupa Birliği sürecini kendi kendimize baltalıyoruz. Kurulun sivilliği, özerkliği kalmıyor; hükümetin ve yürütmenin emrine giriyor."* Bkz. TBMM, **Genel Kurul Tutanağı**, 21.Dönem, 4. Yasama Yılı, 95. Birleşim, 02 Mayıs 2002.

Kurulu'na MGK ve YÖK tarafından üye seçilmesi, AB üyelik sürecinin öngördüğü sivilleşmenin aksine bir düzenleme olarak eleştirilmiştir.⁴⁰²

Bu tartışmalar, aynı zamanda, TSK'nin yönetimde etkisinin azaltılarak sınırlandırılmasına yönelik tüm girişimlerin de temel düşüncesini ortaya koyar. Dolayısıyla, aynı yaklaşımı, diğer tüm değişikliklerin temeline yerleştirmek mümkündür. Özellikle, kurul tipi örgütlenmelerin nasıl olması gerektiği yönünde dile getirilen ifadelerde yönetim yapısı kendisini göstermektedir. Saadet Partisi (SP) TBMM Grubu adına Erzurum Milletvekili Fahrettin Kukaracı'nın Genel Kurul'a hitaben söyledikleri, bu yöndeki eleştirileri ve öngörülen örgütlenme özelliklerini özetler niteliktedir:⁴⁰³

“Kurulun oluşturulmasındaki bir başka yanlış da, 2 kişinin YÖK'ten, kişinin gazetecilerden, 1 kişinin ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinden seçilmesidir. Avrupa Birliğine girme çabası sürerken, daha fazla sivilleşme gayretleri devam ederken, anayasa değişiklikleri ve uyum kanunlarıyla bu süreç hızlandırılırken, RTÜK'ün militer bir yapıya büründürülmek istenmesinin izahı yoktur. Sivilleşmekten kastımız, sadece askeriye için de değildir, YÖK'ten gelecek olan 2 kişi için de geçerlidir. Zira YÖK, uygulamalarıyla, ne derece baskıcı, antidemokratik bir yapıda olduğunu her vesileyle ispat etmiştir. YÖK, bizatihi kendisi tartışmalı bir kurum iken, RTÜK'e üye önerme göreviyle varlık nedeninin de ötesinde, yeni ve etkin bir işlev kazanmaktadır. Eğer, özerk ve katılımcı bir kurul oluşturulmak isteniyorsa, sivil toplum örgütlerinin temsil edildiği geniş bir kurul olarak düzenlenmelidir ya da yapılan bu düzenlemenin makul bir izahı yapılmalıdır.”

2001 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda MGK'na ilişkin anayasal değişikliği olumlu karşılayan AB, diğer taraftan RTÜK'nda MGK tarafından önerilen bir temsilci bulunmasına imkân veren yasa değişikliğini de AB normlarına uygun olmadığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Ancak yapılan yasa değişikliği Mayıs 2002 tarihinde yürürlüğe girerek MGK Genel Sekreterliği'ne, içlerinden birisi Bakanlar Kurulunca seçilmek üzere RTÜK üyesi olmak üzere iki aday önermesi imkânı

⁴⁰² Doğru Yol Partisi (DYP) TBMM Grubu adına söz alan Trabzon Milletvekili Ali Naci Tuncer'in konuşması için bkz. TBMM, **Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 95. Birleşim, 02 Mayıs 2002.

⁴⁰³ TBMM, **Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem 4. Yasama Yılı, 95. Birleşim, 02 Mayıs 2002.

getirmiştir.⁴⁰⁴ RTÜK'nun çoğunluğu siyasi parti temsilcilerinden oluşan toplam dokuz üyeden oluşturulması öngörülmekle birlikte, güvenlikçi yaklaşımı temsil eden bir kişinin Kurul'da bulunması AB Komisyonunda rahatsızlık yaratmıştır.

Bu dönemde, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı çerçevesinde, Uyum Paketi adıyla hazırlanan yasa değişiklikleri hız kazanmıştır.⁴⁰⁵ Bu kapsamda, başta MGK ve Genelkurmay Başkanlığı üzerinden olmak üzere, merkez teşkilatında TSK'nin etkisini azaltmaya yönelik çabaların “TSK-Mülki İdare” ilişkisinde kendisini göstermeye başladığı görülür. Bu yönde üzerinde durulan ilk konu, jandarma teşkilatının mülki idare ile arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi olmuştur. Bu maksatla ilk adım, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 9'uncu maddesinde yapılan değişikliktir.⁴⁰⁶ Bu değişikliğe, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda “kaymakamlığa mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekâlet edebileceği” yönündeki değişiklik temel teşkil etmiştir.⁴⁰⁷ TSK'nin mülki idare alanında etkisini azaltmaya yönelik bu değişiklik, bir *sivilleşme* adımı olarak nitelenirken aynı zamanda Jandarma ve mülki idare amirlerinin hiyerarşik olarak farklı yerlere bağlı olmalarından kaynaklanan yönetim sorunlarının da çözülmesi açısından önemli bir adım görülmektedir.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ 4756 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3'üncü maddesiyle 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6'ncı maddesinde yapılan değişiklik uyarınca Üst Kurulun “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin kamu görevlileri arasından göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir kişi olmak üzere 9 kişiden oluşması*” öngörülmüştür. Söz konusu yasa, 15 Mayıs 2002 tarihinde TBMM Genel Kurulunda onaylanarak 21 Mayıs 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁰⁵ Bu değişiklikler, *demokratikleşme* yolunda atılan adımlar olarak nitelenmektedir. Bkz. Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk'ün TBMM Genel Kurulu'na Hitaben Konuşması, TBMM **Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 77. Birleşim, 21 Mart 2002.

⁴⁰⁶ Bkz. 26 Mart 2002 tarihli ve 4748 Sayılı Kanunun 7'nci maddesi.

⁴⁰⁷ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 29'uncu maddesine bir fıkra eklenerek “kaymakamlığa ancak mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekâlet edebileceği” hükmü getirilmiştir. Mülki idare amirliği sınıfı, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 36'ncı maddesinde tanımlanmıştır.

⁴⁰⁸ II. AB Uyum Paketi Yasa tasarılarının TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinde AKP Grubu adına söz alan Bursa Milletvekili Faruk Çelik şunları söylemiştir: “*Bu maddeyle amaçlanan, Türkiye'nin sivilleşmesine katkıda bulunulmasının yanında, hiyerarşik yapıda uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermek ve daha sağlıklı bir yönetim ortaya koymaktır. Ayrıca, bu tasarının*

Yedinci Uyum Paketi kapsamında yapılan değişikliklerden birisi de, yine Milli Güvenlik Kurulu'nun yönetimde ve toplumda etkisinin kaldırılarak devletin güvenlik yaklaşımının daraltılması amacını taşımaktadır. Ağustos 2002 ayında, 2923 sayılı Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğrenilmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde yapılan değişiklikle, Türkiye'de eğitimi ve öğretimi yapılacak yabancı dillerin tespitinde Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınmasına ilişkin hüküm madde metninden çıkarılmıştır.⁴⁰⁹ Bu değişikliğin, AB Genel Sekreterliği tarafından uyum yasa paketlerine ilişkin hazırlanan ve AB tarafına sunulan belgede, “yürütmenin işlevselliğinin sağlanmasına yönelik” bir düzenleme olduğu da vurgulanmıştır.⁴¹⁰

Bu kapsamda AB, 2002 yılı İlerleme Raporunda, Jandarma'nın kaymakamlara vekâlet etmesi uygulamasının iptal edilmesini olumlu karşılamıştır. AB'ye göre, bu değişiklik mülki idarede askeri etkinin azaltılması yönünde atılmış önemli bir adımdır.⁴¹¹ AB, bunun yanı sıra, 2002 İlerleme Raporunda, MGK'nin resmi bir danışma organı olmasına rağmen, askerlerin ağırlığının devam ettiğini ve hükümet politikalarını etkilediğini belirtmiştir. AB, MGK'nin asker üyelerinin siyasi, sosyal ve dış politika konularında halka açık beyanda bulunmasını ve özellikle AB siyasi ölçütlerine yönelik tartışmalara katılmasını eleştirmiştir. Bunun yanı sıra, MGK'nin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'ndaki konumunun güçlendirilmesine dayanan yasa değişikliği de eleştiri konusu olmuştur.

Avrupa Birliğine uyum sürecinin bir neticesi olduğunu hepimiz biliyoruz. Ancak, Türkiye'nin karmaşık mevzuat ve hantal bürokratik yapısının böyle geçici değişikliklerle çözülemeyeceğini hepimiz bilmekteyiz. (...) İkinci olarak, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilât, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 9 uncu maddesi gereği, kaymakamlara jandarma komutanları da vekâlet etmektedirler. Bu durum, sivil idare-askerî yönetici gibi bir görüntüyü ortaya koymaktaydı.” Bkz. TBMM, Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 78. Birleşim, 26 Mart 2002.

⁴⁰⁹ Bkz. 03 Ağustos 2002 tarihli ve 4771 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 11'inci maddesi.

⁴¹⁰ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Ankara, 2007, s. 75.

⁴¹¹ Avrupa Birliği, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (Erişim Tarihi: 18 Kasım 2013).

2002 yılı İlerleme Raporunun hemen ardından yönetimde sivilleşme adına iki önemli gelişme dikkati çeker. Bunlardan ilki, 30 Kasım 2002’de, Türkiye’de 1987 yılından itibaren devam eden Olağanüstü Hal uygulamasına son verilmesidir. Diğer ise, Ocak ve Temmuz 2003 aylarında MGK yapısındaki değişiklik kapsamında bir taraftan sivil üstünlüğü tesis etmeye, diğer taraftan ise MGK’nin yönetimdeki belirleyici etkisini ortadan kaldırmaya yönelik iki değişikliktir. TSK’nin iç güvenlik yönetiminde belirleyici olmasına imkân veren bu uygulama, güvenlikçi devlet anlayışının bir tezahürü olarak kabul edilir. Bundan kaynaklanan kısıtlamalar ve yasaklar da, güvenliğin tesis edilmesine yönelik olmasına rağmen, hem sivil kontrolün olmaması hem de serbest piyasa ve bireysel özgürlüklere dayalı demokratikleşme talepleri önünde engel olarak görülmüştür.⁴¹² Zira 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanununun “Alınacak Tedbirler başlıklı 9’uncu maddesi ile “Tedbirler” başlıklı 11’inci maddesine bakıldığında, liberal-demokratik tutumun kaygısını görmek mümkündür.⁴¹³ Burada şu hususa dikkat çekmekte fayda vardır. Güvenlik sektörü reformuyla birlikte, güvenlik-özgürlük ilişkisi de dönüşüme uğradığından, meydana gelen değişim olağanüstü hal uygulamalarında rahatlıkla görülür. Bu anlamda, Türkiye’de askeri yönetim alanında neden bir yeniden tasarıma gidildiği ve neoliberal güvenlik yaklaşımının Türkiye’nin güvenlik anlayışını neden değiştirmek istediği daha kolaylıkla anlaşılabacaktır. Güvenlik sektörü reformu, özgürlükleri kısıtlayan güvenlik anlayışı yerine özgürlükler için güvenliğin sağlanması gerektiği söylemini kullanır. Ancak ilkinde devlet güvenliği ile özgürlükler arasındaki ilişkiden söz etmek mümkünken, neoliberal güvenlik yaklaşımında bireysel güvenlik ile özgürlük arasında kurulan bir ilişki vardır.

⁴¹² Y.Ş.Hakyemez, **Türkiye’de Son 10 Yılda (2002-2012) Demokratikleşme Sürecinde Atılan Adımlar**, (Ed. Murat Yılmaz ve Hamit Emrah Beriş), 1. Baskı, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2012, s. 21-22.

⁴¹³ Mesela, 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun “Alınacak Tedbirler” başlıklı 9’uncu maddesinde yer alan hükümlerden birisi de şudur: “Gazino, lokanta, birahane, meyhane, lokal, taverna, diskotek, bar, dansing, sinema, tiyatro ve benzeri eğlence yerleri ile kulüp vesair oyun salonlarını, otel, motel, kamping, tatil köyü ve benzeri konaklama tesislerini denetlemek ve bunların açılma ve kapanma zamanını tayin etmek, sınırlamak, gerektiğinde kapatmak ve bu yerleri olağanüstü halin icaplarına göre kullanmak”

Bunun yanı sıra, Ocak 2003 ayında MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nda yapılan değişiklik⁴¹⁴, 2001 yılı Anayasa değişiklikleri Kanunun ilgili maddelerine işlenirken, Temmuz 2003 ayında yapılan değişiklik⁴¹⁵ de, MGK Genel Sekreteri'nin atama yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁴¹⁶ MGK Genel Sekreteri olarak TSK'nden atama yapılmasının önü kapatılmamakla birlikte⁴¹⁶, sivil atamaya imkân verilmesi, atamada Genelkurmay Başkanı'nın inhasının kaldırılması ve atamanın Başbakan ve Cumhurbaşkanı'na bırakılması, bu makamlarda güç yoğunlaşmasını sağlamıştır. Bu kapsamda önemli değişikliklerden birisi de, MGK'nin kamu ve özel kişilerden resen bilgi ve belge talep etmesine imkân veren düzenlemenin iptal edilmesidir. MGK Kanununda, *“Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundadırlar.”* şeklindeki 19'uncu madde yürürlükten kaldırılmıştır. Öyle ki neoliberal serbestleşme çerçevesinde böyle bir düzenlemenin kaldırılmaması mümkün değildir. Zira bu düzenleme hem devlet aygıtının hem de özel sektörün takip ve kontrol edilmesine imkân sağlayan ve bu çerçevede her türlü devlet müdahalesini hem meşru hem de mümkün kılan bir düzenleme olarak, tam da reform yaklaşımına uygun bir hedeftir. Bu değişiklik, hem kamu yönetimi hem de piyasanın işleyişi üzerinde TSK'nin takip ve kontrol gücünü ortadan kaldırmaktadır. Zira AB reformlarında bu değişiklik, özel hayatın gizliliği, haberleşme hürriyeti ve yürütmenin işlevselliği açısından olumlu bir gelişme olarak kabul edilmektedir.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Bkz. 15 Ocak 2003 tarihli ve 4789 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

⁴¹⁵ Bkz. 30 Temmuz 2003 tarihli ve 4963 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun 9 ile 24-28 ve 35'inci maddeleri.

⁴¹⁶ 2945 Sayılı MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu Md. 15: “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silâhlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır.”

⁴¹⁷ Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-I**, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf, s. 18., (Erişim Tarihi: 18 Şubat 2014).

Ayrıca MGK Genel Sekreteri'nin Kurul kararlarını takip görevinin de kaldırılmasıyla, takip eden dönemlerde MGK Genel Sekreteri asker olsa bile siyasi etkisinin ortadan kaldırıldığı açıktır. Bu değişikliklerle birlikte, siyasi güç, TSK'nden Başbakan ve Cumhurbaşkanına geçerken, MGK'ndan ise Bakanlar Kurulu'na geçmiştir. Genel olarak, MGK ve TSK karşısında yürütme organının seçilmiş kanadının güçlendirilmesine dayanan bu değişiklikler, aynı zamanda atanmışlar karşısında seçilmişlerin de güç kazanmasına yönelik olarak değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, bu değişikliklerin AB ve sivil toplum tarafından yeterli görüldüğü söylenemez. Zira bu dönemde TÜSİAD, TESEV ve AB, öngörülen dönüşümün Anayasal ölçekte başlatılması ve öncelikle güvenlik yaklaşımının daraltılması konusunda fikir birliği içerisindedir.

Bu dönemde, TSK-Mülki idare ilişkisinde, valilerin güçlenmesini sağlayan ama pek de dikkat çekmeyen bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/d maddesinde yapılan değişiklik uyarınca, toplumsal olaylara ilişkin olarak, olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı, vali ile koordine edilerek askeri birliğin komutanı tarafından, görevde kalış süresi, askeri birliğin komutanı ile koordine edilerek vali tarafından belirlenecektir.⁴¹⁸ Daha önce, askeri kuvvetin görevde kalış süresi de askeri birliğin komutanı tarafından belirlenirken, yapılan değişiklik neticesinde vali tarafından belirlenmesi sağlanarak bir anlamda valinin toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin amiri konumuna gelmesi sağlanmıştır. Burada, olayın niteliğine göre, askeri uzmanlık bilgisine gereken önem verilerek valiyle koordine edilmesi şartıyla inisiyatif askeri kuvvetin komutanında bırakılırken⁴¹⁹, diğer taraftan askeri kuvvetin görev de kalış süresinin vali tarafından

⁴¹⁸ 17 Haziran 2003 tarihli ve 4897 İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmî Gazete Tarihi/Sayısı: 24 Haziran 2003/25148). Bu cümlemin, 29 Haziran 1996 tarihli ve 4178 Sayılı Kanunun 1'inci maddesiyle değişik eski hali şöyledir: “*Olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi vali ile koordine edilerek, askeri birliğin komutanı tarafından belirlenir.*”

⁴¹⁹ Askeri uzmanlık alanına bakışı, Kanunun TBMM'deki görüşmelerinde CHP Grubu adına söz alan Kırklareli Milletvekili Mehmet Siyam Kesimoğlu'nun şu sözlerinde görmek mümkündür: “*Bu çerçevede, kolluk güçleriyle bastırulamayan asayişe müessir olayların vukuunda vali tarafından en yakın askerî birlikten yardım talep edilmesi halinde, yardıma gelecek askerî birliğin çapının birlik komutanı tarafından belirlenmesi, bu konunun teknik ve askerî bir konu olması bakımından,*

belirlenmesi, toplumsal olaylarda askeri kuvvetin bağımsız olarak görevi sonlandırma yetkisi alınarak askeri kuvvet ve görev üzerinde merkezi (mülki) idare kontrolünün sağlanması amaçlanmıştır.

Tabi ki bu derece toplumsal olaylar kamu düzeninin ciddi derecede bozulduğu ya da bozulma ihtimalinin olduğu durumlardır. Olağan koşullarda TSK emir ve komutasında görev yapan askeri birliğin, olağan üstü durumlarda sivil kontrolünün ve toplumsal olaylara yönelik siyasi iradenin tercihlerinin hâkimiyeti söz konusu olacaktır. Zira vali ilde genel idarenin başı olması yanında, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 9’uncu maddesine göre, “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Kanunun gerekçesinde de, Anayasa Mahkemesi’nin 1999 yılında vermiş olduğu karar⁴²⁰ gerekçe gösterilerek valinin, ilin emniyet ve asayişinden birinci derecede sorumlu olduğu, ayrıca tasarının tümü üzerinde yapılan görüşmede de, mevzuattaki boşluğu doldurmak yanında, “kolluk hizmetlerinin teknik faaliyet olduğu ve bu konuda daha donanımlı olan mülkî idare amirlerinin etkinliğinin artırılmasının yerinde olduğu” görüşleri dile getirilmiştir.⁴²¹ Kanunun TBMM’deki görüşmelerinde AKP Grubu adına söz alan Erzurum Milletvekili Ömer Yılmaz’ın şu ifadeleri, Kanun değişikliğinin temelinde yatan düşünceyi göstermesi açısından dikkate değerdir:⁴²²

“Bu, esasen, askerî idareden sürekli sivilleşmeye doğru adım adım giden ülkemizde önemli bir husustur; bunun altını özellikle çiziyorum. Burada, birbirine zıt iki kuvvet anlamında değil; ama çağdaş dünyada, yetkilerin, sivillerde, onun da ötesinde,

yerindedir.” Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem:22, Cilt:18, Yasama Yılı:1, 94’üncü Birleşim, 17 Haziran 2003.

⁴²⁰ Anayasa Mahkemesi, 6.1.1999 tarihli ve E.1996/68, K. 1999/1 sayılı Kararında; “Kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması hukuk devletinin önde gelen görevlerindendir. İlde kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlama görevi valiye aittir. Bu nedenle vali tarafından askerî birliklerden yardım istenmesi durumunda, yardıma gelen askerî birliğin görevde kalış süresinin, ilin genel idaresinden ve asayişinden sorumlu olan vali tarafından belirlenmesi zorunludur.” gerekçesiyle, 5442 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin (D) fıkrasının ikinci paragrafının ikinci cümlesinde yer alan “... ve görevde kalış süresi...” ibarelerini iptal etmiştir.

⁴²¹ TBMM, **İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/555)**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, T.B.M.M. (S. Sayısı: 123).

⁴²² TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 18, Yasama Yılı:1, 94’üncü Birleşim, 17 Haziran 2003.

seçilmişlerde olması anlamıyla, yaklaşımıyla konuya baktığımızda, bunun çok önemli bir husus olduğunu görüyoruz. Orada bir birliğin ne kadar kalması gerektiği hususuna, sadece bir ihtisas grubu olan askerî birliğin komutanı karar vermekte zorluk çekebilir; ama vali, bir bütün halinde ile ilin durumuna, ülkenin durumuna bakan bir yönetici olduğu için, daha isabetli karar vereceği düşüncesindeyiz.”

Genel Kurul görüşmesinde CHP Grubu adına söz alan Kırklareli Milletvekili Mehmet Siyam Kesimoğlu da, Kanun değişikliği kapsamında, TSK karşısında sivil yönetimin üstünlüğünü ve kontrolünü sağlamaya dönük amacı açıkça ortaya koymuştur.⁴²³

“(…) kolluk güçleriyle bastırılmayan asayişe müessir olaylarda yetkinin sivil ve askerî makamlar arasında paylaşılması, yetki ve eşit derecede sorumluluk ilkesi doğrultusunda sorumluluğun da eşit derecede paylaşılması gerekmektedir. Olaylar sırasında herhangi bir ikiliğin ortaya çıkmasını önlemek ve demokratik rejimin gereklerini yerine getirmek için birliğin görevde kalış süresinin vali tarafından belirlenmesi zorunludur. Bunun aksine bir hüküm, olağanüstü hale ilişkin kararın sivil yönetim tarafından değil, fiilî olarak, askerî yönetim tarafından belirlenmesinin önünü açmaktadır.”

Dolayısıyla, bu değişikliklerle, TSK karşısında sivil merkezi idarede siyasi ve idari bir güç temerküzü amaçlandığı açıktır. Burada sorgulanması gereken şey, olağan üstü durum olarak nitelenen toplumsal olaylarda vali ile askeri kuvvetin komutanı arasındaki ilişkinin niteliğidir. Yani, bunun gibi toplumsal olaylarda, vali, askeri kuvvetin amiri konumunda mıdır yoksa nasıl bir yetki ve sorumluluk ilişkisi vardır? Kamu hizmetinde yetki ve sorumlulukların birlikte belirlenmesi gerektiğinden, askeri kuvvet komutanının vali tarafından belirlenen görevde kalış süresine uymaması ya da valinin askeri kuvveti sevk ve idare konusunda yetki ve sorumluluk derecesi de açıklığa kavuşturulmalıdır.⁴²⁴

2003 yılına gelindiğinde, başta güvenlik yaklaşımının daraltılması ve TSK'nin yönetimdeki etkisinin iç güvenlik konularında sınırlanmasıyla devam eden süreçte, merkezi idare esas alınarak öncelikle sivil merkezi idarenin üstünlüğünün sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Diğer yandan, dönüşüm ölçeği, anayasal ve

⁴²³ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem:22, Cilt:18, Yasama Yılı:1, 94'üncü Birleşim, 17 Haziran 2003.

⁴²⁴ Tabi ki burada şunu söylemekte de fayda vardır. 2013 Nisan ayında Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında imzalandığı söylenen yeni EMASYA protokolünün bu gibi hususları kapsayıp kapsamadığı konusunda yeterli bilgiye erişmek mevcut durumda mümkün görülmemektedir. Zira protokol metni yayımlanmamıştır.

yasal düzeyde birlikte seyretmiştir. Anayasal ölçekte, Genelkurmay Başkanlığı ve MGK üzerine odaklanılırken, güvenlik yaklaşımının daraltılmasında bir taraftan MGK'nin Anayasal bir kurum olmaktan çıkarılması ve yetki alanının daraltılması, diğer taraftan Genelkurmay Başkanlığının yönetim hiyerarşisinde daha aşağı bir kademede konumlandırılarak otorite ve etki alanının daraltılması amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, güvenlik yaklaşımını sınırlayarak devlet aygıtının kendisini ve devletin (dolayısıyla TSK'nin) yönetime ve topluma müdahale alanını daraltmayı amaçlayan bu paradigma değişimi, yeni güvenlik yaklaşımına göre odak noktasını değiştirmek için gereken zihinsel dönüşümü başlatmıştır.

b. TSK'nin Siyasal Kontrolünde Güvenlik Sektörü Reformu ve Avrupa Birliği Müzakere Süreci Etkisi: 2003 ve Sonrası

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin siyasal kontrolünde, TESEV-DCAF işbirliğinin 2003 yılından itibaren başlamasıyla, öncü rolün TÜSİAD tarafından bu işbirliğine devredildiği görülmektedir. Demokratikleşme Perspektifleri kapsamında 2001 yılındaki raporundan⁴²⁵ sonra ilgisini yönetişimin Türkiye'de örgütlenmesine yönelik kamu kesimi reformlarına yönelten TÜSİAD, neoliberal politikaların uygulanması için gereken siyasal istikrarın sağlanmasında demokrasi yerine yönetim üzerine vurgu yapmaya başlamıştır. Bu durumun üç etkenin sonucu olduğunu söylemek mümkündür: Sivil toplumculuk, Dünya Bankası işbirliği ve AB üyelik müzakereleri.

AB üyelik sürecinin 1990'lı yılların sonunda tekrar başlamasıyla başta TESEV olmak üzere AB ile yapılan protokoller kapsamında devlet reformuna olan sivil toplum katılımı desteklenmiştir. 2000'li yıllarda bu girişimin diğer sivil toplum örgütleriyle ya da ulusal/ulus dışı sivil toplum örgütleriyle işbirliğine dönüşmesi, 1990'lı yıllardan itibaren desteklenen sivil toplumculuk yaklaşımının, Türkiye'de reform süreçlerine yönelik toplumsal meşruiyetin ve reform aklının oluşturulmasında öne çıkmasına yol açmıştır.⁴²⁶ Bir diğer etken ise, 2000'li yıllarda, Türkiye'de

⁴²⁵ TÜSİAD, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri: Görüş ve Öncelikler**, Yayın No. TÜSİAD-T/2001-05/300, İstanbul, 2001.

⁴²⁶ Sivil toplumcu yaklaşımı, Başbakan Abdullah Gül tarafından açıklanan 59'uncu Hükümet Programı'nda açıkça görmek mümkündür. 58'inci Hükümet, sivil topluma ilişkin ilkeleri yönetim yaklaşımı çerçevesinde ele almaktadır: "*Hükümetimiz, insan haklarına dayanan ve eksiksiz işleyen demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesini ve "yönetişim" anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetimini kaçınılmaz görmektedir. Hükümetimiz sivil toplum kuruluşlarının*

yapısal uyarılama ile özelleştirme ve neoliberal reformların ortaya çıkardığı toplumsal risklerin azaltılmasına yönelik kredi anlaşmaları ve projelerde bir yoğunlaşma başlamasıdır.⁴²⁷ Bunun yanı sıra, bu süreçte AB üyelik müzakerelerinin başlamasının da etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira siyasal reformların sahiplenilmesi ve siyasal desteğin sağlanması konusunda önemli olan bu olgu, piyasa için belirsizliği azaltan bir durum olarak görülmelidir.⁴²⁸ Bu sürece en son katkı, 2009 yılında hızlanan Anayasa değişiklikleri ve yeni Anayasa yapımı sürecidir. Bu kapsamdaki tartışmaların AKP Hükümeti ve desteklediği sivil toplum kuruluşları tarafından demokratikleşme adı altında yürütülmesi, TSK'nin siyasal olarak sınırlandırılmasına yönelik reform aklını ve siyasal desteği pekiştirmiştir. Zira bu tartışmalar kapsamında TSK'nin sivil otoritelere tabi hale gelmesi ya da siyasal olarak sınırlandırılmasına yönelik bir itiraz gelmemiştir.

Bu kapsamda, Türkiye'de TSK'nin siyasal kontrolüne 2003 yılından itibaren demokratik kontrol yaklaşımı yön verirken Avrupa Birliği'nin Ekim 2005 ayında güvenlik sektörü reformu konseptini kabul etmesiyle TSK'nin siyasal kontrolü demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde biçimlenmiştir. 2003 yılından itibaren

yönetime daha aktif katılımı ile temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlayacaktır. (...) Hükümetimiz, tüm sivil toplum örgütlerine eşit mesafede duracak, sivil toplum örgütleri arasında diyalogu ve işbirliğini destekleyecektir. Hükümetimiz, yönetime katılımı engelleyen yasal ve idari etkenleri kaldırarak, kamu yönetimine sivil toplumun daha aktif katılımını sağlayacaktır.” Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm>, (Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2014). Ayrıca Onuncu Kalkınma Planı'nda “Sivil Toplum Kuruluşları” başlığı altında amaç ve politikalar belirlenerek ilk defa bir kalkınma planına sivil topluma yönelik politika hedefleri dâhil edilmiştir.

⁴²⁷ 2000'li yıllarda, Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında devam eden kredi anlaşmaları ve projeleri orijinal isimleriyle şöyle sırlamak mümkündür: Public Financial Management Project, Economic Reform Loan (ERL), Privatization Implementation Technical Assistance Project, Social Risk Mitigation Project (SRMP), Financial Sector Adjustment Loan, Privatization Social Support Project, Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL) I-II-III, Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL) I-II,

⁴²⁸ 16-17 Aralık 2004'de Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilerek katılım müzakerelerine başlanacağını ilan edilmesi ve 3 Ekim 2005 tarihinde onaylanan Müzakere Çerçeve Belgesi uyarınca katılım müzakerelerine geçilmesi, Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Bkz. T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007, s. 1.

TESEV'in DCAF⁴²⁹ ile başlattığı işbirliği, Türkiye'nin 20 Kasım 2003 tarihinde DCAF kurucu üyeleri arasında yerini almasıyla iç siyasal destek kazanmıştır. 27 Ekim 2000'de, İsviçre Dışişleri ve Savunma Bakanlıklarının girişimi ve 26 ülkenin katılımıyla Cenevre'de kurulan DCAF, ilk yıllarında, çoğu eski Sovyetler Birliği'nden ayrılan geçiş ülkelerinde sivil-asker ilişkilerinin AB ve NATO ölçütlerine göre demokratik kontrolü üzerinde yoğunlaşırken, güvenlik sektörü reformu yaklaşımıyla birlikte gündemini genişletmiştir. İsviçre kanunlarına tabi uluslararası kuruluş olan DCAF, misyonunu şöyle ifade etmektedir:⁴³⁰

Merkez, devletleri ve devlet dışı kurumları silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin demokratik ve sivil denetimine yönelik çabalarında teşvik eder ve destekler ve bu alanda öncelikle Avrupa-Atlantik bölgesinde olmak üzere uluslararası işbirliğinin gelişimine destek verir.

TESEV, DCAF'in demokratik kontrol yaklaşımını⁴³¹ benimseyerek Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar Projesi kapsamında Türkiye'de TSK'nin siyasal olarak sınırlandırılmasına yönelik bir akıl inşası başlatır. Türkiye'de siyasal düşünce temsilcisi olan ya da siyasal faaliyette bulunan olan kişi ve kurumların, askeri vesayet olarak adlandırılan ve kimi liberaller tarafından pretoryen militarizm olarak nitelenen⁴³² durumun ortadan kaldırılmasına yönelik ortak isteği, bu sürece en azından ilkesel zeminde toplumsal meşruiyet kazandırmıştır. Gerek TESEV, gerekse AB yaklaşımında esasın, TSK'nin mevcut meşruiyetinin tartışma zemini genişletmek olduğu açıkça görülmektedir.

⁴²⁹ V.Aytar (ed.), **Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya**, 2. Baskı, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-1, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, s. 7.

⁴³⁰ TESEV, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, Parlamenterler için El Kitabı**, No. 5, İstanbul, 2003, s. 188-189.

⁴³¹ DCAF'in demokratik kontrol yaklaşımını yönlendiren ve TESEV tarafından da benimsenen ilkeler şöyle sıralanabilir: 1) Her sivil kontrol demokratik değildir ama her demokratik kontrol sivilidir. 2) Siviller güvenlik sektörü konusunda uzmanlık bilgisine sahip olmalıdır. 3) Güvenlik sektöründe sivil-asker işbirliği esas alınmalıdır. Bkz. TESEV, 2006, s. 7.

⁴³² İ.Akça, **Türkiye'de Askeri-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2010, s. 6.

Türkiye’de 2003’ten itibaren TSK’nin siyasi kontrolünün sağlanmasında sivil toplumun öncüsünün TESEV olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.⁴³³ AB ile 1998 yılında imzaladığı protokol kapsamında devlet reformlarının siyasal ve toplumsal meşruiyetinin oluşturulması için seçilen TESEV, TÜSİAD yerli sermaye temsilcisi olarak kabul edilirse, reformların ilk sivil toplum ayağını oluşturmaktadır. Zira TESEV, TSK’nin siyasi kontrolünün sağlanmasında Avrupa Birliği üyelik sürecini öngörülen dönüşüm için bir meşruiyet kaynağı haline getirirken DCAF ile olan işbirliğinin önemine vurgu yapar.⁴³⁴ Türkiye’de TSK’nin kontrolünün sağlanması için neoliberal reform aklının inşasına yönelik TESEV, DCAF ile birlikte başlattığı “Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar Projesi” kapsamında ilk çalışmasını 2003 yılında ortaya koymuştur. Parlamentolar arası Birlik (PAB)⁴³⁵ ile DCAF tarafından birlikte hazırlanan Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar⁴³⁶ başlıklı el kitabını 2003 yılında Türkçeye çevirerek yayımlayan ve 2004 Mayıs ayında düzenlediği toplantıda tanıtan TESEV, bu toplantıdaki konuşmaları, 2006 yılında Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya başlığıyla yayımlamıştır.⁴³⁷

⁴³³ Bununla birlikte, AKP Hükümetleri tarafından yeni anayasa yapımı sürecinde doğrudan katılım yoluyla desteklenen Stratejik Düşünce Enstitüsünün de öne çıktığı bir gerçektir.

⁴³⁴ TESEV, 2006 yılında, TSK’nin kontrol ve denetiminin sağlanmasına yönelik misyonunu şöyle ortaya koymuştur: “Türkiye’de “reform” ve “silahlı kuvvetlerin denetimi” kavramları bile hala büyük tartışmalar yaratabilmektedir. TESEV, hayli politikleştirilmiş-hatta ideolojikleştirilmiş-bu “zor” konuya soğukkanlı, nesnel ve bilimsel bir yaklaşımın öncüsü olmayı ve bu sorunların tartışılmasının normalleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Tam da bu bağlamda, TESEV’in, (...) Cenevre’deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkeziyle kurduğu işbirliği giderek önemli hale gelmektedir.” Bkz. TESEV, 2006, s. 6-7.

⁴³⁵ Merkezi Cenevre’de bulunan ve 1889’da kurulan Parlamentolar Arası Birlik (PAB), egemen devletlerin parlamentolarından oluşan uluslararası bir örgüttür. Birleşmiş Milletlerde gözlemci statüsü elde etmesi, uluslararası arenaya parlamenter bir boyut kazandırmaya ve halkın seçilmiş temsilcilerinin sesini uluslararası müzakere sürecinde duyurmaya yönelik attığı son adım olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. TESEV, 2003, s. 187.

⁴³⁶ TESEV, 2003.

⁴³⁷ TESEV, 2006, s. 8. (Parlamentolar İçin El Kitabı: Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi adlı kitabın Türkçe’ye çevrilerek yayımlanması, bu süreçte atılan ilk adım olmakla birlikte, 2006 yılında yayımlanan bu el kitabı TESEV-DCAF işbirliği projesinin ilk ürünü olması açısından önemlidir.)

2004 Mayıs ayında yapılan tanıtım toplantısına AKP Milletvekili ve TBMM Dışışleri Komisyonu Başkanı Mehmet Dölger'in katılımı, bu sürece siyasi iktidar ve yasama organı desteğini göstermesi açısından önemlidir. Bu kapsamda, Türkiye'de güvenlik ile savunma kavramlarının birbirine karışırıldığını savunan Dölger, güvenlik ile zaman ve mekân olarak daha sınırlı gördüğü savunmanın birbirinden ayrılarak savunmanın askerler tarafından, güvenliğin ise sivil güçler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bunun yanı sıra, güvenlik ve savunma meselelerinde tehdit değerdendirmesinin siyasi bir görev olduğunu belirten Dölger, TSK'nin ise bu tehdit değerdendirmesine göre hareket etmesi gerektiğini savunmuştur. Ancak ona göre, Türkiye'de tehdit değerdendirmesi uzun zamandır TSK'ne teslim edilmiştir.⁴³⁸ Dölger'e göre Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinde iletişim ve güven sorunu vardır. Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı üzerinden örnek veren Dölger, askeri sorumlular ile siyasi sorumluların bir araya geldiği yer olarak nitelediği Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı ve işleyişinin ele alınması gerektiğini savunmuştur.⁴³⁹ Türkiye'de siyasi iktidar ile devlet iktidarının birbirinden ayrı olduğunu belirten Dölger, bu durumu anayasal bir sorun olarak sunar. Ona göre, 1924 Anayasası, TBMM'ni egemenliğin kullanımında tek organ olarak görürken takip eden anayasalar egemenliği millete verirken bu egemenliğin kullanımını ise anayasalarda sayılan organlara bırakmıştır. Dölger'e göre, bu durum demokratik olarak doğru bir tutum değildir. Dölger'in bu sözlerinden, TSK'nin, anayasada yer alması nedeniyle egemenliği kullanacak bir kurum olarak görülmesine yol açtığını kastettiği anlaşılmaktadır.⁴⁴⁰ Dölger ayrıca, TSK'nin silah alımları konusuna da dikkat çekmiştir. TSK'nin silah ihtiyacının hangi kaynaktan, nasıl yapılacağı ve nasıl

⁴³⁸ Dölger, bu durumu şöyle açıklar: *“Türkiye’de bu husus çok tartışmalıdır. Tehdit değerdendirilmesi adeta Genelkurmay’a verilmiştir. Onlar o şekilde devam ediyorlar, yani siyasi alem tehdit değerdendirilmesi benim işimdir diyecek, iddiada da bulunacak durumda değil şu anda.”* Bkz. TESEV, 2006, s. 29-30.

⁴³⁹ Hatta Dölger şöyle devam eder: *“Diyalog zemini olarak Milli Güvenlik Kurulu’nun bulunması iyi olmuştur, ama acaba orada eşit partnerler halinde mi konuşuluyor onu da merak ediyorum doğrusunu isterseniz.”* Bkz. TESEV, 2006, s. 30.

⁴⁴⁰ Dölger, konuşmasında sürekli olarak Amerikan yaklaşımını örnek vermektedir. Burada da, Amerikan Anayasası’nın *checks and balances* olarak adlandırılan kontrol ve denge mekanizmalarının Türkiye’de anayasal bir ilke olarak yerleşmesini arzulamaktadır. Bkz. TESEV, 2006, s. 31.

bağımsız olunabileceği konusu üzerinde de önemle durulması gerektiğini savunmaktadır. Sonuç olarak Dülger, TSK ile ilgili konuların Türkiye’de tartışılmaya başlamasını önemli bir adım olarak görmektedir. Bu çerçevede, TESEV tarafından başlatılan bu tartışmaların siyasi zemine taşınması gerektiğini de belirtmiştir.⁴⁴¹ Ancak, bu tartışmaların siyasi zemine taşınmadığını söylemek mümkün değildir. Zira AB İlerleme Raporlarında öngörülen siyasi kriterler ve MGK gibi çok geniş siyasal, toplumsal ve ekonomik alanları etkileyen anayasal bir kurum bünyesinde gerçekleştirilen değişiklikler, tartışmaların siyasal zemine taşındığını göstermektedir. Bu dönemde, bir taraftan, TSK’nin devlet aygıtındaki konumunun daha fazla tartışmaya açılması ve siyasal-yönetmelik değişiklikler için (sivil) toplumsal meşruiyet ve reform aklı oluşturulmasına çalışılırken diğer taraftan, AB üyelik süreci kapsamında TSK’nin siyasal kontrolüne yönelik uyum yasaları TBMM’ye sunulmaya devam etmiştir.

Bunlardan ilki, Anayasa’nın 131’inci maddesinde Genelkurmay Başkanlığına Yükseköğretim Kuruluna üye seçilmesi yönünde imkân veren hükmün kaldırılmasıdır.⁴⁴² Bu değişikliğe uygun olarak, 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen Sekizinci Uyum Paketi⁴⁴³ kapsamında Yükseköğretim Kurulu içerisindeki Genelkurmay Başkanlığı üyeliğine son verilirken⁴⁴⁴, aynı Uyum Paketi kapsamında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri’nin Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliği sonlandırılmış⁴⁴⁵ ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği temsilcisi Radyo ve

⁴⁴¹ TESEV, 2006, s. 31.

⁴⁴² Bkz. 7 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

⁴⁴³ Bkz. 14.7.2004 tarihli ve 5218 Sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

⁴⁴⁴ Değişiklik öncesinde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 2.12.1987 tarihli ve 301 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesiyle değişik 6’ncı maddesinin (b) fıkrasına göre Yükseköğretim Kurulu’nun *Genelkurmay Başkanlığı tarafından seçilecek bir kişi* de dâhil olmak üzere oluşturulması öngörülmüştür. 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 6’ncı maddesinin (b) fıkrasının (3) numaralı bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁴⁵ 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanununun 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri” ibaresi madde metninden kaldırılmıştır.

Televizyon Üst Kurulu üyeleri arasından çıkarılmıştır.⁴⁴⁶ Aynı kapsamda, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu'na bir üyenin MGK tarafından seçilmesi de sona erdirilmiştir.⁴⁴⁷ TSK'nin sivil yönetim ve toplum alanından çekilmesine dayanan bu değişiklikler, Türkiye'de siyaset ve toplumsal girişimler için hareket alanı oluştururken güvenlik sektörü reformunun uygulanması için de gerekli siyasal istikrarı, yani sivillerin üstünlüğü temelinde ve profesyonelleşmeye dayalı sivil-asker ayrımını gerçekleştirmeye başlamıştır. TSK'nin asli görevinin dış güvenlik olduğu ya da olması gerektiği kabul görmekle birlikte, 1980'li yıllardan itibaren askeri müdahale, 1982 Anayasası'nın güvenlikçi yaklaşımı, sıkıyönetim ve olağanüstü hal uygulamalarının da etkisiyle, kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde idarenin bütünlüğü yanında bir "*idarede güvenlik ilkesi*" oluştuğunu söylemek mümkündür.

Bu arada TESEV, güvenlik sektörü reform aklının Türkiye'de yerleştirilmesine yönelik çalışmalarına devam etmiştir. Bu kapsamda, 03 Şubat 2005 tarihinde, "Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetişimi" adıyla uluslararası bir konferans düzenlemiştir. Konferansta, güvenlik anlayışının sivilleşmesi ve yurttaş merkezli hale gelmesi, özel güvenlik sistemleri, iç güvenlik hizmetlerinin demokratikleşmesi ve iç güvenlik kurumları arasında eşgüdüm sağlanması gibi konular üzerine yerli ve yabancı katılımcılar tarafından görüşler bildirilmiştir. Bu kapsamda, konferansa kamu kesimini temsilen, TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı ve AKP Tekirdağ Milletvekili Tevfik Ziyaeddin Akbulut katılmıştır.⁴⁴⁸ Akbulut, açış konuşmasında, demokrasinin güvenlikle özdeşleştiği bir dönemde olduğunu belirterek, Türkiye'de güvenliğin teknik yönü yanında

⁴⁴⁶ 13.4.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi yürürlükten kaldırılmış ve aynı fıkra da yer alan "9" ibaresi "8" olarak değiştirilmiştir.

⁴⁴⁷ 21 Haziran 1927 tarihli ve 1117 Sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu'nun 2/a fıkrası, 14 Temmuz 2004 tarihli ve 5218 Sayılı Kanunun 2'nci maddesi ile ilga edilmiştir.

⁴⁴⁸ TESEV tarafından düzenlenen bu konferanslara, kamu kesimini temsilen TBMM Milli Savunma Komisyonu, Milli Savunma Bakanlığı ya da Genelkurmay Başkanlığı'ndan katılım olmaması dikkat çekicidir. Bu durumu iki şekilde yorumlamak mümkündür. Birincisi, bu kesimlerden tepki ya da diğer nedenlerle katılım olmamasıdır. Diğeri ise, güvenlik sektörü reformunun yöntemine uygun olarak reform sürecinden olumsuz yönde etkilenecek ya da süreci başarısızlığa uğratabilecek olan kesimlerin katılımlarının önlenmesi ya da bilgilendirilmemesidir. Bunun yanı sıra, yürütme organını temsilen bir katılımın olmaması da gözden kaçırılmamalıdır.

güvenlik düşüncesi üzerinde de durulması ve bunun için güvenlik bürokratlarının güvenlik sektörü reformuna ilişkin bilgi birikimlerini artırmaları ve güvenlik ile demokrasi arasında kurulan bağlantıları kavramaları gerektiğini belirtmiştir. Akbulut, bunların yanı sıra, güvenlik kuruluşlarının medyaya ve sivil topluma açık, şeffaf hale getirilmesinin zorunlu olduğunu ve gerek diğer güvenlik kuruluşlarıyla gerekse kendilerini denetleyen kuruluşlar ile ilişkilerini belirlenen çerçevede kurmaları gerektiğini dile getirmiştir. Akbulut bunu, güvenlik sektöründe etkinlik sağlanması olarak açıklar. Akbulut, güvenlik sektöründeki etkinlik sorununun çözümü için Türkiye’de güvenlik sektörü reformunda Hükümetin temel ilkesini ise şöyle ilan eder: güvenlik sektöründeki birimler arasında rekabet ve üstünlük yaratmayacak açıkça belirlenmiş bir işbölümü. Birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bir denge gözetildiğini kasteden Akbulut, bu birimlerin işbirliği içerisinde çalışmalarına önem verdiklerini söylemiştir.⁴⁴⁹

2005 yılının ikinci yarısına gelindiğinde AB Konseyi, TSK’nin siyasal kontrolüne yön veren, Güvenlik Sektörü Reformu Konseptini kabul etmiştir. Bundan sonraki siyasal kontrol sürecinde, AB’nin güvenlik sektörü reformu konsepti belirleyici olmuştur.⁴⁵⁰ Özellikle, reformların yerel sahipliğine saygı gösterileceğine ve reformlara desteğin AB’nin diğer eylemleriyle bütünlük içerisinde olacağına yönelik ilkeler, AB’nin genişleme stratejisi ve üyelik ölçütleri çerçevesinde yönlendirici olarak görülmelidir. Avrupa Birliği’nin siyasi kriterlerini güvenlik sektörü reformu ilkelerine göre uyarlamasıyla da, TSK’nin siyasal olarak kontrolü sürecinde siyasi meşruiyet pekiştirilmiştir. Avrupa Birliği’nin TSK’nin devlet aygıtında etkisinin azaltılarak siyasal kontrolünün sağlanmasına yönelik siyasi koşulları da demokratik kontrol ve güvenlik sektörü reformu ilkeleri çerçevesinde şekillenmiştir.

⁴⁴⁹ T.Z.Akbulut, “Açış Konuşması”, **Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa**, (Ed. Ümit Cizre, İbrahim Cerrah), DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s. 18-21.

⁴⁵⁰ The Council of the European Union, **EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)**, 12566/4/05, REV 4, Brussels, 13 October 2005. (Avrupa Birliği, güvenlik sektörü reformuna vereceği desteğin belirli ilkeler çerçevesinde olacağını ilan etmiştir. Buna göre, AB’nin güvenlik sektörü reformuna desteği şu ilkeler temelinde olacaktır: *demokratik normlar, insan hakları, hukukun üstünlüğü, yerel sahipliğe saygı, AB’nin diğer dış eylemleriyle bütünlük.*)

Bu değişimi, AB Türkiye İlerleme Raporlarının hem yapısında hem de içeriğinde görmek mümkündür. TSK'nin siyasal kontrolünü önceden demokrasi ve hukukun üstünlüğü kriteri içerisinde Milli Güvenlik Kurulu başlığıyla ele alan AB, 2005 yılından itibaren TSK'nin siyasal kontrolüne ilişkin hususlarda Milli Güvenlik Kurulu yerine Sivil-Asker İlişkileri başlığını kullanırken 2007 yılından itibaren de Güvenlik Güçlerinin Sivil Kontrolü başlığını kullanmaya başlamıştır.

Bu kapsamda, AB'nin 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu⁴⁵¹, daha önceki raporlardan kapsam ve odak noktası olarak farklı bir yapıya sahiptir. Rapor'da, TSK'nin sivil kontrolü için başta TESEV ve DCAF olmak üzere sivil toplum örgütlerinin Güvenlik Sektörünün Demokratik Kontrolü çalışmalarının sağlayacağı katkıların önemine vurgu yapılmıştır. Sivil kontrolün sivil otoriteler tarafından tam olarak uygulanması kaygısını dile getiren AB, özellikle reform sahipliğinin artırılması için yurt içinde ve dışında reformların anlaşılmasına yönelik gerekli çalışmalar yapılmasını da istemiştir. Bir diğer vurgu ise, güvenlik meselelerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğe yapılmıştır.

Bununla birlikte, AB'nin diğer siyasi kriterler altında da, TSK ile ilgili konulara yer verdiği görülür. Bu nedenle, İlerleme Raporlarında sadece güvenlik güçlerinin sivil kontrolü başlığına odaklanmak yerine, diğer kriterler içerisinde yer verilen diğer eleştiriler de gözden kaçırılmamalıdır. 2003-2013 dönemi İlerleme Raporlarında dile getirilen eleştiriler, bu bakış açısıyla ve bu çalışmanın yöntemine göre tahlil edilerek Tablo-22'de verilmiştir.

Tablo-22: AB İlerleme Raporlarında TSK'nin Siyasal Kontrolü (2003-2013)⁴⁵²

Konu	Eleştiri Nedeni	Siyasi Kriter
Milli Güvenlik Kurulu	Güvenlik Tanımı (Yetki Alanı)	Güvenlik tanımı dar olmalıdır.
	Askeri Üye Sayısı	Asker üye sayısı, sivil üye sayısından fazla olmamalıdır.
	Personel Sayısı	Personel sayısı azaltılmalıdır.

⁴⁵¹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, SEC (2005) 1426, Brüksel, 9 Kasım 2005.

⁴⁵² Bu tabloyu, farklı şekilde gruplandırma yaparak hazırlamak da mümkündür. Özellikle Milli Güvenlik Politikasının Belirlenmesi, Uygulanması, Milli Güvenlik Politikasının Uygulama Yöntemi ve Araçları gibi ana başlıklar seçilerek de bir çözümleme yapılabilir. Ancak, dönüşüm unsurlarının somut olarak görülebilmesi amacıyla böyle bir çözümleme yolu seçilmiştir.

	Meşruiyet	Anayasal bir kurum yerine yasayla düzenlenmelidir.
	Şeffaflık	Güvenlik politikaları kamuya açık olmalıdır.
	Sivil Kurullarda Temsil	RTÜK ve YÖK gibi sivil ve farklı işlevsel alanlardaki kurullarda MGK temsil edilmemelidir.
	İşlev	MGK yasama ve yürütme organlarına bir danışma/tavsiye kurumu olmalıdır.
Genelkurmay Bşk.lığı	Hiyerarşik Bağlantı	Başbakan yerine Milli Savunma Bakanına karşı sorumlu olmalıdır.
	Üst Düzey Atamalar	Gnkur. Bşk.lığı atamalarda belirleyici olmamalıdır.
TSK-Mülki İdare	Jandarma	Jandarma, mülki amire vekâlet etmemelidir.
		Jandarma, İçişleri Bakanlığına tamamen bağlanmalıdır.
	EMASYA	Olağanüstü hallerde askerlerin belirleyici olmasını sağlayan ve yasa sınırlarını aşan askeri düzenlemeler kaldırılmalıdır.
	İl İdaresi Kanunu	Olağanüstü hallerde sivil-asker ilişkilerini düzenleyen kanun maddeleri, sivillerin belirleyici olduğu komuta mekanizmaları kurmalıdır.
Üst Düzey Askerler	Gayri resmi Açıklama ⁴⁵³	Resmi mekanizmalar (MGK) ve hükümetin bilgisi dışında açıklama olmamalıdır.

⁴⁵³ Bu kapsamda, özellikle MGK üyelerinin askeri konular dışında, ulusal güvenlik gerekçesiyle çeşitli konularda kamuoyuna açık olarak beyanda bulunmaları dikkati çekmektedir. Mesela, Kasım 2004'te, Genelkurmay İkinci Başkanı, 2004 yılı İlerleme Raporu hakkında geniş yorumlarda bulunması; Mart 2005'te, Genelkurmay Başkanlığı'nın Nevruz kutlamalarında yaşanan olaylar hakkında resmi bir açıklama yayınlaması; yine Nisan 2005'te, Genelkurmay Başkanı'nın Harp Akademileri Komutanlığı'nda, dış politika ve iç meseleler hakkında kapsamlı bir konuşma yapması; Anayasa'nın ana dilde eğitime ilişkin 42.maddesinin uygulanmasına ilişkin önlem alınmasını isteyen Genelkurmay'dan gelen baskı sonucunda ilgili makamların Eğitim-Sen'e karşı 2003 yılında dava açması bu kapsamda değerlendirilmiştir.

	Siyasi Açıklama ⁴⁵⁴	Askeri konular dışında iç ve dış politika konularıyla ilgili açıklama olmamalıdır.
TSK İç Hizmet Kanunu	TSK'nin Vazifesi	Dış güvenlik (savunma) olacak şekilde daraltılmalıdır.
Yüksek Askeri Şura	Yapı	Sivillerin üstünlüğü olmalıdır.
	Kararlar	Yargı yolu açık olmalıdır.
	Atamalar	Siviller belirleyici olmalıdır.
Sınır Yönetimi	Sivilleşme	Sınır yönetimi asker olmayan, sivil ve profesyonel bir teşkilat tarafından yerine getirilmelidir.
Savunma Konuları	Duyarlılık ve Uzmanlık	Başta yasama ve yürütme organı olmak üzere sivillerde savunma konularına duyarlılık ve uzmanlık olmalıdır.
Güvenlik Sektörü Reformu	Yerel Sahiplik	Sivil toplum (TESEV-DCAF) işbirliği ile reformun meşruiyeti sağlanmalıdır.
Milli Güvenlik Politikası	Sivillerin Belirleyiciliği	Milli Güvenlik Politikası, sivil kurumlar tarafından müşterek olarak hazırlanmalıdır.
Kamu Denetçiliği	Kapsam	Kamu denetçiliği uygulamaları, TSK'yi de kapsamalıdır.

Bu eleştiri konuları, 2003-2013 on yıllık döneminde Türkiye’de devam eden tartışmaların epistemolojik sorunlarını çözmede açıklayıcı niteliktedir. Bu on yıllık dönemin hemen başında, kamu kesimi temsilcilerinin de katılımıyla, kamu-sivil toplum-özel sektör işbirliğinde devam eden bu dönüşüm, TSK’nin siyasal kontrolüne yönelik dönüşüm yaklaşımı çerçevesinde tahlil edilmelidir.⁴⁵⁵ Bunun yanı sıra,

⁴⁵⁴ Özellikle 2007 yılı Nisan ayında, Genelkurmay Başkanlığı internet sitesinde Cumhurbaşkanlığı seçim tartışmalarının olduğu bir dönemde yayımlanan ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri özelinde siyasete müdahale olarak *e-muhtıra* diye nitelenen duyuru, Türkiye’de sivil-asker ilişkilerinde bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Duyuru, Genelkurmay Başkanlığı tarafından resmi internet sitesinden 2012 yılında kaldırılmıştır. Dönemin Genelkurmay Başkanı Org. Yaşar Büyükanıt, 32. Gün programına katıldığında Mehmet Ali Birand’a bildiriye kendisinin kaleme aldığını söylemiştir. Konuşmanın tam metni için bkz. <http://www.taraf.com.tr/haber-27-nisan-bildirisini-ben-yazdim-33322/>, (Erişim Tarihi: 24 Haziran 2014).

⁴⁵⁵ Zira dönemin Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) Başkanı Mevlüt Çavuşoğlu, Türkiye’nin sivilleşme sürecine şöyle destek vermiştir: “*Avrupa Konseyi olarak sivilleşmeye çok önem veriyoruz. Sivilleşme, demokrasinin en temel şartlarından bir tanesidir. Türkiye’ye, yaptığım*

TSK'nin siyasi kontrolü, AB ve kamu kesimi dışında, sivil toplum örgütleri tarafından, demokratik kontrol ve güvenlik sektörü reform kavramları üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de, 2009 yılından itibaren, demokratikleşme, güvenlik sektörü reformu ya da TSK'nin siyasal kontrolü kapsamındaki sivil toplum çalışmaları TESEV'in yanında Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) olmak üzere iki sivil toplum kuruluş öncülüğünde devam etmiştir. Yeni anayasa tartışmalarının tekrar ve yoğunlukla gündeme getirildiği bu dönemde TESEV-DCAF ve SDE tarafından düzenlenen panel ve çalıştaylar, toplantı ve raporlarda bir artış olduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda, 2009 yılında faaliyete geçerek TESEV'in yanı sıra TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanmasında rol almaya başlayan SDE, 60'ıncı Hükümetten itibaren AKP ve kamu yöneticileri (bürokratlar) ile AKP Hükümetlerini destekleyen sivil toplum, medya, özel sektör temsilcilerinin de yönetimi ve katılımıyla çalışmalarına devam etmektedir.⁴⁵⁶ Burada, SDE' nin yönetici ve üyelerinin kamu kesimi, siyasal parti, üniversite, medya, özel sektör ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan bir yönetim tipi örgütlenme olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu durum, 21'inci yüzyılda devletin öncülüğü yerine, sivil toplum ve özel sektör öncülüğünde ve devlet desteği temelinde inşa edilmeye çalışılan siyasal iktidar kullanımının (yönetişimin) tipik bir örneğini teşkil etmektedir. Anayasa yapımı, demokratikleşme ya da TSK'nin siyasal kontrolü gibi köklü ve özü itibarıyla saf siyasal girişimlerin devlet dışında, kamusal olmayan alanlara taşınması ve dahası buradan çıkan sonuçların kamusal

konuşmalarda da çağrıda bulundum. Türkiye'nin her şeyden önce sivil bir anayasaya, yeni bir anayasaya ihtiyacı var. Bunu gerçekleştirmesi lazım. Sivilleşme konusunda Türkiye'nin çabalarına da destek veriyoruz.”, Bkz. Yeni Şafak, “Çavuşoğlu: Sivilleşme Demokrasinin Temelidir”, 01 Şubat 2010, <http://www.yenisafak.com.tr/politika/cavusoglu-sivillesme-demokrasinin-temelidir-238984>, (Erişim Tarihi: 8 Haziran 2013).

⁴⁵⁶ Bu durumu görmek için Stratejik Düşünce Enstitüsü'nün Yüksek İstişare Kurulu'na ve üyelerine bakmak yeterlidir. Bu Kurulda, AKP Merkez Karar ve Yönetim Kurulu'nun bir üyesi yanında Star gazetesi genel yayın yönetmeni, Yeni Şafak, Türkiye, Akşam ve Star gazetelerinin yazarları ile Kanal A temsilcisi yer almaktadır. Bunun yanı sıra, Basın İlan Kurumu Genel Müdürü, T.C. Başbakanlık Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar başkanı ve Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı gibi bürokratlar da üyeler arasındadır.

alana geçerek kamu politikası olarak ortaya çıkması, siyasal iktidar kullanımında yeni bir duruma işaret etmektedir.

Türkiye’de 2000’li yıllardaki anayasa değişiklikleri ve yeni anayasa yapımına yönelik tartışmalar da bu çerçevede gelişmiştir. Türkiye’de demokratikleşme sürecinde önemli bir adım olarak görülen ve hem TESEV hem de SDE tarafından da desteklenen 12 Eylül 2010 Anayasa değişikliği referandumu⁴⁵⁷ öncesi ve sonrasında artan demokratikleşme tartışmaları, yakın dönemde TSK’nin siyasal kontrolüne yönelik çalışmaların da itici gücü olmuştur.⁴⁵⁸ Böylece, TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanması, Anayasa değişiklikleri ve yeni Anayasa tartışmaları çerçevesinde şekillenmiştir. Anayasa değişikliğinin, sivillerin askeri yargı kurumlarında yargılanmasına son verilmesi, YAŞ kararlarının yargı yoluna açılması ve başta Genelkurmay Başkanı olmak üzere üst düzey askeri yetkililerin Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi’nde yargılanmalarına imkân vermesi gibi değişiklikler içermesi, TESEV’in yanında SDE gibi bu tartışmalarda yer alan sivil toplum örgütlerinin siyasal meşruiyet kazanmasına da yol açmıştır.⁴⁵⁹ Zira SDE’ nin bu kapsamda düzenlediği panellere Bakan düzeyinde katılım sağlanması, güvenlik

⁴⁵⁷ 7 Mayıs 2010 tarihli ve 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, halkoylamasına sunulmak üzere 13 Mayıs 2010 tarih ve 27580 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Yüksek Seçim Kurulunun 13 Mayıs 2010 tarih ve 317 sayılı Kararıyla da halkoylamasının 12 Eylül 2010 Pazar günü yapılmasına karar verilmiştir (Resmî Gazete, 13 Mayıs 2010, Sayı 27580, Mükerrer).

⁴⁵⁸ SDE, bunun için “12 Eylül: Bu Sefer Demokrasi” Paneli isimli bir panel düzenleyerek, Anayasa referandumu için hazırladığı “Referandumda Neyi Oyluyoruz?” başlıklı kitapçığı tanıtmıştır. Bkz. Stratejik Düşünce Enstitüsü, **Referandumda Neyi Oyluyoruz?**, Ankara, 2010.

⁴⁵⁹ SDE tarafından düzenlenen panele katılan TBMM Başkanı Cemil Çiçek, yeni anayasa çalışmalarını değerlendirdiği konuşmasında şunları söylemiştir: “(...) *bugün siyaset kurumunun özellikle de Mecliste temsil edilen partilerin yeni bir anayasa yapma borcu, yükümlülüğü vardır. Kimse bu yükümlülükten kaçamaz. Herkes hesabını kitabını ona göre yapmalıdır. O halde bizim sivil toplumdan birinci beklentimiz bu yükümlülüklerini siyasi partilere hatırlatmalarıdır.*” Tam konuşma metni için bkz. <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Cemil%20%C3%87i%C3%A7ek%20Konu%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1n%20Tam%20Metni-ysmn-fzyn.pdf>, (Erişim Tarihi: 26 Mart 2014).

sektörü reformunda sivil toplum örgütlerinin siyasal iktidar tarafından desteklenmesi gerektiği yönündeki ilkeye uygun bir durumdur.⁴⁶⁰

Anayasa referandumu sonrasında, anayasal değişikliklerin kabulünden destek alan AKP Hükümeti, Ekim 2011 ayında TBMM bünyesinde Anayasa Uzlaşma Komisyonunun faaliyete başlamasını sağlayarak yeni anayasa yapımı sürecini resmen başlatmıştır. Bu sürecin gerekçesi olarak sunulan demokratikleşme hedefi, 1982 Anayasasının darbe anayasası olduğu söylemine dayandırılmıştır. Bu kararla hareket eden düşüncenin TSK'yi kapsam dışında tutması beklenemez. Zaten yeni anayasanın toplumsal meşruiyeti de bu söylemle sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda, sivil toplum örgütlerinin gerek yeni anayasanın toplumsal meşruiyetini sağlama yöntemini, gerekse yeni anayasa yaklaşımını dayandırdıkları sav, TESEV'in şu ifadelerinde görülür:⁴⁶¹

“Türkiye de 1982’de yapılmış olan darbe anayasasından tam otuz sene sonra yeni bir anayasaya sahip olmaya çalışıyor. Yeni bir toplumsal sözleşme ihtiyacı Türkiye için çok daha belirgin ve acil... Çünkü devralınan siyasi miras, demokrasi olamamış, ondan hazzetmemiş, hatta onu engellemiş bir cumhuriyet anlayışını ifade ediyor. Bu yapıyı koruyan vesayet sistemi altında resmi ideoloji dinselleşirken, toplum korkusu içinde bir devlet ve devlete bağımlı bir vatandaşlık yaratılmış oldu.”

Yeni anayasa yapımının, Türkiye’de neoliberal devlet yapısının kurulmasını öngördüğü söylenebilir. Bu nedenle, 1982 Anayasası’nın devlet örgütlenmesini temsil eden her türlü kurumun buna uygun olarak dönüştürülmesi gerekir. Bu dönüşüm, yeni anayasa çalışmalarını destekleyen kesimler tarafından dile getirildiği gibi, Türkiye’de devletin siyasal felsefesinin yeniden oluşturulması misyonunu

⁴⁶⁰ SDE tarafından düzenlenen “Türkiye’nin Demokratik Dönüşümü” Paneline katılan Başbakan Yardımcısı Beşir Atalay, SDE tarafından hazırlanan “Türkiye’nin Demokratik Dönüşümü: 2002-2012” isimli kitabı şöyle değerlendirmiştir: “Aslında bu çalışma 10 yılda ülkeye gerçekleştirilen sessiz devrimin bir değerlendirmesidir. Ben devrim kelimesini kullanıyorum. Biz tabi değişim ve normalleşmeyi çok tercih ediyoruz. Ben de tercih ediyorum. Aslında Türkiye’de yapılan bir normalleşme, bizim yaptığımız normalleşmeyi sağlama. Ama sosyolojik ifadesiyle ben buna devrim diyorum. Sadece reform kelimesiyle, doğrusu bunu sınırlamak istemiyorum.” Tam konuşma metni için bkz.<http://www.sde.org.tr/tr/toplanti/-turkiyenin-demokratik-donusumu-paneli/909>, (Erişim Tarihi: 02 Ağustos 2013).

⁴⁶¹ M.Erdoğan, Serap Yazıcı, **Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru**, TESEV Anayasa Komisyonu Raporu, TESEV Yayınları, İstanbul, 2011, s. 5.

yüklenmiştir.⁴⁶² Böylece, bu anayasanın siyasal felsefesine ters düşen her türlü düşünce, yaklaşım ve örgütlenme biçimi bu sürecin nesnesi haline gelmektedir. Bu yaklaşıma göre, 1982 Anayasası'nın TSK'yi devlet aygıtında yerleştirdiği konum ve buna göre biçimlenen kamu örgütlenmesi de uyarlanmalıdır.

Yeni Anayasa'nın temel ilkeleri başlığı altında Anayasanın taşıması gereken nitelikleri ortaya koyan TESEV, bu ilkelerden birisini de devletin teşkilat ve işleyiş bakımından sivilleştirilmesi olarak ilan etmiştir. Buna göre, yeni anayasa, silahlı kuvvetlerin sivil kontrolü ilkesini tam olarak kurmalıdır. Çünkü Türkiye'de silahlı kuvvetler, "resmi ideolojinin bekçiliği" rolüne dayanarak iktidarın ve siyasal sistemin doğrudan söz sahibi olmuştur. Bunu ortadan kaldırmak içinse, öncelikle, silahlı kuvvetlere özerklik ve siyasal sistem üzerinde vesayet sağlayan anayasal temellerin ortadan kaldırılması gerekir.⁴⁶³ Bu kapsamda, TESEV, yeni anayasayla hedeflenen iktidarın kaynağını ve niteliğini de ortaya koyarak Türkiye'de devleti yeniden tasarlar. Buna göre, bir taraftan askeri ve bürokratik vesayetin ortadan kaldırılması hedeflenirken diğer taraftan iktidarın kaynağı da ulusal egemenlik yerine ulus dışı unsurlara dayandırılır. Türkiye'de devletin küresel yönetim ile bütünleştirilmesi hedefini şu ifadelerden daha açık ortaya koyan bir ifadeye rastlamak zordur:⁴⁶⁴

"(...) sınırsız iktidar fikrini çağrıştıran "egemenlik" terimine anayasada yer verilmesi gibi teknik bir zorunluluk olmadığı da belirtilmelidir. Tam tersine, anayasada devlet iktidarının hukuk devleti ve insan hakları çerçevesinde, uluslararası ve uluslar üstü hukuka ve Türkiye'nin milletlerarası taahhütlerine uygun olarak kullanılacağına belirtilmesi gerekir."

⁴⁶² Coşkun, Türkiye'de yeni anayasa ile devlette öngörülen bu dönüşümü şu sözlerle dile getirmektedir: "Yeni olma iddiasındaki bir anayasa, kendisinden önceki anayasadan farklı bir siyasal felsefeye dayanmalı ve bu yeni felsefe bütün anayasal ilke ve kurumlara egemen olmalıdır. (...) yeni bir anayasa yapılırken ilk öncelikle gözetilmesi gereken husus, bu anayasanın 82 Anayasasının karşılığı bir felsefe ile kaleme alınmasıdır. Daha somut bir ifade ile yeni anayasaya amaç olarak bireyi gören, bireyin hak ve özgürlüklerini temel değer addeden, toplumdaki çoğulculuğu tanıyan, topluma herhangi bir ideolojiyi dayatmayan ve özgürlüğü esas alan bir felsefe hâkim kılınmalı ve anayasanın bütün içeriği bu felsefeye uygun bir şekilde yazılmalıdır." Bkz. V.Coşkun, **Yeni Anayasada Sivil-Asker İlişkilerinin Demokratik Modeli**, SDE Analiz, Ankara, 2011, s. 5.

⁴⁶³ M.Erdoğan, Serap Yazıcı, 2011, s. 8.

⁴⁶⁴ a.g.k, s. 10.

Bu ifadelerde, TSK'nin siyasi (ya da sivil) kontrolünün neden sağlanması gerektiğini anlamak mümkündür. Küresel bütünleşmeyi öngören neoliberal düşünce, ulusal egemenliğe dayalı resmi devlet ideolojisini (ulus devlet) temsil eden ve bu nedenle küresel bütünleşmenin önünde engel olarak gördüğü TSK'yi, siyaset alanından uzaklaştırmaktadır.⁴⁶⁵ TSK'nin siyaset alanından çekilmesi doğru bir yaklaşımdır. Bununla birlikte, ulusal egemenliğin kullanımına dayanan siyaset ile gündelik siyaseti birbirinden ayırmak gereklidir. Zira asıl siyasal iktidar kullanımı, günlük siyasetten ziyade ulusal egemenliğin kullanımına dayanan ve kendisini kamu politikalarında gösteren siyaset alanında gerçekleşmektedir. Buradan şu sonuca ulaşmak mümkündür: Kamuoyunun gerçekten bilgilendirilmesi, gündelik siyaset üzerinden değil, kamu politikalarının nasıl oluştuğuna, yani nereden kaynaklandığına ilişkin siyasi süreçlere yönelik olduğu sürece, yurttaşına karşı sorumlu olan bir devlet aygıtından söz edilebilir. Bu kapsamda, Türkiye'de yeni anayasa tartışmalarının içsel nedenleri öne çıkarılmakla birlikte, devlet iktidarının kaynağına yönelik sivil toplum söylemi, dışsal nedenleri ortaya koymaktadır.

Bu dönemde TESEV ve SDE, demokratik ve sivil bir anayasa hedefine ulaşılması için kamu örgütlenmesinde belirli yapısal ve işlevsel değişikliklerin yapılması gerektiğini de ifade etmiştir. Mesela SDE, TSK'nin siyasal kontrolüne yönelik çabalara verdiği önem ve önceliğini, demokratikleşme derecesinin belirlenmesinde asker-siyaset ilişkilerinin bir gösterge olarak kabul edilmesine dayandırır.⁴⁶⁶ Sonuçta bu öneriler, TSK'nin kamu yönetiminde gerek hiyerarşik konumu gerekse diğer kamu örgütlenmesiyle olan ilişkileri bağlamında özerk bir konuma sahip olduğuna yönelik eleştirilerden çıkar. Daha önceki tartışmaların devamı niteliğinde olan bu öneriler, bir taraftan TSK'nin kamu yönetimindeki güç yoğunlaşmasını ortadan kaldırırken diğer taraftan yönetim hiyerarşisinde sivil otoritelere göre daha aşağıda konumlandırılmasını hedefler. Buna göre, TESEV ve SDE' nin önerileri Tablo-

⁴⁶⁵ Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin normalleştirilmesi ve askeri vesayet sisteminin sona erdirilmesi için anayasa reformlarını yeterli görmeyen TESEV, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden itibaren yapılan tüm yasal düzenlemelerin sistematik olarak gözden geçirilmesini ve TSK'ne verilen anormal yetkilerin sona erdirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bkz. a.g.k., s. 30.

⁴⁶⁶ Stratejik Düşünce Enstitüsü, **Yüksek Askeri Şura ve Hükümet-TSK İlişkileri: Tespitler-Öneriler**, Ankara, 2011, s. 7.

23'deki gibi belirli değişim unsurları ve sonuçları üzerinden tahlil edilebilir.⁴⁶⁷ Böylece öngörülen dönüşümün açık olarak ortaya konulması ve anlaşılması mümkün olacaktır.

Tablo-23: TSK'nin Siyasal Kontrolüne Yönelik Sivil Toplum Önerileri-Tahlil⁴⁶⁸

Değişim Unsuru	Öneri	Siyasi-Yönetmel İlke	Doğrudan Sonuç	Dolaylı Sonuç
Devlet	Savunma hizmetleri ile ulusal nitelikteki kolluk hizmeti merkezi idarenin yetkisinde kalmalıdır.	Devletin işlevsel sınırlanması	Küçük Devlet	Piyasa için Alan
	MGK anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalıdır.	Anayasal yerine yasal meşruiyet	Sivil Devlet	Müdahale Alanının Daralması
	TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi kaldırılmalıdır.	İşlevsel daralma		
Güvenlik Yaklaşımı	MGSB yerine Milli Savunma Siyaseti Belgesi (MSSB) oluşturulmalıdır.	İç ve dış güvenlik (güvenlik-savunma) ayırımına dayalı politika belirleme	Güvenliğin Sivilleştirilmesi	Yasama ve Yürütmenin Güçlenmesi
	MGK yerine Milli Savunma Üst Kurulu (MSÜK) kurulmalıdır.	İç ve dış güvenlik (güvenlik-savunma) ayırımına dayalı kamu örgütlenmesi		
	İç güvenlik hizmetleri İçişleri Bakanlığı, savunma	İç ve dış güvenlik (güvenlik-savunma)		

⁴⁶⁷ Buradaki tahlil yönteminde, TESEV ve SDE tarafından dile getirilen önerilerin dolaylı sonuçlarını, çeşitli siyasal, ekonomik ve toplumsal değişkenlerle ilişki kurarak türetmek mümkündür. Ancak tablonun sınırlılığı nedeniyle doğrudan ve dolaylı olmak üzere ilk sonuçlara yer verilmiştir. Bu tabloda, sivil olan, asker dışındaki kamu ve özel niteliğe sahip olma durumunu ifade ederken sivilleşme, bir taraftan asker olanın yerine sivil olanın geçmesini diğer taraftan askeri, devletçi yönetim geleneği yerine YKİ temelindeki yönetsel uygulamalara geçişi ifade etmek için kullanılmıştır. Sivillerin üstünlüğü ise, sivil kontrolün sağlanması durumunu ifade etmektedir.

⁴⁶⁸ Bu tablonun öneriler kısmında (sütunu) yer alan hususlar için Bkz. M.Erdoğan, Serap Yazıcı, 2011; Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2011; V.Coşkun, 2011; H.E.Beriş, **Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri: Tespitler-Öneriler**, Yüksek Askeri Şura ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri Çalıştayı (19 Temmuz 2012) Raporu, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2012.; B.Berksoy, **Türkiye'de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları:Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2013.

	hizmetleri ise MSB (TSK) sorumluluğunda olmalıdır.	ayrımına dayalı işbölümü		
	MSÜK, kanunla kurulmalıdır.	Yasal ölçekte meşruiyet	İşlevsel Sınırlı Savunma Politika Örgütlenmesi	
Güvenlik örgütlenmesi	MSSB, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmalıdır.	Sivil yönetime hiyerarşik bağlılık	Politika Oluşturulmasında Sivillerin Belirleyiciliği	Yürütmenin Güçlenmesi
	Savunma politikası Milli Savunma Bakanlığı tarafından belirlenmelidir.			
	YAŞ istişari bir kurul haline dönüştürülmelidir. ⁴⁶⁹			
	YAŞ kararları, Cumhurbaşkanı onayıyla yürürlüğe girmelidir.			
	MSÜK'e, TSK'yi temsilen sadece Genelkurmay Başkanı katılmalıdır.		Sivil Otoritede Yoğunlaşma	
	MSÜK'e Başbakan başkanlık etmelidir.		Yönetimde Sivillerin Üstünlüğü	
	Genelkurmay, Milli Savunma Bakanlığına bağlanmalıdır.			
	Jandarma, İçişleri Bakanlığına bağlanmalıdır.			
Askeri Seçkinlerin Belirlenmesi	Atama, terfi ve ayırma işlemleri YAŞ'ın görev ve sorumluluk alanından çıkarılmalıdır. ⁴⁷⁰	Askeri seçkinlerin sivil yönetim tarafından belirlenmesi	TSK'nin Sivil Yönetime Tabiyeti	Yürütmenin Güçlenmesi
	Genelkurmay başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanmalıdır.			

⁴⁶⁹ Bu yapıda, YAŞ'ın, sadece askeri stratejik konseptin tespiti ve TSK'nin modernizasyonu gibi konularda görüş bildirmekle görevli olması öngörülmektedir.

⁴⁷⁰ Bu durumda atama, terfi ve görev sürelerinin uzatılması işlemlerinin *müşterek kararname* ile yapılması öngörülmektedir.

	Üst düzey askeri yetkililerin terfiinde nihai yetki Bakanlar Kurulunun olmalıdır.			
TSK'nin Örgütlenmesi	Kuvvet komutanlıkları Genelkurmay Başkanlığı içinde birimler olmalıdır.	Genelkurmayda merkezileşme	Milli Savunma Bakanlığına Bağlılık	TSK'nin Küçülmesi
	TSK, işlevsel küçülme ve modernizasyona dayalı reforma tabi tutulmalıdır.	Etkinlik	Dış Kaynak Kullanımı	
	TSK profesyonel orduya geçmelidir.		Sözleşmeli İstihdam	
	TSK'de terfi sistemi rekabete ve performansı dayalı olmalıdır.		Kariyer Sisteminin Tasfiyesi	
	Askerlik Kanunu yeni ihtiyaçlar ve vizyona göre değiştirilmelidir.	Profesyonelleşme	Zorunlu Askerliğin Kaldırılması	
	Askeri eğitim müfredatı yeniden düzenlenmeli; askeri liseler kapatılmalıdır.	Sivilleşme	Sivil İnsan Kaynakları	
İnsan	Millî Savunma Bakanlığının üst düzey yönetimine sivil bürokratlar atanmalıdır.	Sivilleşme	Sivil İnsan Kaynakları	Sivil (Siyasi) Hâkimiyet
	Jandarma sivilleştirilmelidir.			
Parlament o Denetimi	TBMM Milli Savunma Komisyonunun işlevselliği artırılmalıdır.	Sivil kontrol gücünün artışı	İşlevsel genişleme	TSK'nin Parlamento Denetimi
Sivil Öğretim	Milli Güvenlik Dersi ortaöğretim müfredatından kaldırılmalıdır. ⁴⁷¹	Sivilleşme	TSK'nin Sivil Toplum Alanından Çekilmesi	Toplumsal Aklın Sivilleşmesi

TESEV ve SDE tarafından getirilen önerilerin sonuçlarına genel olarak bakıldığında, devletin piyasaya müdahale etmesine olanak veren örgütlenme biçimi

⁴⁷¹ TESEV, Milli Güvenlik Bilgisi derslerinin *toplumu militarize etmeye yönelik* olduğunu savunur. Bkz. M.Erdoğan, Serap Yazıcı, 2011, s. 30.

yerine, neoliberal politikaların kolaylıkla uygulanabileceği bir yönetim yapısına geçilmek istendiği görülmektedir. Buradaki esas, başta yürütme olmak üzere sivil yönetim yapılarının güçlendirilmesi üzerine kuruludur. Ayrıca, yapısal ve işlevsel olarak değişim için uygun bir kamu örgütlenmesi istendiği de açıktır. Yönetişimin öngördüğü, kamu-özel-sivil toplum birlikteliğinin ve karar süreçlerinin oluşturulması için tündengelim yöntemiyle güvenlik yaklaşımı üzerinden devletin dönüşümüyle başlayan bu süreç, mevcut karar süreçlerinde TSK tarafından doldurulan yerlerin boşaltılmasıyla reformlara açık hale gelmektedir. Zira 1980’li yıllardan itibaren devam eden neoliberal politika uygulamalarının dolaylı bir sonucu olarak beklenen bu dönüşüm, ortak yönetsel süreçler üzerinden kamu yönetimiyle olan etkileşimle TSK’yi zaman içerisinde uyarlamıştır.

1990’lı yılların sonunda itibaren, kamu-özel-sivil toplum işbirliğinde yürütülen ve dış desteği başta AB ve DCAF olmak üzere sağlanan bu süreçte, daha önce bahsedildiği gibi, devlet aygıtında TSK’nin yeniden konumlandırılmasına yönelik değişiklikler olmuştur. Bunlar, yönetimde TSK’nin belirleyici ya da etkili olduğu alanların ortadan kaldırılması ya da daraltılması, yani TSK’nin siyasal olarak sınırlandırılmasına yönelik yasal ve fiili değişiklikleri içermektedir. Bu değişiklikler, zaman içerisinde nasıl bir dönüşüm yaşandığının görülebilmesi maksadıyla, temel unsurları esas alınarak Tablo-24’de sıralanmıştır.

Tablo-24: TSK’nin Siyasal Kontrolüne Yönelik Değişiklikler (2004-2015)

Değişiklik	Konu	Tarih
RTÜK ve YÖK	RTÜK ve YÖK’te MGK temsilcisi ve Genelkurmay üyesi kaldırıldı. ⁴⁷²	Temmuz 2004

⁴⁷² YÖK’ten Genelkurmay temsilcisinin kaldırılması 7 Mayıs 2004 tarihinde onaylanan ve 22 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5170 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 8’inci maddesiyle yapılmıştır. Hükümet tarafından, madde gerekçesinde şöyle denilmiştir: “Avrupa Birliği 2003 İlerleme Raporunda sivil-asker ilişkilerinin Avrupa Birliği ülkelerindeki standartlara uygun hale getirilmesi için, sivil kurumlarda askeri temsilcilerin yer almaması önerildiğinden, idarenin sivilleştirilmesinin sağlanması amacıyla 131 inci maddenin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle, Yüksek Öğretim Kurulunun oluşturulmasında Genelkurmay Başkanlığının aday göstermesine son verilmektedir.” Bkz. TBMM, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekilleri Salih Kapusuz, Haluk İpek, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa ve Hatay Milletvekili Sadullah Ergin ile 193 Milletvekilinin; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında

Muzır Neşriyat Denetleme Kurulu	Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu'na bir üyenin MGK tarafından seçilmesi de sona erdirilmiştir.	
Sinema, Video ve Müzik Eserleri Denetleme Kurulu	Sinema, Video ve Müzik Eserleri Denetleme Kurulundan MGK temsilcisi çıkarıldı.	
Haberleşme Yüksek Kurulu	Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri'nin Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliği sonlandırılmıştır.	
Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği	*Jandarma ve polis yetki alanları esas olarak belediye sınırlarına göre ve açıklıkla ayrıldı. *Düzenleme yetkisi mülki amirlere verildi.	Mart 2009
EMASYA Protokolü	Yürürlükten kaldırıldı.	Şubat 2010
YAŞ Kararları	Terfi/emeklilik hariç kararlar yargıya açıldı.	Eylül 2010
	YAŞ kararları Cumhurbaşkanı'nın onayıyla tamamlanmış olacaktır.	Temmuz 2013
Milli Güvenlik Bilgisi Dersi	Subaylar tarafından verilen Milli Güvenlik Bilgisi dersi ortaöğretim müfredatından kaldırıldı.	Ocak 2012
Kamu Denetçiliği	TSK'nin idari karar, eylem ve işlemleri, Kamu Denetçiliği kapsamına alındı.	Haziran 2012
İl İdaresi Kanunu	Birden çok ili kapsayan toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin kullanılmasına ilişkin esaslar, Genelkurmay ve İçişleri Bakanlığı yerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir.	Temmuz 2013
	Toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin faaliyetleri askerlik hizmet ve görevi kapsamına alındı.	
TSK İç Hizmet Kanunu	TSK'nin Türkiye Cumhuriyetini koruma ve kollama vazifesi kaldırıldı.	
	Askerlik tanımı harp sanatını öğrenmek ve yapmak olarak değiştirildi.	
	Askeri personelin siyasetle uğraşamayacağı hükmü getirildi.	
Jandarma-İçişleri Bakanlığı	Jandarma personelinin atama, terfi, sicil, izin,	Mart 2015

Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/278), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss430m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

İlişkisi	ödül ve ceza işlemlerinde İçişleri Bakanına ve valilere yetki verildi. ⁴⁷³	

Tablo-24’e bakıldığında, 2003-2015 dönemdeki değişikliklerin öncelikle, TSK’nin yönetimde işgal ettiği alanın daraltılmasına yönelik olduğu söylenebilir. Bir taraftan TSK’nin yönetimde işgal ettiği alan daraltılırken diğer taraftan bu alanların siviller tarafından doldurulması ve mevcut siyaset alanının sivil kontrolü gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bunun yanı sıra, TBMM Darbeleri Araştırma Komisyonu ya da Kamu Denetçiliği gibi uygulamalar, mevcut siyaset alanının dışında en baştan sivil hâkimiyetin olduğu alanların kurulması olarak değerlendirilebilir. Bu tür uygulamalar, sivil gözetim yeteneğini artırarak siyaset alanının genişletilmesi olarak değerlendirilmelidir.

Bu tabloda gösterilen değişikliklerden Kurullar ile ilgili olanlardan daha önce bahsedilmişti. Bu nedenle, 2009 yılından itibaren yapılan değişiklikler üzerinden devam edilecektir. Mart 2009 ayında yapılan yönetmelik değişikliği, uzun zamandır sorun kaynağı olan bir durumu değiştirmeye yöneliktir.⁴⁷⁴ Burada iki mesele vardır. Bir tanesi, asayişin sağlanmasında jandarma ve polis teşkilatları arasında sorumluluk alanı ayrımı, diğeri ise mülki amirlerin bu görevlendirmede belirleyici olmasına yönelik kaygıdır. Yönetmelik değişikliğinin, yeni sorumluluk alanlarına ilişkin düzenlemenin yapılması içim mülki amirlere doğrudan ve açıkça görev yüklemesi⁴⁷⁵, taşrada mülki idare amirlerinin öne çıkarılmasını sağlarken, hiyerarşik olarak TSK’ne bağlı jandarmanın durumunda esaslı bir değişiklik olmamıştır. Bununla birlikte, bu düzenleme, güvenlik sektörü reformunun asker ve polis arasında görev ve sorumluluk alanlarının açık olarak ayrılmasını öngören ilkesine uygundur. Bununla birlikte, jandarma teşkilatının hiyerarşik olarak TSK’ne bağlı olması nedeniyle, yine güvenlik sektörü reformunun “iç ve dış güvenlik alanlarının birbirinden ayrılması” ilkesine bu dönemde hizmet etmediği söylenebilir. Tabi ki bu durum, jandarmanın

⁴⁷³ 27 Mart 2015 tarihli ve 6638 Sayılı “Polis Vazife Salahiyat Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

⁴⁷⁴ Bkz. 30 Mart 2009 tarih ve 27185 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 2009/14808 sayılı “Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”.

⁴⁷⁵ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11’inci maddesine göre, “Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir”.

asker kimliğini taşıdığı ve/veya kırsal alan için asayiş hizmetlerinin tamamen polis teşkilatına devredilmediği sürece bir tartışma konusu olmaya adaydır.⁴⁷⁶ Bununla birlikte, TSK'nin küçültülmesine paralel olarak jandarmada da küçülme yönünde devam eden bir yeniden yapılanma olduğu 2011 yılında kamuoyuna açıklanırken⁴⁷⁷ sivil yönetim tarafından bu süreci destekleyecek ilk adımın jandarma sorumluluk alanının daraltılmasıyla atıldığını söylemek mümkündür. Zira 2012 yılı sonunda büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırları olarak değiştirilmesi ve böylece bazı köylerin mahalle statüsünü kazanması, Jandarma teşkilatının sorumluluk alanını daraltmıştır.⁴⁷⁸ Bunun sonucu olarak mahalleye dönüştürülen köylerde jandarma karakolları kapatılmaya başlamıştır.⁴⁷⁹ Bu değişiklik aynı zamanda, jandarmanın mülki idaredeki etkisini de azaltmıştır. Jandarma teşkilatının barış zamanında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmasına rağmen, TSK kadrolarında yer alması ve atama, terfi ve sicil işlemlerinin TSK bünyesinden gerçekleştirilmesi nedeniyle kısıtlanan merkezi idare otoritesinin dolaylı olarak artırılmaya çalışıldığı

⁴⁷⁶ Burada Türkiye'de kırsal alan (köy) yönetimine bakış önem kazanmaktadır. Zira Jandarma teşkilatının ortaya çıkışı, polis teşkilatının kırsal alana ulaşamaması ve bu alanlarda asayiş sağlamaya dönük silah ve teçhizata sahip olmaması nedeniyle askeri nitelikli jandarma teşkilatını ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda, jandarmayı öncelikle modern devletin merkezileşmesi bağlamında, daha sonra da bir kalkınma ve gelişmişlik meselesi olarak da ele almak mümkündür.

⁴⁷⁷ Zira 2011 yılında, dönemin Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Necdet Özel, jandarmanın küçültülmesine yönelik bir çalışmanın devam ettiğini, bu kapsamda, nüfusu azalan kırsal alanlardaki jandarma karakollarının kapatılacağını kamuoyuna duyurmuştur. Bkz. Hürriyet, 22 Mart 2011, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/17338169.asp>, (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2012).

⁴⁷⁸ Bkz. 12 Kasım 2012 tarihli ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3'üncü ve 5'inci maddeleri.

⁴⁷⁹ Bu durumun yine bir tartışma konusu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Mesela, jandarma karakollarının kapatılmasına ilişkin olarak İçişleri Bakanı Muammer Güler'e soru yönelten CHP İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler, bu durumu şöyle eleştirmiştir: "*Jandarma karakolları köylerde caydırıcı güçtür. Gereksinimlerin ve kamu hizmetinin temeli olan güvenlik alanından tasarruf etmek amacıyla jandarma karakollarını kapatamazsınız. Eğer kapatırsanız orada telafisi olmayan can ve mal kayıplarına yol açarsınız. Özellikle kırsal alanlarda jandarma karakollarının bulunması vatandaşın güvenliği için çok önemli. Karakolların kapatılmasının neden olacağı güvenlik boşluğu nasıl giderilecek?*" Bkz. Hürriyet, 20 Ekim 2013, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/24946738.asp>, (Erişim Tarihi: 20 Ekim 2013).

görülmektedir. Zira TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanmasında sorun alanlarından bir tanesi de, Jandarma Genel Komutanlığı (ve Sahil Güvenlik Komutanlığı)'dır. Her iki Komutanlığın barış zamanında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmasına rağmen, hiyerarşik olarak TSK kadrosundan yer almaları ve personel yetiştirme ile atama ve terfi işlemlerinin TSK'nin esas ve usullerine göre yapılması, İçişleri Bakanlığı'nın bu Komutanlıklar üzerinde tam kontrol sahibi olmasını önlemiştir.

Bu süreçte, TSK-Mülki İdare arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ve böylece TSK'nin mülki idaredeki etkisinin azaltılması ya da ortadan kaldırılmasına yönelik bir diğer adım Şubat 2010 ayında atılmıştır. Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında, 7 Temmuz 1997 tarihinde imzalanan “Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı Arasında 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/d Maddesi Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol”, bilinen adıyla Emniyet, Asayiş ve Yardımlaşma (EMASYA) protokolü⁴⁸⁰, 04 Şubat 2010 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.⁴⁸¹ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/d maddesine istinaden hazırlanan ve il ve ilçe sınırları içerisinde meydana gelebilecek olağanüstü durumlarda TSK (Garnizon Komutanlıkları) ile mülki amirler arasındaki ilişkileri düzenleyen protokol, özellikle *TSK'ne valinin izni olmaksızın toplumsal olaylara müdahale imkânı vermesi* ve polis özel harekât ile barış zamanında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapması gereken jandarmanın TSK komutasına girmesi ve garnizonlardaki tüm istihbarat faaliyetlerinde TSK'yi yetkili kılması nedenleriyle eleştirilmiştir.⁴⁸² TSK'nin hem iç güvenlik yönetiminde tek başına yetki

⁴⁸⁰ EMASYA protokolü için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/ek1.pdf, (Erişim Tarihi: 21 Ocak 2013).

⁴⁸¹ EMASYA protokolünün kaldırılması, dönemin İçişleri Bakanı Beşir Atalay tarafından kamuoyuna şöyle açıklanmıştır: “Arkadaşlarımız bir araya geldiler. Bugün ortak imzayla yürürlükten kaldırdılar. Bildiğiniz gibi protokolü 1997 yılında Genelkurmay Harekât Başkanı ile İçişleri Bakanlığının o zaman ki Müsteşarı imzalamıştı. Şimdi de yine aynı şekilde Genelkurmay Başkanlığı Harekât Başkanı Sayın Korgeneral Mehmet Eröz ile bakanlığımız Müsteşarı Sayın Osman Güneş imzalayarak tutanağı yürürlükten kaldırmış oldular. (...) Mevzuat şu haliyle bu konudaki ilişkileri düzenlemek için yeterli. Zaten bildiğiniz gibi genelde kanun bu konudaki yetkileri valilere verir. Şu anda ilgili kanunun hükümleri geçerli olacak.” Bkz. <http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/02/04/emasya.protokolu.kaldirildi/562324.0/>, (Erişim Tarihi: 04 Şubat 2010).

⁴⁸² Y.Ş.Hakyemez, 2012, s. 26.; H.Akay, **Security Sector in Turkey: Questions, Problems, And Solutions**, (Çev. Ebru İlhan), TESEV Publications, İstanbul, 2010, s. 22. Bunun yanı sıra, EMASYA

sahibi olmasına hem de sivil idarenin izni olmaksızın faaliyette bulunmasına imkân veren bu protokolün, TSK-Merkezi (Mülki) İdare ilişkisinde sivillerin üstünlüğünü sağlamaya dönük olarak 2000’li yıllarda yapılan yasal değişikliklerle ve siyasi iktidarın politikalarıyla ters düşmesi kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmıştır.

Bununla birlikte, 2013 Nisan ayında basına yansıyan bir haberde, Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında, 18 Nisan 2013 tarihinde, 14 maddeden oluşan yeni EMASYA protokolünün imzalandığı belirtilmiştir. Buna göre, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunun 11/d maddesi ile 5 Mart 2012 tarihli, 2012/2930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden hazırlanan protokol, illerdeki jandarma birlikleri, valilerin daimi kuvveti sayılarak, kapsam dışı bırakırken, askeri birlikler, valilerin yazılı ya da acil durumlarda sözlü çağrısı üzerine toplumsal olaylara müdahale edebilecektir.⁴⁸³ Bununla birlikte, EMASYA protokolünün kaldırılması nedeniyle, özellikle PKK terör örgütüne karşı TSK tarafından yürütülen askeri operasyon ve faaliyetlerin engellendiği ve askerin kışlaya kapatıldığı yönünde eleştiriler devam etmektedir. TESUD Başkanı Emekli Korgeneral Erdoğan Karakuş tarafından dile getirilen şu sözler, eleştirileri özetlemektedir:⁴⁸⁴

“PKK ile yürütülen görüşmeler ve varılan anlaşmalar sonrasında Türk Ordusu’nun eli kolu bağlanırken, meydan PKK’ya bırakılmıştır. İktidar büyük gürültü ile

protokolünün eleştiri konusu olarak öne akıllarda yer etmesinde 28 Şubat dönemi dışında, 2004 yılındaki bir olay dikkatleri tekrar TSK’nin siyaset, mülki idare ve toplumla olan ilişkileri ve bu protokole çekmiştir. Mart 2004 ayında, İstanbul Maltepe ilçesinde bulunan 2’nci Zırhlı Tugay Komutanlığı tarafından, istihbarat faaliyetleri kapsamında, Kadıköy, Maltepe, Kartal ve Sultanbeyli Kaymakamlıklarına gönderilen ve bu ilçelerde ikamet eden insanların çeşitli başlıklar altında sınıflandırılmasını öngören yönergede büyük tartışma yaratmış “fişleme” skandalı olarak değerlendirilmiştir.

⁴⁸³ Milliyet, “Valiye Süper Yetki”, 28 Haziran 2013, <http://www.milliyet.com.tr/valiye-super-yetki/siyaset/detay/1728941/default.htm>, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2014). Habere göre, protokolün amacının şu olduğu belirtilmiştir: “Bir veya birden fazla ilde çıkan veya çıkabilecek ya da bir ilde çıkarak komşu illere sirayet eden veya etmesi muhtemel her türlü toplumsal olay ile terör olaylarında il valilerinin askeri birlik komutanlıklarından yardım talep etmesi üzerine, aynı veya farklı askeri birlik komutanlıklarından kuvvet tahsis edilmesi durumunda iller veya kuvvetler arasında işbirliği, koordinasyon, kuvvet kaydırılması ile emir komuta ilişkilerinin usul ve esaslarını belirlemektir.”

⁴⁸⁴ Aydınlik, “TESUD: AKP askeri bağladı, meydanı PKK’ya bıraktı”, 12 Haziran 2014, <http://www.aydinlikgazete.com/guendem/43152-tesud-akp-askeri-bagladi-meydani-pkky-birakti.html>, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2014).

EMASYA protokolünü kaldırmıştır. Üstelik de bunu demokrasi diye piyasaya sürmüştür. Bu protokolü kaldırarak PKK'ya anlık müdahaleleri önlemiştir. Vali ve kaymakamlar eliyle TSK'nin terörle mücadelesi engellenmiştir.”

Bu protokol, olağanüstü hallerde, valinin, yani merkezi sivil idarenin belirleyici olduğu bir idare biçimini korurken, TSK açısından bir değişiklik yarattığını söylemek mümkün değildir. Çünkü protokol, Kanun ve BKK çerçevesinde hazırlanmıştır.

2000'li yıllarda gerek AB, gerekse siyasi iktidar ve sivil toplum örgütleri tarafından eleştiri konusu olan, MGK dışındaki tek asker-sivil örgütlenmesi Yüksek Askeri Şura, askeri seçkinlerin belirlenmesi konusunda oynadığı rol nedeniyle üzerinde durulmaktadır. Özellikle atama, terfi ve ayırma işlemlerinde TSK'nin üst düzey kademesinin (askeri seçkinlerinin) belirleyici olması, reform yanlısı tarafların en çok üzerinde durduğu konudur. Yüksek Askeri Şura'ya ilişkin ilk değişiklik 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır.⁴⁸⁵ Buna göre, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır. Bu değişiklik, sivil toplum örgütleri tarafından yeterli görülmemekle birlikte, YAŞ kararlarının sorgulanabilir hale getirilmesi, aynı zamanda kendi seçkinlerini belirleyen TSK'nin üst kademesinin kararlarının da sorgulanabilir hale gelmesi anlamına gelir.

Ancak, burada Anayasa değişikliğinde terfi ve emeklilik kararlarının hariç bırakılması üzerinde durulmalıdır. Özellikle, daha önce komuta kademesinin nasıl şekilleneceğine bakılırken, başta Ergenekon ve Balyoz isimli davalar olmak üzere sanık, tutuklu ya da hükümlü konumunda olan üst düzey askeri yetkililerin atama, terfi ve emeklilik durumlarının tartışmalı olması nedeniyle, 2010 yılından itibaren söz konusu davalara ilişkin olarak YAŞ kararlarının nasıl şekilleneceği, Hükümetin kararlarda belirleyici olup olmayacağı konularına odaklanılmıştır.⁴⁸⁶ Buradan hareketle şunu söylemek gerekir: *YAŞ kararları siyasi nitelikli kararlardır.*

⁴⁸⁵ Bkz. 7 Mayıs 2010 tarihli ve 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 11. Maddesi.

⁴⁸⁶ Mesela AB Türkiye 2011 İlerleme Raporunda, Ağustos 2011'deki Yüksek Askeri Şura'nın hemen öncesinde, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının birlikte emekliliğini talep etmesi üzerine YAŞ toplantısında, yerlerine gecikme olmaksızın atama yapılması da Hükümetin üst düzey

Bu durum, 2010 yılından itibaren Ağustos dönemi YAŞ toplantılarında, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın etkili olmasıyla daha da görünür hale gelmiştir. Genelkurmay Başkanı'nın Bakanlar Kurulu'nun teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla, Kuvvet Komutanlarının ise Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, Başbakanın uygun görmesi ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanması, özü itibarıyla siyasi bir süreçlerdir.⁴⁸⁷ Üst düzey askeri yetkililerin atamalarında, son sözü siyasi (sivil) iradenin söylemesi yönündeki önerilerin temelinde, siyasi iradenin TSK üzerinde belirleyici olması isteği vardır. Zira YAŞ kararlarına yönelik düzenlemelerin devamı olarak, Temmuz 2013 ayında yapılan değişikliklerle de Şura kararlarının geçerliliği için sivil otorite onayı getirilmiştir.⁴⁸⁸ Uygulamada, YAŞ kararları Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmakla birlikte, YAŞ kararlarının Cumhurbaşkanı onayıyla tekemmül edeceği, yani tamamlanmış olacağı şeklinde yapılan düzenleme, askeri seçkinleri belirleyen kararların meşruiyetini sağlamada, bir sivil olan Cumhurbaşkanını hiyerarşik olarak en üste yerleştirirken, yazılı olmayan bir uygulamayı da yazılı hale getirerek yasal

komutanların atanması konusundaki kontrolünün bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Bkz. Avrupa Komisyonu, **Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012 {COM(2011) 666} ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, SEC (2011) 1201, Brüksel, 12 Ekim 2011.

⁴⁸⁷ Askeri seçkinlerin atama, terfi ve emekliliklerinin siyasi meseleler olduğu 2010 yılından itibaren daha çok görülmeye başlamıştır. Mesela, 2010 yılı YAŞ sürecinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından Kara Kuvvetleri Komutanlığı için teklif edilen Orgeneral Hasan Iğsız'ın hem Başbakan Recep Tayyip Erdoğan hem de Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından kabul edilmemesi Kara Kuvvetleri Komutanlığına kısa süreliğine boşluk yaratmıştır. O dönemde, "İnternet andıcı" soruşturmasında ifadeye çağrılan ve Genelkurmay İkinci Başkanı olduğu dönemde "İrtica İle Mücadele Eylem Planı"nın hazırlanması emrini verdiği iddia edilen 1. Ordu Komutanı Orgeneral Hasan Iğsız, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na atanmayarak emekli edilmiş; Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na atanan isim de YAŞ kararnamesinde yer almamıştır. Bu süreçte Kara Kuvvetleri Komutanlığı için adı geçen Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Avni Atilla Işık akabinde istifa etmiştir.

⁴⁸⁸ 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş Ve Er Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 24'üncü maddesi: "17/7/1972 tarihli ve 1612 sayılı Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 5 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Yüksek Askeri Şûra kararları Cumhurbaşkanının onayı ile tekemmül eder."

güvence altına almıştır.⁴⁸⁹ Yapılan değişiklik ile ilgili olarak kanun tasarısında, AKP Hükümeti tarafından bir gerekçe gösterilmemesi de dikkat çekmektedir.

Bütün bu düzenlemeler sonucunda, üst düzey askeri yetkililerin sivil otoriteye daha fazla tabi hale geldiği görülür. Mesela, 2014 yılında, “paralel yapı” olarak tanımlanan yasa dışı örgütlenmenin yasal takibe alınması, TSK içinde de bu oluşuma dâhil olanların takip ve tespit edildiği yönünde haberlere yol açmıştır. Siyasi irade tarafından tehdit olarak nitelenen bu yapının TSK içinde de bir inceleme ve araştırmaya konu olması⁴⁹⁰, bu anlamda TSK’nin siyasi iradenin tehdit algılaması doğrultusunda hareket ettiğinin bir göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Zira Hükümet tarafından sıklıkla sivilleşme yönünde bir plan olduğu ve 2023’e kadar, sivilleşme adına belirli adımların atılacağı duyurulmaya başlamıştır.⁴⁹¹ Bu kapsamda, gerek TSK’nin diğer kurumlarla ilişkilerinde gerekse kendi içerisinde değişiklik öngören ve AB ve sivil toplum talepleri yanında siyasi iktidarın 2023 hedefleri⁴⁹² çerçevesinde şekillenen bu sivilleşme planı, yönetimin genelinde askerin üstünlüğünü koruyan mevzuatın ve uygulamaların sivil üstünlüğün sağlanması doğrultusunda gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bununla birlikte, sürecin kamuoyuna ana başlıklarından bahsedilerek duyurulduğu da dikkati çekmektedir.⁴⁹³

⁴⁸⁹ Tabi ki bu düzenlemelerin yapıldığı döneme de dikkat etmek gerekir. 2013 yılı YAŞ toplantısı öncesinde ve Ergenekon, Balyoz ya da diğer isimlerle anılan davalar kapsamında sanık, tutuklu ya da hükümlü olan general ve amirallerin olması, YAŞ kararlarının her zamankinden daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, sivil toplum örgütlerinin bu yöndeki önerilerini unutmamak gerekir.

⁴⁹⁰ Haberlere yansıdığı kadarıyla, daha önce çıkan haberlerde 2014 YAŞ toplantısında ele alınacağı belirtilen isimlerin gündeme gelmediği, bunun yerine TSK Disiplin Kurulu tarafından ihraç işlemlerinin yapılacağı medyaya yansımıştır. Bkz. <http://t24.com.tr/haber/yas-erken-bitti-balyoz-ve-ergenekon-sanigi-12-general-ve-amiral-emekli-oldu,266696>, (Erişim Tarihi: 06 Ağustos 2014).

⁴⁹¹ Haber Turk, “İşte 12 Yıllık Sivilleşme Planı!”, 02 Eylül 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/665145-iste-12-yillik-sivillesme-plani>, (Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2014).

⁴⁹² Hedefler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.akparti.org.tr/site/hedefler>, (Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2014).

⁴⁹³ Mesela Şubat 2014’de jandarmanın sivilleşmesi, yani İçişleri Bakanlığına bağlanması ve başta ilçe jandarma komutanları olmak üzere atama yetkisinin İçişleri Bakanına verilmesini içeren yasa teklifi hazırlıkları konusunda soruları yanıtlayan İçişleri Bakanı Efkân Ala şöyle demiştir: “*Sivil iradenin daha etkin olacağı, halka, millete hesap veren iradenin, kurumlar üzerinde daha etkili olduğu bir*

Bu kapsamda, Ocak 2012 ayına gelindiğinde gündemde, ortaöğretim müfredatında yer alan ve subaylar tarafından verilen Milli Güvenlik Bilgi dersi vardır. Milli Eğitim Bakanlığı'nın 3 Ocak 2012 tarihli teklif üzerine Bakanlar Kurulu tarafından ortaöğretim müfredatından kaldırılması aynı gün kararlaştırılan yönetmelik değişikliği, 25 Ocak 2012 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁴⁹⁴ 1979 yılından itibaren uygulanan Milli Güvenlik Bilgisi derslerinin toplumu militarize etmeye dönük olduğu yönünde eleştiriler, 2000'li yıllardan itibaren sivil toplum tarafından dile getirilmiştir. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan 24 Ocak 2012 günü, TBMM Grup toplantısı konuşmasında, Milli Güvenlik Bilgisi dersinin kaldırıldığını şöyle duyurmuştur:⁴⁹⁵

“Artık nicelikten niteliğe geçiyoruz. Milli Eğitim müfredatını çağın gereklerine uygun hale getiriyoruz. 1979 yılında yürürlüğe konulan Milli Güvenlik Bilgisi Öğretimi Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldırıyoruz. Avrupa Birliği raporlarında eleştirilmesine neden olan asker öğretmenler tarafından verilen dersler, 2012-2013 eğitim sezonunda bir kısım konuları vatandaşlık bilgisi benzeri derslerde sivil öğretmenler tarafından işletilecektir.”

Milli Güvenlik Bilgisi dersinin kaldırılmasına yönelik gerekçelerden birisi de, sivil toplum örgütlerinin de dile getirildiği gibi, askeri personelin görev alanı dışındaki konulara yönelmesi nedeniyle, kendi görev alanlarında zaaf olduğu yönündeki savdır. Bu savı tamamen reddetmek mümkün değildir. Ancak, Milli Güvenlik Bilgisi derslerinin aynı zamanda TSK'nin genç nesillerle bir araya gelme ve iletişim kurma yöntemlerinden birisi olarak da görülmesi gerekir. Bununla

düzeni inşa etmek için çeşitli çalışmalar yürütüyoruz. Kurumlarla beraber yürütüyoruz. ondan sonra kamuoyuna açıklarız, tartışırız ve Türkiye'ye yakışan bir sistemi inşa ederiz.”. Bkz. Aydınlik, Jandarmanın Komutanı Efkân Ala Oluyor”, 24 Mayıs 2014, <http://www.aydinlikgazete.com/guendem/41380-jandarmanin-komutani-efkan-ala-oluyor.html>; http://www.timeturk.com/tr/2014/02/06/icisleri-efkan-ala-nin-sivillesme-aciklamasi.html#.U_sM W8V_s8o, (Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2014).

⁴⁹⁴ Bkz. 03 Ocak 2012 tarihli ve 2012/2680 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na Ekli “Milli Güvenlik Bilgisi Öğretimi Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik”.

⁴⁹⁵ Akşam, “Milli Güvenlik Bilgisi Dersi Kalktı”, 24 Ocak 2012, <http://www.aksam.com.tr/guncel/milli-guvenlik-bilgisi-dersi-kalkti--94462h/haber-94462>, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2012).; “Milli Güvenlik Dersleri Kalktı, Yeni Dersi Sivil Öğretmenler Verecek”, <http://www.haberler.com/milli-guvenlik-dersleri-kalkti-yeni-dersi-sivil-3296939-haberi/>, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2012).; “Milli güvenlik dersi kaldırıldı”, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19765864.asp>, (Erişim Tarihi: 25 Ocak 2012).

birlikte, 21. Yüzyıl Türkiye'sinde, TSK'nin toplumla ilişki kurma biçiminde gerçekleştirilmek istenen ya da ortaya çıkan değişim göz önünde bulundurulduğunda, bu ilişkinin sivil toplumla eşitlik, işbirliği, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde olmasının amaçlandığı da göz ardı edilmemelidir. İstenen ilişki kurma biçimi, Yeni Kamu İşletmeciliğinin öngördüğü, sözleşmeye dayalı paydaş ilişkisidir. Yani bu ilişki de, tarafların birbirlerine karşı yükümlülükleri olmakla birlikte, sivil toplum, TSK'nin işlev alanı itibarıyla fayda sağlaması yanında, etkinliğini kanıtlaması da gereken bir paydaş niteliğini taşımaktadır.

2012 yılında, bir diğer gündem konusu da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasal olarak kurulmasıdır. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu⁴⁹⁶, örgütlenme faaliyetlerini tamamlayarak 2012 yılında kurulmuştur. Böylece, AB İlerleme Raporlarına da konu olan Kamu Denetçiliği yasası²⁹ Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁴⁹⁷ Bu yasada merak edilen konu, AB İlerleme Raporları ve sivil toplum örgütleri tarafından da sıklıkla tekrarlandığı gibi Kamu Denetçiliği'nin TSK'yi kapsayıp kapsamayacağı meselesidir. Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş amacını şöyle belirtmiştir:⁴⁹⁸

“(...) kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak (...)”

Yine Kanunda idare kavramından ne anlaşılması gerektiğine yer verilmiştir. Buna göre, TSK'nin de içinde olduğu merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri kapsam dâhilindedir.⁴⁹⁹ Bununla birlikte, kapsama bir istisna getirilerek, TSK'nin

⁴⁹⁶ 1982 Anayasası'nın 74'ün maddesine, 12 Eylül 2010 tarihli ve 5982 Sayılı Kanunun 8'inci maddesiyle eklenen fıkra uyarınca, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”

⁴⁹⁷ Bkz. 14 Haziran 2012 tarihli ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (Resmi Gazete Tarih/Sayı: 29 Haziran 2012/28338).

⁴⁹⁸ Bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Md. 1.

⁴⁹⁹ İdare tanımına giren idareler şöyle belirtilmiştir: “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar

sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılmıştır. Burada üzerinde durulması gereken, Kurum görev alanının kapsamı dışında bırakılan sırf askeri nitelikteki faaliyetler ayrımının nasıl yapılacağı ile ilgilidir. Tabi ki, bu ayrımın gelen başvurulara göre Kurum tarafından yapılarak bir karar verileceği açıktır. Ancak, sırf askeri nitelikteki faaliyetler denilince, bunların neler olması gerektiği konusunda bir fikir oluşmakla birlikte, değişen durumlarda, sırf askeri olan ile sırf askeri olmayan arasında ayırım yapma konusunda tartışmalar yaşanması beklenmelidir. Çünkü esas alınan kamu hizmetlerinin işleyişi sürecidir. Mesela, sırf askeri nitelikteki faaliyetler, askeri taktik ve stratejinin uygulanmasında dayalı olarak verilen karar, yapılan işlem ve eylemler olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, TSK’nde idari ve askeri faaliyetlerin iç içe geçtiğini söylemek mümkündür. Buna göre sırf askeri faaliyet ancak ve ancak savaşmak olarak görülebilir. Mesela, savaş provası olarak nitelenebilecek tatbikatlar nasıl değerlendirilecektir? Tatbikat esnasında, yapılan bir hata neticesinde hayatını ya da bir uzvunu kaybeden, malına zarar gelen bireylerin durumu ne olacaktır?

Kanun tasarısının TBMM görüşmelerinde de, bu istisna uygulamasının bütün parti gruplarında eleştiri konusu olduğu görülmektedir.⁵⁰⁰ Hatta CHP milletvekilleri tarafından bu istisnanın Kanun tasarısı metninden çıkarılması yönünde değişiklik

ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri (...)” Bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Md. 3/e.

⁵⁰⁰ MHP Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan: “*Silahlı Kuvvetlerinin bütün işlemlerini denetim dışı bırakıyorsunuz, Silahlı Kuvvetlerin yaptığı yanlışları, vatandaşa karşı yaptığı yanlışları kim nasıl sorgulayacak?*”; BDP Grubu Adına Mardin Milletvekili Erol Dora: “*TSK’nin -velev ki askerî nitelikte işleri olsun- kapsam dışı bırakılmasının hiçbir demokratik hukuk devletinde karşılığı yoktur.*”; BDP Bingöl Milletvekili İdris Baluken: “*Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde “eğitim zayıyatı” veya “yanlışlıkla ölüm”, “şüpheli asker ölümleri” olarak belirtilen hususların mutlaka irdeleneceği bir düzenlemenin yapılması gerekirdi.*”; Bunun dışında HDP İstanbul Milletvekili Abdullah Levent Tüzel ve BDP Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan. Ayrıntılı konuşma metinleri için bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Cilt: 23, Yasama Yılı: 2, 120’nci Birleşim, 14 Haziran 2012. Bu istisna uygulaması hakkında en çok konuşan parti grubunun ise BDP olması dikkat çekicidir.

önergesi verilmiş ancak bu önerge kabul edilmemiştir.⁵⁰¹ Değişiklik önergesine ilişkin konuşan CHP İstanbul Milletvekili Ali Özgündüz'ün şu ifadeleri, istisna uygulamasına yönelik endişeleri göstermesi bakımında önemlidir:⁵⁰²

“(...) en çok insan hakları ihlalleri karakollarda olur, cezaevlerinde olur ve ne yazık ki, Silahlı Kuvvetlerde yaşanmaktadır. (...) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî faaliyetlerini denetim dışında tuttuğunuz zaman bu kurum ölü doğmuştur, hiçbir anlamı yoktur. (...) Buradaki amaç, silahlı kuvvetlerin bünyesindeki hukuk dışı uygulamaların emir komuta zincirinden bağımsız, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi, insan hakları ihlallerinin tekrarının önlenmesidir yani, siz düşünün ki Sarıkamış'ta askerlik yapan bir askere nöbet hizmeti yazıyor komutan, 23.00-01.00, 03.00-05.00, eksi 30 derecede, 40 derecede. Şimdi, alt komisyon çalışmaları sırasında, Genelkurmaydan gelen arkadaşlar diyorlar ki: “Efendim, nöbet, manevra, askerî manevralar, tatbikat gibi faaliyetler askerî faaliyetler.” (...) ülkemizin gündeminde soruşturmaya konu olan bir olay vardır, Uludere olayı. Bu, askerî faaliyet midir, değil midir? Kime bırakıyorsunuz bunu? Şu andaki düzenlemeyle baş denetçi, bu bir askerî faaliyet mi, değil mi kendisi takdir edecek. İşine geldiği zaman inceleyecek, işine geldiği zaman “Hayır efendim, askerî faaliyetler.” diyerek incelemeyecek. Ya da herhangi bir kıta komutanının, emri altındaki askerlere karşı, farklı saiklerle ayrımcılık yaptığını düşünün, efendim, nöbette, tatbikatta, eğitimde. “Bunlar askerî faaliyetler, dolayısıyla denetim dışındadır.” dediğiniz zaman, bu insan hakları ihlalleri devam edecektir.”

BDP Diyarbakır Milletvekili Altan Tan, istisna uygulamasında ayırımın nasıl yapılacağı konusunun öncelikli konu olduğunu söylemekle birlikte, düzenlemeyi askeri vesayet konusu açısından da şu sözlerle eleştirmiştir:⁵⁰³

“(...) bu maddenin en önemli yanlışlıklarından birisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin denetim kapsamı dışında bırakılması, işte can alıcı nokta bu. (...) Türkiye Cumhuriyeti kurulalı beri bir askerî vesayetten bahsediliyor ve bu askerî vesayetin kaldırılması için her dönemde ciddi tartışmalar oluyor. Şimdi, tam böylesine önemli bir maddede, ombudsmanlık maddesinde, baş denetçi maddesinde “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetler” denilerek

⁵⁰¹ Değişiklik önergesini veren milletvekilleri şunlardır: Ramis Topal (Amasya), Mahmut Tanal (İstanbul), Ali Demirçalı (Adana), Selahattin Karaahmetoğlu (Giresun), Ali Özgündüz (İstanbul), Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Cilt: 23, Yasama Yılı: 2, 120'nci Birleşim, 14 Haziran 2012.

⁵⁰² TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Cilt: 23, Yasama Yılı: 2, 120'nci Birleşim, 14 Haziran 2012.

⁵⁰³ a.g.k.

bunların denetim dışına çıkarılması asla kabul edilemez. Birinci itiraz şunadır: Sırf askeri nitelikteki faaliyetler nelerdir? Yani birinci tartışılması gereken konu budur.”

Anlaşılabileceği üzere, bu durum tartışmaya açıktır. Ancak ilerleyen dönemlerde örnekleri oldukça konunun daha da açıklığa kavuşması beklenebilir.⁵⁰⁴ Bununla birlikte, tartışmalarda dikkati çeken şey, kamu denetçiliği sisteminin yargının alternatifi olarak sunulması tartışılmasıdır. Kamu denetçiliği sistemi, yargının ikamesi olarak görülmemelidir. Her ne kadar, yargı işlemlerinin uzun sürmesi ve adaletin yerini geç bulması ya da hukuk yoluna gitmenin herkesin için katlanılabilecek bir maliyet olmaması gerekçeleriyle kamu denetçiliği sistemi haklı gösterilmeye çalışılsa da, bu gerekçe, kamu denetçiliğinin yargının bir alternatifi olarak algılanmasına neden olmaktadır.⁵⁰⁵ Kamu denetçiliği, belirli bir amaca hizmet etmekle birlikte, adli ve idari işlem gerektiren durumların, sadece Kamu Denetçiliği Kurumu ele almadı diye yargı konusu yapılmayacağını ileri sürmek ya da böyle bir şeyin olacağını düşünmek doğru bir yaklaşım değildir.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, Kamu Denetçiliği Kurumunun, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili istediği bilgi ve belgeleri 30 gün içinde vermek zorundadırlar. Ancak ancak istenen bilgi ve belgenin devlet sırrı ya da ticari sır niteliğini taşıması durumunda, ilgili kamu idaresinin en üst yöneticisi tarafından gerekçeleri belirtilmek suretiyle bu bilgi ve belgelerin verilmemesi mümkündür. Bu durumda, denetçiler bilgi ve belgeleri yerinde inceleme imkânına sahiptir. Tabi ki bu düzenleme, Kamu Denetçiliği Kurumunu sınırlamakla birlikte, inceleme ve araştırma

⁵⁰⁴ Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi Prof.Dr. Etem Atay, uygulamaya ilişkin şunları söylemiştir: *”Örneğin kışlalardaki yemeklerin kalorilerinin eksik veya fazla olması şikâyet edilebilir. Üstlerinden dayak yiyen bir er veya erbaş buraya şikâyetle bulunabilir. Gayri insani tutum ve davranışlar şikâyet konusu yapılabilir. TSK da bu şikâyetler üzerine gerekli inceleme ve araştırmaları yaparak Kamu Denetçiliği Kurumu’na bilgi vermek zorundadır. Şikâyetler konusunda bir şey yapılmazsa, Kamu Denetçiliği Kurumu konuyu Meclis’e taşıyabilir. Dünyada uygulamalarda askeri faaliyetler Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimi altındadır. Bazı ülkeler askerlik hizmetleri için ayrı bir kamu denetçisi atıyor.”* Bkz. Bugün, “TSK’ya Ombudsmanlık Geliyor”, 07 Ocak 2011, <http://gundem.bugun.com.tr/tskya-ombudsmanlik-geliyor-haberi/137139>, (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2012).

⁵⁰⁵ Zaten, 28.03.2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* uyarınca idari yargı yollarının tüketilmeden Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruları kabul etmemektedir.

konusunda kamu idarelerinin üzerinde bir yetkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür. Zira Kanunun amacı da, kamu idareleri üzerinde bu kontrol mekanizmasının kurulmasını sağlamaktır. Ancak, Kurumun kararlarının öneri niteliğini taşıması, yaptırım uygulama yetkisinin siyasi iradeye bağlı olması sonucu ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda, yapılan düzenleme, siyasi iradenin üstünlüğü ilkesini de korumuştur. Yine, kamu idareleri üzerinde özellikle kontrol ve gözetim işlevi olması ve kamuoyuyla paylaşılması, kamu idarelerinin idari işlem, eylem ve kararlarında dikkatli olmalarını sağlayacağını söylemek mümkündür.

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), 29 Mart 2013 tarihinden önceki son altı ay içinde idari yargı kapsamında başvuru yolları tüketilmiş her türlü eylem ve işlem ile tutum ve davranışlara karşı başvuru şartlarının yerine getirilmesi kaydıyla aynı tarihten itibaren başvuru almaya başlamıştır.⁵⁰⁶ Bu kapsamda, TSK'ne ilişkin olarak 2013 ve 2014 yıllarında şikâyet konusu olan konulara ait Kamu Denetçiliği Kurumunun kararları Tablo-25'de gösterilmiştir.

Tablo-25: TSK'ne İlişkin KDK Kararları (29 Mart 2013-29 Eylül 2014 Eylül)⁵⁰⁷

Yıl	Başvuru Konusu	Karar Niteliğine Göre Dağılım				Adet
		Tavsiye	Ret	Tavsiye ve Ret	İncelenemez KVVOK ⁵⁰⁸	
2013	Çeşitli Nedenlerle Askeri Okullardan İlişkileri Kesilen Askeri Öğrencilerin Tazminat Ödemelerine İlişkin İade ve İndirim Talepleri.	1	-	-	1	2
	Yedek Subayların Aylıklarından 205 Sayılı OYAK Kanunu Uyarınca Zorunlu Olarak Kesilen OYAK Aidatlarının İade Talepleri.	-	-	1	-	1

⁵⁰⁶ Bkz. 28.03.2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesi.

⁵⁰⁷ Kararlar, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi internet sayfasında ilan edilen kararlardır. Karar metinleri için bkz. http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-394-2013-yili-kararlari.html ve http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-395-2014-yili-kararlari.html, (Erişim Tarihi: 29 Eylül 2014.)

⁵⁰⁸ KVVOK: Karar Verilmesine Yer Olmadığı Kararı.

	Bedelli Askerlik Ödemelerine İlişkin İade ve Hak Talepleri.	1	-	-	1	2
2014	Çeşitli Nedenlerle Askeri Okullardan İlişikleri Kesilen Askeri Öğrencilerin Tazminat Ödemelerine İlişkin İade ve İndirim Talepleri.	-	1	-	-	1
	Askeri Okullara İlişkin Başvuru ve Giriş İşlemlerine Ait Hak Talepleri.	-	1	-	-	1
	Askeri Sosyal Tesislere İlişkin Hak Talepleri.	-	1	-	-	1
TOPLAM		2	3	1	2	8

Yapılan başvurulara bakıldığında, ağırlık olarak *parasal* konuları içerdiği görülmektedir. Bütün bunların yanında, Kamu Denetçiliği uygulamasında, idarenin işlem ve eylemleri yanında *tutum ve davranışları* ile *hakkaniyete* yapılan vurgu, hukuk kuralları dışında farklı bir alana işaret etmektedir. Tabi ki bu alanları somut olarak tanımlamak mümkün değildir. Bu anlamda, TSK'nin mevzuat dışındaki, yazılı olmayan, belki de en fazla etik kuralları ile açıklanabilecek tavırları da kapsam dâhilindedir. Bu durum, hukuk alanı dışında bir keyfilik oluşturma potansiyeline sahip bir alan olarak üzerinde durulması gereken bir konudur.

TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanmasına ilişkin olarak 2013 yazının gündeminde ise, çeşitli yasalarda değişiklik öngören bir yasa değişikliği paketi vardır. Bu kapsamda yapılan değişim, sivil (siyasi) otorite tarafından TSK'nin vazifesine, işlevine ve niteliğine yönelik doğrudan bir değiştirme iradesini göstermektedir. Bu değişim, TSK'nin işlevsel olarak sınırlanmasına ve apolitik bir yapı haline getirilmesine yöneliktir. Öngörülen değişim hem bireysel olarak askeri personeli hem de kurum olarak TSK için köklü bir değişimdir. Siyasal kontrolün sağlanması bağlamında hem İl İdaresi Kanununda hem de TSK İç Hizmet Kanununda yapılan değişiklikler köklü değişiklikler getirmiştir. Bu kapsamda, Jandarma ile EMASYA protokolü düzenlemelerinden sonra 2013 yılının Temmuz ayında, TSK-Mülki İdare ilişkisini düzenleyen 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/d maddesinde, 2003 yılından sonra ikinci bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliğin, Nisan 2013 ayında imzalanan *yeni EMASYA* protokolünü ve Haziran 2013 ayı *Gezi*

Parkı olaylarını takip ettiğine dikkat edilmelidir.⁵⁰⁹ Buna göre, birden çok ilde meydana gelen toplumsal olaylarda iller arasında askeri birlik kaydırma ihtiyacı olması durumunda, askeri birliklerin kullanımına ilişkin emir komuta ve diğer hususlar, önceki düzenlemede olduğu gibi Genelkurmay ve İçişleri Bakanlığı yerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek esaslara göre yürütülecek ve görevlendirilecek askeri birlik ve personelin bu kapsamdaki faaliyetleri, askerlik hizmet ve görevlerinden sayılacaktır.⁵¹⁰ Bu düzenleme, sahip olduğu hem yönetsel hem de siyasi içeriği, bir başka deyişle amacını açık olarak gösteren düzenlemelerden birisidir. Madde metninde eşgüdüm için İçişleri Bakanlığının bir vali görevlendirebileceği belirtilmekte birlikte, bu düzenleme korunarak, bu hallerde anayasal olarak yürütme yetkisini kullanan ve Başbakan ile Bakanlardan oluşan sivil otorite hâkim kılınmıştır. Dolayısıyla, hiyerarşik olarak daha üst bir kademeyi temsil etmektedir. Ayrıca, hükümetin siyasetinin Bakanlar Kurulu tarafından yürütüldüğü de dikkate alındığında, bu değişikliğin hem siyasi otoriteyi merkezileştirdiği ve güç yoğunlaşmasını sağladığı hem de yönetsel olarak emir komuta birliğini sağladığı açıktır. Merkezileşme ve emir komuta birliği, kontrole dayalı hiyerarşik örgütlenmenin araçlarından ikisidir. Bu anlamda, tüm bunların doğal sonucu olarak, büyük çaplı toplumsal olaylarda, siyasi iradenin askeri otorite üzerinde hâkimiyeti söz konusu olmuştur.

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer konu ise, bu tür görevlerin askerlik hizmetinden ve görevinden sayılmasıdır. Bu bir tür güvence gibi görülmekle birlikte, askerlik hizmetinin ve görevinin içeriğinde bir değişiklik olarak kabul edilmelidir. Bunun, aynı yasa değişikliği kapsamında 211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanununun

⁵⁰⁹ Bu durum, TBMM’de de dile getirilmiştir. Kanun değişikliğine ilişkin TBMM Genel Kurulu’nda yapılan görüşmelerde CHP Grubu adına söz alan İzmir Milletvekili Mustafa Moroğlu şöyle demiştir: “(...) bunun getirilme nedenlerinden birisinin de dünyanın ve Türkiye’nin son günlerde dikkatle izlediği ve tartıştığı Gezi direnişleriyle ilgili olduğu düşüncesindeyim. Çünkü Gezi direnişleriyle Türkiye’nin dört bir yanında ortaya çıkan gençlik hareketi ve karşı çıkış, özgürlük talepleri bugüne kadar ne bizlerin ne de iktidarın karşılaştığı türden bir kalkıştı; bunun ideolojisi farklıydı, bileşenleri farklıydı.” Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, Cilt: 57, 138’inci Birleşim, 12 Temmuz 2013.

⁵¹⁰ Bkz. 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 16’ncı maddesi.

askerlik tanımını düzenleyen maddesinde yapılan değişiklik ile birlikte tahlil edilmesi gerekir. Çünkü yapılan değişiklik uyarınca askerlik, “harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyeti” olarak tanımlanmıştır.⁵¹¹ Burada, toplumsal olaylara yönelik harp sanatının öğrenilmesi ve yapılmasının askerlik hizmeti tanımına uymadığı açıktır. Burada askerlik hizmetinin hem hukuki hem de fiili olarak genişletilmesi söz konusudur. İstisnai durumlara özgü bir düzenleme olmakla birlikte, özellikle askeri kuvvetin halka karşı bir kolluk kuvveti gibi kullanılması sonucu doğurur ki bu aynı zamanda TSK ile toplum arasındaki ilişkinin siyasi iradenin ihtiyaçları doğrultusunda değişimine ve kullanımına işaret eder.⁵¹² Bu yasa değişikliği kapsamında, TSK İç Hizmet Kanununun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde yer alan askerlik tanımının değiştirilmesinin asıl amacı da, askerlik hizmetinin, askeri uzmanlık alanlarını içerecek şekilde daraltılarak, apolitik ve teknik bir tanıma kavuşturulmasını sağlamaktır. Bir taraftan, askerlik hizmeti apolitik ve teknik bir tanıma kavuşturulurken diğer taraftan, siyasi iradenin belirlediği görevlerin de askerlik hizmetinden sayılması, askerlik hizmetinin çerçevesinin sivil (siyasi) otorite tarafından tespit edilmesi anlamına gelir. Hem sivil kontrol hem de güvenlik sektörü reform yaklaşımlarının da, askerlerin siviller tarafından çizilen çerçeve içerisinde hareket etmesini öngördüğü dikkate alındığında, yapılan değişikliğin güvenlik sektörü reform yöntemine uygunluğu kendisini göstermektedir.

Aynı yasa kapsamında en önemli değişiklik ise, 211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanununun, TSK’nin vazifesini tanımlayan 35’inci maddesinin değiştirilmesidir. Çok tartışma konusu olan bu madde, özellikle TSK’nin sivil yönetime

⁵¹¹ 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 17’nci maddesi: 4/1/1961 tarihli ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 2’nci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Askerlik: Harp sanatını öğrenmek ve yapmak mükellefiyetidir.”

⁵¹² Benzer bir eleştirinin, Milli Savunma Komisyonu Raporunda da kayda geçirildiği görülmektedir. Komisyon görüşmelerinde dile getirilen karşı görüşleri özetleyen Raporda şöyle denilmiştir: “(...) *bu maddenin değiştirilmek istenmesinin sembolik dahi olsa önemli olduğu, yurt içinden gelebilecek tehditlerin göz ardı edilmemesi gerektiği, yeni düzenleme ile sadece dış tehdit olgusu varken diğer maddede birden fazla ili kapsayan olaylarla ilgili bir düzenleme yapılmasının bir çelişki olduğu (...)*”. Ancak yapılmak istenen değişikliğin sadece sembolik olmak gibi bir hedefi yoktur. Zira kanun değişikliklerinin sembolik olmasının ötesinde kamu örgütlenmesinde yapısal ve işlevsel olarak değişim ya da dönüşümler öngördüğü bir gerçektir.

müdahalelerine ve askeri darbelere dayanak teşkil ettiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bununla birlikte, asıl sorunun, söz konusu kanun maddesinin yorumlanma biçimine bağlı olarak ortaya çıktığını savunan görüşler de vardır. Mesela, İç Hizmet Kanununun 35’inci maddesinin değiştirilmesi için kanun teklifi veren CHP İzmir Milletvekili Muharrem İnce, bu maddenin askeri darbelere dayanak teşkil etmekten ziyade yanlış yorumlanarak askeri müdahalelerde yasal dayanak gösterildiğini belirterek teklif gerekçesini şöyle açıklamıştır.⁵¹³

“Kanun teklifi ile 35. maddenin yanlış yorumlanmasının ve darbeleri meşru kılmaya yönelik değerlendirilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. (...)Böylece 35. Madde dayanak alınarak, Anayasada yer almayan bir yetkinin kullanılmasının önüne geçilerek, parlamenter sistemin işlerliğini kesintiye uğratacak bir yorum yapılması kesin olarak engellenmiştir.”

Benzer tartışmalara TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmelerde de rastlanmaktadır. Genel olarak eleştirilerin merkezinde, darbelerin yasal dayanağının zaten olamayacağı, asıl amacın askerin iç güvenlikten el çektirilmesi, asker karşısında polisin gücünün artırılması ve devlet sistemin topyekûn dönüşümü için askerin etkisiz bırakılması gibi kaygılar vardır.⁵¹⁴ Mevcut düzenlemeler ile bütünlük içerisinde olan bir diğer düzenleme ise, yine İç Hizmet Kanununun 43’üncü maddesinde yapılan, “TSK mensupları siyasi faaliyette bulunamaz” şeklindeki düzenlemedir. Bu değişiklikler birlikte ele alınması gereken düzenlemelerdir. Bu nedenle, 211 Sayılı İç Hizmet Kanununda, TSK’nin siyasi kontrolüne ilişkin yapılan bütün değişikliklerin Tablo-26’daki gibi karşılaştırmalı olarak

⁵¹³ CHP Grup Başkanvekili Muharrem İnce tarafından teklif edilen metin şöyledir: “MADDE 35.- Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini, parlamenter demokratik sistemin işlerliği çerçevesinde ve Anayasaya bağlı olarak korumaktır.” Bkz. TBMM CHP Grup Başkanlığının 12 Eylül 2011 tarih ve 38 Sayılı yazısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0064.pdf>, (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2013). Ancak bu teklif dikkate alınmamış, AKP Hükümeti tarafından başka bir metin teklif edilmiştir.

⁵¹⁴ Yasa değişikliğine yönelik getirilen eleştirilerin tamamı, sırasıyla söz alan MHP Grubu adına söz alan Gaziantep Milletvekili Edip Semih Yalçın, CHP Grubu adına söz alan İzmir Milletvekili Mustafa Moroğlu, BDP Grubu adına söz alan Bitlis Milletvekili Hüsametdin Zenderlioğlu, CHP Sinop Milletvekili Engin Altay, AKP İstanbul Milletvekili Şirin Ünal vd. Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, Cilt: 57, 138’inci Birleşim, 12 Temmuz 2013.

incelenmesinde fayda vardır. Böylece meydana gelen değişim daha kolay tahlil edilebilir.

Tablo-26: TSK’de İşlev ve Nitelik Değişimi (211 Sayılı TSK İç Hizmet Kanunu)

Düzenleme Konusu	Önceki Durum	Mevcut Durum	Değişim Boyutu
TSK’nin İşlevi	*Türk yurdunu kollamak ve korumak. *Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumak.	*Yurt dışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı Türk vatanını savunmak. *Caydırıcılık sağlayacak şekilde askerî gücün muhafazasını ve güçlendirilmesini sağlamak, *TBMM kararıyla yurt dışında verilen görevleri yapmak *Uluslararası barışın sağlanmasına yardımcı olmak.	Güvenlik kavramından savunma kavramına daralma
			Ulusal işlevden uluslararası işleve genişleme
Askerlik Tanımı	Türk vatanını, istiklal ve Cumhuriyetini korumak için harb sanatını öğrenmek ve yapmak.	Harp sanatını öğrenmek ve yapmak	Teknik-Apolitik İşlev
Asker-Siyaset İlişkisi	TSK, her türlü siyasi tesir ve düşüncelerin dışında ve üstündedir.	TSK mensupları siyasi faaliyette bulunamaz.	Siyasetin Üstünlüğü

TSK’nin siyasi kontrolüne ilişkin, bu değişikliklerin belirli eğilimleri ve amaçları taşıdığı açıktır. Zira gerek toplumsal ve siyasi tartışmalarda, gerekse Kanun gerekçesinde, askeri darbelerin önlenmesi başta olmak üzere belirli nedenler üzerinde durulmaktadır. Ancak, değişimin biraz daha yöntemsel bir çözümlemesine ihtiyaç vardır. Özü itibarıyla köklü değişimlere yol açacak bir düzenleme olan ve siyasi otoritenin merkezileşmesini sağlayan bu değişikliklerin, doğrudan sonuçlar yanında dolaylı sonuçları da vardır. Burada öncelikle, TSK’nin faaliyet alanını sınırlamak için daha somut tanımlar seçildiği görülmektedir. Burada, Türk yurdu/vatanı, cumhuriyet ve istiklal gibi kavramlar siyasi kavramlar olarak kabul edilerek kaldırılmıştır.⁵¹⁵ Böylece, TSK’nin iç güvenlik yönetiminde sivil otoritenin

⁵¹⁵ Milli Savunma Komisyonundaki yasa teklifi görüşmelerinde, CHP Milletvekilleri Ahmet Toptaş (Afyonkarahisar), Turhan Tayan (Bursa), Arif Bulut (Antalya), Mustafa Moroğlu (İzmir) ve Ali

kontrolü olmadan rol alması ya da sivil yönetime müdahale etmesinin önüne geçilmek istenmektedir. Önceki vazife tanımında yer alan “kollamak” ve “korumak” kavramlarının da kaldırılması, siyaset üstünde bir askeri otoritenin kendiliğinden hareket etmesine yönelik endişeyi ortadan kaldırmaya dönüktür. Gerek TSK’nin vazifesinde, gerekse askerlik tanımında ve siyasi faaliyetleri yasaklayan düzenlemede, siyasetin üstünlüğü ve öncelliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylece, TSK’nin kendisini devletin kollayıcısı ve koruyucusu olarak siyasi iradenin üstünde görmesi engellenmektedir. Bu durum, Türkiye’de devlet felsefesinde köklü bir değişim anlamına gelir: “Devlet-Hükümet Ayrımı” yerine “Devlet-Hükümet Özdeşliği”. Bu değişim, Türkiye’de devlet anlayışının değiştirilerek, devlet-hükümet ayrımının hukuken ve fiilen ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, meseleyi sadece sivil (siyaset)-asker ilişkileri kapsamında ele almak yerine Türkiye’de devlet anlayışında öngörülen köklü değişim temelinde değerlendirmek gerekir.⁵¹⁶ Türkiye’de devlet-hükümet ayrımının ortadan kaldırılması içinse en köklü değişim unsurlarından birisinin, kendisine devletin kollayıcısı ve koruyucusu rolü verilen TSK olduğu açıktır. Bu anlamda, bu değişiklikler, her devletçi yaklaşımı ve bu yaklaşımı temsil eden örgütlenme biçimlerini ve özellikle, ulusal nitelikli siyasi, ekonomik ve toplumsal çerçeve ve sınırlamaları değişim nesnesi olarak gören neoliberal ideolojinin bir sonucudur. Bu durum, Türkiye’de, siyasi otoritenin yürütmenin siyasi kesiminde merkezileşmesi ve yoğunlaşması anlamına gelmektedir. Bu süreç, seçilmiş kesim dışında kalanları teknik-apolitik bir yapıya dönüştürürken, aynı zamanda ulusal olanın önüne uluslararası/küresel işbirliği ve bütünleşme kaygılarını koymaktadır.

Bu dönemde, TSK’nin siyasal kontrolüne yönelik yapılan anayasal ve yasal değişiklikler dışında fiili durumu değiştiren ve sivil üstünlüğü sağlamaya çalışan bir

Demirçalı (Adana) tarafından, “Türk Vatanını, İstiklal ve Cumhuriyetini korumak” ifadesinin kaldırılmasına yönelik muhalefet şerhi konulmuştur.

⁵¹⁶ Tabi ki Türkiye’de devlet-hükümet ayrımı, devlete toplum üzerinde atfedilen ve kültürel temelleri de olan, kısaca *Devlet Baba* olarak nitelenen geleneğe dayanmaktadır. Burada devlet, sürekliliği olan ve kişilere göre değişmeyen bir yapı olarak kabul edilirken, siyaset ya da toplumu ilgilendiren hususlar, devlet aygıtının kuruluş ilkeleri çerçevesinde hareket edebilecek edilgen unsurlar olarak görülmektedir. Bu anlamda, devam eden bu değişim süreci, devlet ideolojisi ya da devletin kuruluş ilkeleri ya da felsefesi olarak sayılan özelliklerin yerini siyasal ideolojinin almasına yol açacaktır.

takım değişiklikler de olmuştur. Bunların ilki, Milli Güvenlik Siyaset Belgesi'nin hazırlanma sürecine ilişkindir. Daha önce Milli Güvenlik Siyaset Belgesi'nin TSK'nin tehdit algılamaları doğrultusunda hazırlandığına yönelik eleştirilerin aksine, 2005 yılında belgenin Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Müsteşarlığı tarafından birlikte hazırlanması ve Başbakan'ın TBMM nezdinde siyasi sorumluluğunu üstlenmesi, sivil-siyasi iradenin kazanımı olarak değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, Başbakan'ın MGSB içeriğinin belirli konularla sınırlanmasını istemesi, tehdit algılamalarının ve stratejilerin öncekinden farklı olarak belirleneceğine yönelik bir gösterge niteliğini taşımıştır. Bununla birlikte, 2005 yılında MGSB'de bir değişiklik söz konusu olmamıştır. 2010 yılındaki MGSB tartışmalarını ise Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın MGSB'den irtica ve bölücülüğü iç tehdit olmaktan çıkarılacağını söylemesi şekillendirmiştir. Bu kapsamda, MGSB'nin hazırlanmasında dikkat edilen konulardan birisi de soyut kavramların kullanılmaması yaklaşımı gösterilmiştir. 2010 Kasım ayında, MGK tarafından Ekim 2010 ayında görüşülerek Bakanlar Kuruluna bildirilen MGSB'nin Bakanlar Kurulu tarafından duyuran Devlet Bakanı, Başbakan Yardımcısı ve Hükümet Sözcüsü Cemil Çiçek, milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi, tespiti ve uygulanmasından doğrudan doğruya hükümetin sorumlu olduğunu vurgulayarak, bu durumu şöyle dile getirmiştir:⁵¹⁷

“Hukuken tanımlanması mümkün olmayan kavramlar bu metnin içerisinde yok. Çünkü bir şeyi tanımlayamıyorsanız, tam tersi o Milli Güvenlik Siyasetine de zarar verir. İnsanlar birbirlerini yerli yersiz suçluyorlar. Hâlbuki bu siyaset belgesinin özünde toplumun huzur ve refahı, ülkenin güvenliği gözetilmektedir. Bu ilkelere, bu çerçeveye zarar verecek, lüzumsuz tartışmalara da kapı aralamamak gerekir. (...) İrtica kavramı hep konuşulmuştur, ama bu bir siyasi suçlama aracı olarak konuşulmuştur. Geriye dönük hiçbir metinde de bunun ne olduğuyla ilgili yazılı bir tarif söz konusu değildir. O nedenle toplumda yeni kamplaşmalara, kutuplaşmalara, suçlamalara meydan verecek ve içini herkesin kendisine göre doldurduğu, dolduracağı ifadeler, kavramlar bu metnin içinde yok.”

Tabi ki, bu durum, MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununda yapılan değişiklikle, MGK-Bakanlar Kurulu ilişkisinde Bakanlar Kurulu'nun, yani sivil

⁵¹⁷ Yeni Şafak, “Milli Güvenlik Siyaset Belgesi Kabul Edildi”, 22 Kasım 2010, <http://www.yenisafak.com.tr/politika/milli-guvenlik-siyaset-belgesi-kabul-edildi-289055>, (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2013).

(siyasi) otoritenin üstün kılınması ve TSK'nin siyasal kontrolünde sağlanan ilerlemelerin sonucu olarak görülmelidir. MGSB'nin yürütme ve idarenin karar, işlem ve eylemlerini biçimlendirdiği dikkate alındığında, yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanı ile birlikte yer alan Bakanlar Kurulu'nun idare üzerindeki gücünün belirleyici hale geldiği görülmektedir.

Bunların yanı sıra, Hükümetten sonra, 2010 yılından itibaren TBMM tarafından da sivilleşme adımlarının atıldığı görülmektedir. Bunların ilki, TBMM güvenliğini sağlama sorumluluğunun TSK'nden alınarak İçişleri Bakanlığına devredilmesidir. Bu kapsamda, güvenlik görevini 20 Şubat 2010 gününden itibaren polise devretmeye başlayan TBMM Muhafız Taburu⁵¹⁸, Aralık 2011 ayından itibaren de görevini tamamen İçişleri Bakanlığı sorumluluğunda Emniyet Genel Müdürlüğüne bırakmıştır.⁵¹⁹ Ayrıca, 2012 yılından itibaren 30 Ağustos Zafer Bayramında tebriklerin kabulü ve resepsiyon düzenlenmesi faaliyetlerinin Genelkurmay Başkanı yerine Başkomutan sıfatıyla Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından yapılmaya başlaması bir ilk olmuştur. Bu durum, TSK'nin askeri seçkinlerinin sivillerin üstünlüğünü kabullendiğinin bir göstergesidir.⁵²⁰ Güvenlik sektörü reform yönteminde önemli yer tutan, öncelikle silahlı kuvvetlerde sivillerin üstünlüğünün kabul edilmesi gerektiği yönündeki ilkenin fiilen uygulamaya geçildiği de görülmektedir. Bunların yanı sıra, Ağustos 2012 ayında toplanan Yüksek Askeri Şura'nın, devam eden soruşturmalar kapsamında tutuklanan 40 subayın emekli edilmesi gerektiğine karar vermesi de dikkat çekmiştir. 2010 yılında SDE de, Balyoz ve Ergenekon isimli davalarda adı geçen şüpheli ve sanıkların terfi ettirilmemesi

⁵¹⁸ Milliyet, "Meclis'i Artık Polis Koruyacak", 21 Şubat 2010, <http://www.milliyet.com.tr/meclis-i-artik-polis-koruyacak/siyaset/haberdetay/21.02.2010/1201496/default.htm>, (Erişim Tarihi: 08 Haziran 2014).

⁵¹⁹ 01 Aralık 2011 tarihli ve 6253 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanununun "Güvenlik Hizmetleri" başlıklı 40'ncı maddesi: "*TBMM'nin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri TBMM Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet İçişleri Bakanlığınca TBMM Başkanlığına tahsis edilir.*"

⁵²⁰ Milliyet, "30 Ağustos'ta Köşk'te Bir İlk", 16 Ağustos 2012, <http://www.milliyet.com.tr/30-agustos-ta-kosk-te-bir-ilk/siyaset/siyasetdetay/16.08.2012/1581984/default.htm>, (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2012).

gerektiğini belirtmiştir.⁵²¹ Bu yaklaşım, Huntington'un “Demokratlaştıranlara Öğütler-5” başlıklı önerilerinde olduğu gibi, sivil otoriteye başkaldırması muhtemel olanların emekli edilmesi ya da en ağır şekilde cezalandırılması yaklaşımına uygun bir örnek teşkil etmektedir.⁵²²

Bu sürecin devamı olarak, 2014 yılının hemen başında yapılan TBMM Başkanlık Divanı toplantısında da, TBMM'ne bağlı Milli Sarayların güvenliğinin de asker yerine polis tarafından sağlanmasına karar verilmiştir. Bunlar biçimsel sivilleşme çalışmaları olmakla birlikte, TBMM'nin asıl girişimi, 2012 yılında Darbeleri ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu kurulmasıdır. Askeri darbeleri ve muhtıraları araştırmak maksadıyla, 02 Mayıs 2012 tarihinde faaliyetine başlayan TBMM Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu, raporunu 28 Kasım 2012 tarihinde tamamlayarak Genel Kurul'da görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına teslim etmiştir.⁵²³ Güvenlik sektörü reform yöntemi kapsamında, yasama organının sivil gözetim kapasitesinin artırılmasına yönelik bir uygulama olan bu raporda, yeni anayasanın yapılması konusunda toplum ve siyaset önünde teşvik edilirken, darbe ruhunun yeni (sivil) anayasa ile ortadan kalkacağı savunulmaktadır. Özellikle raporun sunuş bölümünde dikkati çeken bir konu ise, darbelerin resmi ideolojiye dayanarak yapıldığının söylenmesidir. Bu ifade tabi ki, devlet ideolojisini reddeden yaklaşımın tamamlayıcısı niteliğindedir. MGK'nin da vesayet sisteminin sürekliliğinin sağlanması için anayasal olarak teşkil edildiğini belirten Rapora göre,

⁵²¹ SDE'ye göre: a. Bu davalar nedeniyle tutuklu olan personelin terfi ettirilmesi hukuken mümkün değildir. b. Söz konusu davalarda yargılanan ve rütbelerinde bekleme sürelerini dolduran (tutuklu-tutuksuz) personel emekli edilmelidir. c. Bu davalarda yargılanan ve rütbelerinde bekleme süresini doldurmayan tutuklu personel açığa alınmalıdır. d. Söz edilen davalarda tutuksuz yargılanan personel pasif görevlere getirilmelidir. e. Ergenekon, Balyoz ve diğer davalarda yargılanan ve terfi ettirilemeyen general ve amirallerin görev sürelerinin uzatılması yoluna gidilmemelidir. Bkz. Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2011, s. 10.

⁵²² Bkz. Samuel P. Huntington, a.g.e., 2011, s. 273-275.

⁵²³ Komisyonun tam ismi şöyledir: “Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu”. Bkz. http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/, (Erişim Tarihi: 28 Ocak 2013).

Türkiye’de militarizme karşı sivil toplumun gelişmemiş olması da darbelerin önlenememesinin bir nedeni olarak gösterilir.⁵²⁴

Yeni anayasa yapımı ve demokratikleşme tartışmalarının devam ettiği 2014 yılında bu kez Cumhurbaşkanlığı makamından yayımlanan “Savunma Reformu Raporu” isimli bir rapor dikkatleri çekmiştir.⁵²⁵ Küresel güvenlik sektörü reformunun bir alt başlığını oluşturan savunma reformu, böylece kavramsal olarak devlet literatürüne girmiştir. Bu kapsamda, bu çalışmanın belirli ayırt edici özellikleri vardır. Birisi, Cumhurbaşkanlığı makamının ilk kez savunma reformu konusunu ele almasıdır. Bir diğeri ise, rapor hazırlanması için bir sivil akademisyen başkanlığında, sivil ve asker üyelerden oluşan Savunma Reformu Çalışma Grubu kurulmasıdır.⁵²⁶ Bunların yanı sıra, “GİZLİ” gizlilik derecesiyle hazırlanan bu raporun gizlilik içermeyen belirli bölümlerinin kamuoyu ile paylaşılması da bir ilktir. Tabi ki böyle bir konuyla Cumhurbaşkanlığı tarafından ilgilenilmesi, bunun için bir çalışma grubunun oluşturulması ve araştırma sonuçlarının kamuoyu ile paylaşarak yürütmenin icracı birimlerine bu konuda çalışma talimatı verilmesi, konuya verilen önemi de göstermektedir. Bu rapor ayrıca, AB müzakere ve demokratikleşme süreçleri kapsamında gerek kamu kesimi gerekse sivil toplum örgütleri tarafından dile getirilen öneri ve kamu politikalarının uygulanmasına yönelik daha somut yapısal ve işlevsel değişikliklere işaret etmektedir. Bu kapsamda, TSK’nin ekonomik açıdan verimli, askeri açıdan etkin bir yapıya kavuşturulması gerektiğini ifade eden Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, savunma reformu çalışmasının temel amacını şöyle belirtmiştir.⁵²⁷

“Türk Silahlı Kuvvetlerinin “askeri etkinlik” ve “iktisadi verimlilik” ana eksenlerinde “muharip görev odaklı elit bir askeri güç” olarak yapılandırılmasıdır.”

⁵²⁴ TBMM, **Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**, Cilt-1, Ankara, 2012, s. 15, 16, 22, 29.

⁵²⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı, **Savunma Reformu Raporu**, Ankara, 2014.

⁵²⁶ Raporda bu özellik şöyle dile getirilmektedir: “Cumhuriyet tarihinde ilk defa sivil ve asker uzmanların ortak çalışmalarıyla TSK ile ilgili analitik ve eleştirel bir inceleme yapılması ve çözüm önerileri sunulması bu raporun en önemli özelliğini teşkil etmektedir.” Bkz. a.g.k., s. 219.

⁵²⁷ a.g.k., s. 4-5

Raporun geneli incelendiğinde, çalışma grubuna ve savunma reform yöntemine belirli ilkelerin hâkim olduğu görülür. Güvenlik sektörü reform yöntemini esas alındığı anlaşılan bu ilkeler, Tablo-27’deki verilmiştir.

Tablo-27: Savunma Reformu Temel İlkeleri

Savunma Reformu	İlke	Yöntem	Güvenlik Sektörü Reformu
Kapasite İnşası	Etkinlik	Muharip işlevin, öngörülen savunma yapısına ⁵²⁸ uygun olarak yerine getirilmesidir.	Askeri İşlevsel Kapasite İnşası
	Verimlilik	Muharip işlevin, teknoloji yoğun ve müştereklik ilkelerine dayalı olarak en az maliyet ile yerine getirilmesidir.	
	Muharip Görev Odaklılık	TSK’nin muharip odaklı olacak şekilde yapısal ve işlevsel olarak küçülmesidir.	
	Modernizasyon	*Müştereklik ilkesine uygun olarak teknolojik ve askeri yeteneklerin kazanılmasıdır. *Teknoloji yoğun örgütlenme.	
	Savunma Konularında Sivil Uzmanlar Yetiştirilmesi	Savunma yönetiminde sivillerin bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi yoluyla sivillerin üstünlüğünün ve işbirliğinin sağlanmasıdır.	Sivil Kapasite İnşası
	Savunma Harcamalarının Etkin Denetimi	TSK’nin yasama ve yürütme organlarınca mali kontrolünün sağlanmasıdır.	
Reformun Sürekliliğinin	Reformun Sahiplenilmesi ⁵²⁹	Reformun, siyasi otorite, silahlı kuvvetler ve toplum tarafından	Yerel Sahiplik

⁵²⁸ Öngörülen savunma yapısını, küresel güvenlik ve yönetim mimarisiyle bütünleşmeye imkân veren, sivil-asker işbirliğine dayalı, teknoloji yoğun ve esnek bir yapı olarak özetlemek mümkündür.

⁵²⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından reformların sahiplenilmesi konusundaki aynı kaygı şöyle dile getirilmiştir: “Siyasi reform sürecinin asıl itici gücü, süreci sahiplenen Türk halkıdır. Türkiye’de son 10 yılda gelişen özgür tartışma ortamı sayesinde sivil toplum görüş ve taleplerini her geçen gün daha özgürce dile getirmektedir. Bu ortam meselelerin daha şeffaf biçimde tartışılmasına imkân sağlamaktadır. Diğer taraftan, Türkiye ölçeğinde bir ülkede gerçekleştirilen reformların yeknesak bir şekilde ve tam olarak uygulanması vakit alan bir süreçtir. Reformların uygulamaya geçirilmesi,

Sağlanması		sahiplenilmesidir.	
	Reformun Sürdürülebilirliği	Reformun meşruiyetinin ve finansmanının sağlanmasıdır.	Sürdürülebilirlik
	Şeffaf ve Açık Tartışma	Savunma reformu tartışmaları kamuoyuna açık ve şeffaf olarak yürütülmelidir.	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik
Küresel Güvenlik ve Yönetişim Yapısıyla Bütünleşme ⁵³⁰	Bütüncül ve Küresel Güvenlik Yaklaşımı	*Uluslararası sivil/askeri işbirliği temelli güvenlik örgütlenmesi. *Askeri olmayan ve/veya sivil görevlerin icrası. *Güvenlik yaklaşımında ulusal sınırların aşılması. *Güvenlikte siyasi ve askeri meselelerin birlikte ele alınması	GSR Güvenlik Yaklaşımı
	Sivil-Asker İşbirliği ⁵³¹	Karar süreçleri, sivil ve askerlerden oluşan yapılar tarafından işletilmelidir.	Sivil-Asker Bütünleşmesi
	Uluslararası Askeri ve Sivil İşbirliğine Uygun	Küresel güvenlik ve yönetim mimarisiyle bütünleşme imkânı verecek yeteneklere ve örgütlenme	Ulus dışı Örgütlenme

uygulayıcılar açısından yeni bir anlayış, düşünce biçimi ve zihniyetin ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Bunun gerçekleşmesi için her yerde olduğu gibi Türkiye’de de zamana ihtiyaç vardır. Yeni bir “kurumsal kültür” oluşturmak, eski yaklaşım ve davranışları değiştirmek eğitimle ve yeni yapılanmalarla mümkündür. Reform süreci kapsamında bu zihniyet değişikliğinin sonuçlandırılması için çalışmalar aralıksız sürdürülmektedir.” Bkz. Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/05_rehber.pdf, (Erişim Tarihi: 08 Ağustos 2014).

⁵³⁰ Raporda, bu durum bir ihtiyaç olarak sunulur. Bu ihtiyacın açıklaması ise, savunma reformuyla hedeflenen yapıyı göstermesi açısından önemlidir. Burada, hükümet dışı örgütlere yapılan vurguya dikkat edilmelidir: “Bu çerçevede silahlı kuvvetlerin; kuvvetler arası müşterek, müttefikler arası birleşik ve ulusal/uluslararası kurumlar ile hükümet dışı kuruluşlar arası işbirliği içinde harekât icra edebilme anlayışına uygun olarak geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 11.

⁵³¹ Rapor’a göre, “Savunma yönetiminin etkinliği bakımından sivil-asker işbirliğinin bütün sorunları çözen mükemmel bir teşkilatlanma olduğu iddia edilemez. Nitekim bu tür bir teşkilatın işlevsel hale getirilmesinin uzunca bir zaman almasının yanında, sistemin en işlevsel olduğu ülkelerde bile bazı sorunların çıktığı görülmektedir. Sivil-asker işbirliğine dayanan sistem sadece sorunları azaltan ve çözüm imkânlarını artıran bir mekanizmadır.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 16.

	Yapılanma	biçimlerine geçilmesidir.	
	Müştereklik	*TSK içinde matris tipi ve maliyet etkin yapılanma *Yurt içinde sivil yapılar ile yetenek paylaşımına dayalı işbirliği *Yurt dışında, askeri ve sivil yapılar ile yetenek paylaşımına dayalı işbirliği	Güvenlik Yönetişimi Etkinlik ve Verimlilik

Savunma reformu raporu, Türkiye’de bu adla anılan ilk çalışma olma özelliğini taşımaktadır. Bu yönüyle, güvenlik sektörü reformunun gerçekleştirilmesi için askeri yönetim alanında gerçekleştirilmek istenen değişime yönelik resmi, sivil ve asker işbirliğine dayalı ilk reform önerisidir. Gerek Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından hazırlanması gerekse kamu yönetimini harekete geçirici nitelikte olması, bu rapora bir kamu politikası belgesi özelliği yüklemektedir. Reforma yön veren ilkelere bakıldığında, TSK ve askeri yönetim alanının, küresel güvenlik ve yönetim yapısıyla bütünleşecek biçimde uyarlanması amaçlandığı görülür. Aynı zamanda, askeri yönetim alanının işlevsel odaklanma yoluyla, daraltılması ve kalan işlevlerin piyasa mekanizmasına terk edilmesinin öngörüldüğü de açıktır. Bu anlamda, Türkiye’de savunma reformu, liberal-demokratik bir askeri yönetim alanı örgütlenmesi öngörmektedir. Mesela, muharip görev odaklılık, bir taraftan uluslararası güvenlik tasarımının gerektirdiği operasyonlar için ihtiyaç duyulan ve asli işlevini, yani savaşma işlevini yerine getirecek nitelik ve niceliği sağlarken diğer taraftan temel yetenek olarak muharip göreve odaklanma belirli işlevlerin dış kaynak kullanımı yoluyla piyasaya devredilmesine imkân verecektir. Zira raporda, TSK’ne ilişkin olarak “*Hizmet alımı yoluyla siviller tarafından yapılabilecek işler vardır.*” denilerek bu yaklaşım ortaya konulmuştur.⁵³²

Raporda, özellikle vurgulanan konu, sivil kapasitenin geliştirilmesidir. Sivil-asker işbirliğine ve sivil kontrole dayalı bir örgütlenmenin gerçekleştirilebilmesi için sivillerin savunma konularındaki uzmanlıklarının artırılması öncelikli ihtiyaç olarak sunulmaktadır. Mesela, Genelkurmay Başkanlığı’nın Milli Savunma Bakanlığına bağlanması konusunda ileri sürülen ön koşul şudur: sivil kapasitenin oluşturulması.

⁵³² T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 7.

Bu kapsamda, Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığına bağlanmasının sadece bir demokrasi sorunu olmadığı, bunun yanında TSK'nin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması açısından önemli olduğu savunulmuştur. Bunun için asker ve sivillerin bir arada çalışması için en uygun yerin Milli Savunma Bakanlığı olduğu dile getirilen Raporda, bunun için Milli Savunma Bakanlığı'nın işlevsel olarak genişlemesi ve savunma konularında kapasitesinin artırılması gerektiği belirtilmiştir.

Savunma reformu raporuyla birlikte, Türkiye'de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümünde yeni bir aşamaya geçildiğini söylemek mümkündür. Özellikle, güvenlik sektörü reform yöntemi çerçevesinde, bu çalışmanın Anayasal olarak tarafsızlık özelliği olan ve Başkomutanlık unvanını taşıyan Cumhurbaşkanı tarafından başlatılması, sivil üstünlüğü ve buna karşılık TSK'nin tutumunu göstermesi açısından önemlidir. Bu süreçte, bir taraftan AB müzakere sürecinin koşulları diğer taraftan sivil toplum örgütlerinin reform önerileriyle oluşturulan ortamın, yeni anayasa yapılması durumunda daha da hızlanacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

c. TSK'nin Askeri Yönetim Alanında ve Devlette Yeniden Konumlandırılması: Siyasal Meşruiyetin Dönüşümü

Türkiye'de, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren kapsamlı bir işbirliği şeklinde yürütülen askeri yönetim alanının dönüşümü, temelde, TSK'nin siyasal meşruiyetinin dönüşümüne yöneliktir. 1990'lı yılların ikinci yarısında yerli sermaye (TÜSİAD) tarafından demokratikleşme adı altında başlatılan süreç, Avrupa Birliği üyelik ve müzakere süreciyle dışsal siyasal desteğe kavuşurken, bir devlet projesi olarak görülen Avrupa Birliği hedefinin topyekûn dönüştürücü etkisinden faydalanılmıştır. Bu kapsamda, dönüşümde sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde çalışan AB⁵³³, 1998 yılında, Türkiye'de bu dönüşüm için gerekli sivil

⁵³³ AB'nin sivil toplum kuruluşlarına bakışı ve katkılarına yönelik vurgusu, 2014 yılında, İlerleme Raporunun hazırlanması için yaptığı çağrıda görülebilir. Sivil toplum kuruluşları, Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği tarafından şöyle davet edilmiştir: “Türkiye için 2014 İlerleme Raporu'nun taslağını hazırlamaya başlayan AB Türkiye Delegasyonu, sivil toplum kuruluşlarını rapora erken aşamada katkıda bulunmaya davet ediyor. (...) AB Delegasyonu, Türkiye'deki tüm sivil toplum örgütleri, platformlar, dernekler ve bireyler tarafından İlerleme Raporuna yapılabilecek her türlü katkıyı memnuniyetle karşılamaktadır.” Bkz. <http://www.avrupa.info.tr/tr/bilgi-kaynaklari/haber->

toplum ayağını TESEV’i seçerek oluşturmuştur. O tarihten itibaren, demokratikleşme adı altında, askeri yönetim alanının dönüştürülmesi ve böylece TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanmasına yönelik sivil toplum öncülüğünü TESEV’in yaptığı bu sürecin ilk ürünü, 2001 yılı Anayasa değişikliğidir. 2002 yılından itibaren DCAF ile işbirliğine başlayarak dış desteğini güçlendiren TESEV, Türkiye’nin 2003 yılında DCAF kurucu üyesi olması, ardından AB’nin 2005 yılında güvenlik sektörü reform konseptini ilan etmesiyle küresel reform aklıyla bütünleşme sağlamıştır.

2009 yılından itibaren faaliyete geçen SDE ise, bu süreçte, AKP Hükümetleri tarafından yönetim ve katılım yoluyla doğrudan desteklenen bir sivil düşünce kuruluşu olarak, yeni anayasa yapımı ve demokratikleşme sürecinde TESEV’in tekeli ortadan kaldırmıştır. Bu anlamda, TESEV ya da SDE kadar olmasa da, 2000’li yıllarda, TSK’nin siyasal kontrolüne yönelik sivil toplum ilgisinin arttığını söylemek mümkündür. 2010 yılı Anayasa değişikliklerinin kabulüyle, toplumsal meşruiyet algısıyla hızlanan demokratikleşme süreci, sivil toplum örgütlerinin düşünce aktarımı yoluyla sürmektedir. Bu süreçte, önemli aşamalardan birisi de, Cumhurbaşkanlığı tarafından, 2014 Ağustos ayında, Savunma Reformu Raporu adı altında bir çalışma yayımlanmasıdır. Çeşitli yönleriyle bir ilk olma özelliği taşıyan bu rapor, TSK’nde iç örgütlenme ve modernizasyona yönelik çalışmalar olmakla birlikte, TSK bünyesinin dışından, yürütme organından ve Başkomutan sıfatıyla bir reform talimatı gelmesi açısından Türkiye’de Savunma Reformu çalışmasının başlangıç metni olarak kabul edilebilir. Çünkü araştırmanın yanında, icracı makamların rapor doğrultusunda harekete geçmesi talimatını veren Cumhurbaşkanlığı makamı, bu raporun salt bir inceleme-araştırma olmadığını da ortaya koymuştur. Askeri yönetim alanında, demokratikleşme vurgusu yanında etkinlik ve verimlilik amaçlarına vurgu yapan bu reform önerisi, siyasi örgütlenmenin teknik-teknolojik yönünün öne çıkarılması açısından güvenlik sektörü reformu ve YKİ yöntemlerine uygundur. Bu yönüyle de, başta TSK olmak üzere askeri yönetim alanının YKİ amaçlarına uygun olarak tasarlanmasına yönelik doğrudan ve ilk politika belgesidir.

arsivi/news-single-view/article/2014-tuerkiye-ilerleme-raporuna-katki-icin-stklara-davet.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

Türkiye’de 1997-2014 döneminde TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanmasına ilişkin genel duruma bakıldığında, TSK’nin genel yönetim içerisindeki konumunda bir değişiklik olduğu kadar, TSK’nin kendi içerisinde de sivilleşme adı altında bir takım değişikliklere gittiği görülür. TSK’nde, Soğuk Savaş sonrasında modernizasyon ve yeniden yapılanma faaliyetlerinin devam ettiği⁵³⁴ bilinmekle birlikte, bu uyum sürecinin siyasal alana taşınması neticesinde, sivilleşme yönünde atılan adımların öne çıktığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, güvenlik sektörü reform yaklaşımında, siyasal kontrol ile birlikte devam ettirilmesi gereken modernizasyon çalışmalarının son yıllarda daha fazla vurgulandığı da bir gerçektir. Özellikle, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın katılımıyla yapılan yeni silah sistemlerinin envantere giriş törenleri, Huntington’un demokratikleşme yaklaşımına olduğu kadar güvenlik sektörü reform yöntemine de uygundur.

Öncelikle, şunu söylemekte fayda vardır. 1997’den itibaren geçen sürede, siyasi otoritede bir merkezileşme ve yoğunlaşma vardır. TSK’nin siyasal kontrolüne merkezi idare açısından bakıldığında da, hem merkez teşkilatına, hem de mülki idareye bir yetki ve güç aktarımı olduğu açıktır. Başta siyasal reformlar olmak üzere AKP ve Hükümet yetkililerinin kamuoyuna yönelik açıklamaları, Balyoz, Ergenekon ve diğer adlarla anılan davaların topluma medya ya da diğer kanallar aracılığıyla yansımaları sonucu, TSK’nin sorgulanabilir ve tartışılabilir bir kurum haline gelmesi, sivil toplumun TSK ile ilgili konulara daha fazla ilgilenmesine yol açmıştır. Siyasal reformlar ile siyasal dokunulmazlığı ortadan kaldıran TSK’nin, kamuoyunda daha fazla tartışılması ve kurumsal olarak eleştirilere maruz kalması sonucunda toplumsal dokunulmazlığının ortadan kalktığını söylemek mümkündür. Bu dönemde, gerek anayasal ve yasal temelde, gerekse fiili uygulamalarda yapılan değişiklikler ve sivil toplumun TSK ile ilgili konulara daha fazla ilgilenmeye başlaması, TSK’nin kendini savunma konumuna geçmesi ile sonuçlanmıştır. Tabi ki bu durum, bir meşruiyet sorunu olarak ele alınmalıdır.

⁵³⁴ Cumhurbaşkanlığı Savunma Reformu Raporunda da bu durumdan bahsedilmiştir: “TSK’da da benzer düzenlemeler yapılmış, en son 2012 yılında Genelkurmay ve Kuvvet karargâhlarında dönüşüm/yeniden yapılanma konularında çalışmak üzere başkanlığı/şube müdürlükleri teşkil edilmiş, konusunda uzman personel bu birimlere atanmış ve geleceğe yönelik bir plan/vizyon çalışması niteliğindeki “TSK-2033 Yeniden Yapılanma Projesi” başlatılmıştır.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 219.

Tarihe bakıldığında, meşruiyet sorunu ve meşruiyeti yeniden üretme kaygısının, yeni örgütlenme biçimleriyle aşmaya çalışıldığı görülür. Bu tepki, örgütsel sürekliliğin sağlanması için yönetsel bir gerçeklik olduğu kadar bir zorunluluktur. Dolayısıyla, TSK'nin de siyasal iktidar ve toplumla ilişki kurma biçimini yeniden kurmaya çalıştığı bir dönemden geçilmektedir. Bunun için, siyasal kontrol sürecinin doğurduğu sonuçların görülmesinde fayda vardır. Bugüne kadar TSK'nin devlet aygıtında yeniden konumlandırılarak siyasal kontrolünün sağlanması sürecinin ortaya çıkardığı siyasal-idari sonuçlar şöyle sıralanabilir:

- 1) Askeri seçkinlerin gerilemesi,
- 2) Askeri yönetim alanının daralması,
- 3) Askeri-devletçi ideolojinin gerilemesi,
- 4) TSK-Devlet bağının gevşemesi,
- 5) TSK'nin sivilleşmesi.

Türkiye'de askeri seçkinlerin gerilemesi, sivil (siyasi) seçkinlerin yükselişi ile sonuçlanmıştır. Neoliberal politikaların öngördüğü yürütmenin güçlenmesi süreci, aynı zamanda neoliberal serbestleşme ve özelleştirme politikalarının uygulanması için de uygun koşulları yaratmıştır. Türkiye'de askeri seçkinlerin gerilemesinin ilk göstergesi, 2010 yılından itibaren YAŞ sürecinde üst düzey askeri yetkililerin atama, terfi ve emekliliklerinde siyasi iradenin belirleyici olmaya başlamasıdır. Üst düzey askeri yetkili atamaları, aslında siyasi atamalar olarak görülmelidir. Çünkü atanmalarında, Bakanlar Kurulu ya da Cumhurbaşkanı'nın belirleyici olması, bu atamaların kaçınılmaz olarak siyasi mülahazalarla yapılmasına yol açmaktadır. Aynı durum kamu yönetiminde üst düzey bürokrat atamalarında da geçerlidir. Kararnameler ile yapılan atamaların siyasi karakterli olmadığını iddia etmek zordur. YAŞ bünyesinde üst düzey askeri yetkililerin atama ve terfilerinin siyasiler tarafından belirlenmesi, askeri seçkinlerin siyasi (sivil) seçkinler tarafından belirlenmesine geçiş durumudur. Niteliği itibarıyla siyasi olan bu atamalarda, siyasi iktidar ile uyumlu olan ya da olabilecek askeri seçkinlerin tercih edilmesi beklenmelidir.

Askeri yönetim alanının daralması, aynı zamanda siyaset alanının genişlemesi anlamına gelmektedir. Zira MGK ile birlikte, TSK'nin özellikle, genel yönetimde işgal ettiği ve sivil toplum alanının ve politikaların kontrolüne imkân veren yerlerin

ortadan kaldırılması ya da sivillere devredilmesi, siyasi iradenin yönetimde ve toplumda etkin olmasını sağlamıştır. Siyaset alanının genişlemesi, aynı zamanda, Türkiye’de devlet-hükümet ayrımının hukuken ve fiilen ortadan kaldırılması anlamına gelir. Siyaset alanının genişleyerek, hükümetin politika araçlarının genişlemesi neticesinde, daha önce devletçi-müdahaleci bakış açısıyla sınırlama getirilen politika araçlarında bir artış söz konusu olmuştur. Yeni anayasa yapımı süreci de göz önünde bulundurulduğunda, başta askeri yönetim alanı olmak üzere diğer kamusal alanlarda politika araçlarının sayısının artması beklenmelidir. Zira TSK İç Hizmet Kanununda askerliğin harp sanatını öğrenmek ve uygulamak olarak tanımlanmasına rağmen, İl İdaresi Kanununda yapılan değişiklik uyarınca, toplumsal olaylarda askerin kullanılması durumunda bu görevlerin askerlik hizmet ve görevi olarak sayılması, askeri yönetim alanında politika araçlarının artırılması yani siyaset alanının genişletilmesinden başka bir şey değildir.

TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanmasının bir diğer sonucu da askeri-devletçi ideolojinin gerilemesidir. Siyasal kontrol ve demokratikleşme sürecinde sıklıkla dile getirildiği gibi, AKP Hükümetleri, devletin resmi ideolojisi olmasını kabul etmemektedir. Dolayısıyla, yukarıda bahsedildiği gibi, siyaset alanının genişlemesi sonucunda, asker-devletçi-müdahaleci yaklaşımlar yerine politika araçlarının kullanımına yönelik devlet yönetiminin hâkim kılınması, devlette neoliberal ideolojinin yükselişi olarak değerlendirilmelidir. Neoliberal ideoloji, daha önce de birçok kez bahsedildiği gibi, devletçi yaklaşımlar yerine piyasanın düzenlemesine imkân verecek politika araçlarının artırılmasını öngörür. Bu yaklaşımın sonucu, devlette yürütme organının güçlenmesidir. Zira Türkiye’de askeri yönetim alanının sınırlanması ve devletçi yaklaşımların gerilemesi sonucunda, siyasi otoritenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması görülmektedir.

Türkiye’de, TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanması sürecinde TSK-Devlet bağının gevşemesi, TSK-Hükümet ilişkisinin kurulmasına yol açmıştır. Bu ilişkide, neoliberal yaklaşım doğrultusunda Hükümetin üstünlüğü ve öncelliği söz konusudur. Askeri yönetim alanının politika aracı haline gelmesi nedeniyle, devletçi bir yaklaşımdan ziyade siyasi iktidarın iradesine tabi halen gelen TSK, son yıllardaki

duruşuyla⁵³⁵ Hükümetin politikalarının uygulanmasına dönük bir araç niteliği kazandığını göstermiştir. Özellikle kamuoyunda Demokratik Açılım Projesi ya da Çözüm Süreci olarak bilinen süreçte, terör örgütü PKK'ya karşı askeri uygulamaların valiler üzerinden kısıtlandığına yönelik eleştirilerin temelinde bu durum vardır. Bunun yanı sıra, TSK'nin yurt dışında ve uluslararası harekâtlarda kullanımına yönelik siyasi kararlarda da TSK'nin Hükümet ile uyumlu olarak hareket etmesi, dış politika konusunda da TSK-Hükümet ilişkisinin öncekinden farklı olarak tesis edildiğinin bir göstergesidir.

Son olarak; TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanması süreci, TSK'nde bir sivilleşmeyi de başlatmıştır. TSK'nin sivilleşmesi, temelde, daha önce askeri personel tarafından yerine getirilen belirli işlevlerin kamu ya da özel nitelikli sivil işgücü tarafından yerine getirilmesi ile TSK'nin sivil toplumla olan ilişkisinin yoğunlaştırılması olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, TSK'nde sivilleşme çok boyutlu bir süreçtir. Bunları sivilleşme yöntemleri olarak da adlandırmak mümkündür. Bu yöntemler, Tablo-28'deki gibi sınıflandırılabilir. Sivilleşme yöntemlerinin gerekçelerini ve sonuçlarını birbirinden kesin sınırlarla ayırmak mümkün olmamakla birlikte, mümkün olduğunca yönteme esas teşkil eden, yani birincil nedenler ve sonuçlar temelinde ayırım yapılmaya çalışılmıştır.

Tablo-28: TSK'nde Sivilleşme Yöntemleri⁵³⁶

Yöntem	Gerekçe	Sonuç
Askeri (Üniformalı) Personel Yerine Sivil	Maliyet-Etkinlik	Tasarruf

⁵³⁵ Burada, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Necdet Özel'in Balyoz Davasının temyiz sürecinde kendisine yöneltilen eleştirilere yönelik olarak söyledikleri dikkate değerdir: “Balyoz temyiz kararından sonra da bazı sanık ve yakınları tarafından konuşmamam konusunda yoğun eleştiriler olduğunu gördüm. Kurumsal kimliğim nedeniyle, yargıya intikal etmiş konularla yargı kararları üzerine yorum ve değerlendirme yapma hakkına sahip olmadığımı ve düşüncelerimi basın yolu ile kamuoyu ile paylaşmayı doğru bulmadığımı düşünüyorum. Ancak, bireysel olarak düşüncelerimi ilgililerle serbestçe paylaştığının da bilinmesinde yarar görmekteyim.” Bkz. Sabah, “Kamu Görevlisiyim Konuşamam”, 22 Ekim 2013, <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/10/22/kamu-gorevlisiyim-konusamam>, (Erişim Tarihi: 22 Ekim 2013).

⁵³⁶ Bu çalışmanın TSK'nin siyasi ve ekonomik kontrolüne ilişkin bölümlerinde sivilleşmeye ilişkin olgulara örnek verilerek konuya açıklama getirilmiştir. Zira TSK'nin siyasi ve ekonomik kontrolü aynı zamanda gerek kendi iç örgütlenmesinde gerekse kamu yönetimi ve toplumla olan ilişkilerinin örgütlenmesinde bir sivilleşme durumunu ifade etmektedir.

Personel İstihdamı.	İşlevsel Odaklanma	Küçülme İşgücü Hareketliliği
Yeni İhtiyaçların Sivil Personel İstihdamı Yoluyla Karşılanması.	Sivil Uzmanlık İhtiyacı	Sivil Yöntem/Tarz Etkinlik
Askerlik Hizmetini Yapan Er/Erbaşların Yerine Getirdiği Belirli İşlevler için Sivil Personel İstihdam Edilmesi.	Uzmanlaşma Profesyonelleşme	Küçülme İstihdam Artışı Maliyet Artışı/Azalışı ⁵³⁷
Asker/Sivil TSK Personeli Tarafından Yerine Getirilen Bazı Hizmetlerin İhale Edilmesi.	Maliyet-Etkinlik İşlevsel Odaklanma	İşlevsel Daralma Maliyet Artışı/Azalışı
TSK Elindeki Taşınır ya da Taşınmazların Sivil Kullanım İçin Devredilmesi.	Maliyet-Etkinlik	Küçülme Özelleştirme
Sivillerin, Mevcut Kapasite ve İmkânlardan Yararlandırılması.	Sivil Toplumla Bütünleşme Sivil Yetenek Kazanma	İşlevsel Genişleme
Sivil Yönetimin Teknik/Teknolojik Olarak Desteklenmesi.	Maliyet-Etkinlik ve Sivil Yetenek Kazanma	İşlevsel Genişleme Sivil-Asker İşbirliği
Sivil Toplum ve Medya ile İletişim ve İlişkilerin Artırılması.	Sivil Toplumla Bütünleşme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik	Sivil-Asker İşbirliği Sivil Toplumu Bilgilendirme
Genel Kamu Yönetimi İlkelerine Tabi Olunması	Sivil Yönetimle Bütünleşme	Yönetimde YKİ İlkeleri Sivil/Siyasi/İdari Kontrol

Bütün bu gelişmeler, TSK'nin devlette yeniden konumlandırılmasına yönelik süreçte kaydedilen ilerlemeleri göstermektedir. Yeniden konumlandırma sonucunda, TSK'nin siyasal ve toplumsal meşruiyet zemininin değişeceği açıktır. Özellikle, meşruiyetin, ordu-millet yaklaşımından ziyade, TSK'nin etkinlik ve verimliliğe

⁵³⁷ Maliyet artışı konusunun kesinlikle tespit edilebilmesi için, bir er için askerlik hizmeti süresince katlanılan maliyetler ile aynı sürede sivil personel istihdamının maliyetlerinin karşılaştırılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, kurumsal olarak er ve erbaşlar için maddi maliyetler dışında örgütsel/yönetimsel etkinlik yönünden de yapılacak değerlendirmelere ihtiyaç vardır. Yani, aynı hizmeti bir er ve erbaşın yerine getirmesi ile ücret karşılığında sivil personelin yerine getirmesi arasında hizmet kalitesi bakımından fark olup olmadığı ya da fark varsa bunun niteliği ortaya konulmalıdır. Sonuç olarak, devletin her türlü güvencesi altında olan er veya erbaş karşısında piyasa kurallarına göre çalışan bir sivilin çok boyutlu olarak karşılaştırılması gerekir.

dayalı performans ölçütlerine göre değerlendirmesi beklenmelidir. Zira geçen yıllarda, TSK'nin operasyonel yeterliliğinin tartışıldığı örnekler olmuştur. Bu örnekler, TSK'nin siyasal, toplumsal ve ekonomik meşruiyetinin bundan sonra teknik etkinlik ve verimlilik ölçütlerine göre değerlendirileceğini göstermektedir. Bu durumun doğal sonucu ise, TSK'nin teknik etkinlik ve verimliliğe dayanan performans tabanlı bir örgütlenme biçimine her zamankinden daha fazla yönelmesi olacaktır. Kamu politikası belgelerine ve demokratikleşme ve güvenlik sektörü reformuyla ilgilenen sivil toplum örgütlerinin taleplerine bakıldığında; bazı taleplerin henüz gerçekleştirilmediği, bu nedenle yeni anayasa yapımı sürecinin de etkisiyle, TSK'nin siyasal kontrolünü daha fazla sağlamaya dönük girişimlerin devam edeceği açıktır.

2. TSK'nin İdeolojik Kontrolü: Profesyonel Ordu Tasarımı

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ideolojik kontrolü, anayasal ve yasal olarak belirli bir düşünceye (devlet ve güvenlik odaklı yönetim) işaret eden ve başta liberaller/neoliberaller olmak üzere çeşitli kesimler tarafından eleştirilen devletçi ideoloji ile TSK arasındaki bağın dönüştürülmesidir. Türkiye'de resmi ideoloji denildiğinde, genellikle Kemalizm ya da Kemalist ideolojiye işaret edilmektedir. Kemalizm, yapısal olarak Atatürk devrim ve ilkelerinin Türkiye'de muhafazasına dayanan bir ideoloji olarak sunulur.⁵³⁸ Bu anlamda, en son 1982 Anayasası ile belirlenen devletin kuruluş ilkeleri, Kemalist ideolojiyi temsil etmektedir. Ancak, sadece Kemalist ideoloji Türkiye Cumhuriyeti'nin devletçi kimliğini tanımlamak için yetersiz kalacaktır. Bu süreçte, planlı ekonomiye dayanan kalkınma döneminin anayasal ve yasal kurumlaşması da bu kapsamda değerlendirilmelidir.

1980 sonrası koşullarda, küreselleşme, özelleştirme, serbestleştirme ve sivilleşme kavramlarının karşısında ulus-devleti ve bağımsızlığa dayalı devletçi yaklaşımları esas alan Kemalizm ile merkezi planlamaya dayanan ekonomik sistemi öngören örgütlenme biçimi Türkiye'de eleştiri konusu olmuştur. Dolayısıyla, bu iki

⁵³⁸ A.T.Kışlalı, **Kemalizm, Laiklik ve Demokrasi**, 8. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 19-21.; Mesela Köker, Kemalizm'i tanımlarken, yapısal unsurlarına ayırmıştır. Burada Kemalizm'i; Halkçılık, Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, İnkılâpçılık, Laiklik ve Devletçilik ilkeleri üzerine kurar. Bkz. L.Köker, **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi**, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 133-210.

yaklaşımın bileşimini temsil eden kurumların tasfiyesi, neoliberal bir proje olarak ortaya çıkar. Halen Türkiye’de devam eden yeni anayasa yapımı sürecinde devletin kuruluş felsefesini ortaya koyan ilkelerin değiştirilmek istenmesinin nedeninin de Türkiye’de devlete (ya da 1982 Anayasası’na) atfedilen bu kimliğin dönüştürülerek neoliberal devlet örgütlenmesine geçilmesi olduğunu söylemek mümkündür.

TSK, Türkiye’de Atatürkçülük adı altında Kemalist ideolojiyi temsil eden hatta tek başına sahiplenilen bir söyleme ve pratiğe sahip ola gelmiştir. Türkiye’de Kemalist ideolojinin biçimlendirdiği devlet, Bonapartist olarak da nitelenir.⁵³⁹ Bu anlamda, TSK, bu Bonapartist yapının belirleyici gücüdür. Tabi en genel özellikleriyle, işçi sınıfının ve burjuvanın yönetimi devralacak kadar gelişmemiş olduğu toplumlarda, askeri-bürokratik sınıfın ortaya çıkarak devleti ve toplumu biçimlendirdiği bir iktidar biçimi olarak Bonapartizm, bu özellikleri itibarıyla Türkiye’de tartışmaya açıktır.⁵⁴⁰ Bununla birlikte, Türkiye’de bu iki sınıfın yeterince gelişmemesi nedeniyle askerlerin öne geçtiği kabul edilmektedir.⁵⁴¹

Kemalizm, temelde, Türkiye Cumhuriyeti’nin modernleşme yöntemi olarak görülür. Bu yönüyle de, kalkınma doktrinin modernleşme yaklaşımını reddeden neoliberal politikaların nesnesi haline gelmiştir. Çünkü bu dönemde, gelişmekte olan

⁵³⁹ Köker, Türkiye’deki durumu *bürokratik vesayetçi bir otoriterlik* olarak tanımlar ve bunun *Bonapartizm* olduğunu ileri sürer. Bkz. L.Köker, **Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih**, Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu-4, TESEV Yayınları, İstanbul, 2013, s. 14.

⁵⁴⁰ Burada, Bonapartist yapının devam edip etmediği tartışılabilir. Ya da, 1980’lerden itibaren devam eden dönüşüm sürecinde işçi ya da yerli burjuvazi, yönetimi eline almış mıdır? TSK’nin devlet aygıtında ve toplumda bir gerilemesinden söz etmek mümkün olmakla birlikte, işçi sınıfının ya da burjuvazinin durumuna bakmak gerekir. Ancak, neoliberal politikalar kapsamında, 1980’lerden itibaren işçi sınıfının gerilemesi söz konusudur. Bunun karşılığında burjuvazinin 1990’lı yıllardan itibaren yönetime katılma yönünde bir irade ortaya koymasına ve 2000’li yıllarda TSK’nin siyasal kontrolünün sağlanmasında ilerleme kaydedilmesine rağmen, yönetimde yerli burjuvazinin söz sahibi olduğunu söylemek de mevcut koşullarda imkânsızdır. Meseleye sınıfsal açıdan cevap aranması ya da Türkiye’deki dönüşümde dışsal dinamiklerin belirleyici etkisinin varlığı, Türkiye’de Bonapartizmin sona erdiği yönünde bir sonuca varmayı engellemektedir. Zira 2000’li yıllarda, TSK’nin siyasal, ekonomik ve toplumsal olarak gerilemesi söz konusu olmakla birlikte, işçi sınıfı ya da burjuvazinin yönetimde hâkimiyeti söz konusu değildir. Burada, belki sermayenin el değiştirmesi sürecinden bahsedilebilir. O zaman, Türkiye’de devlet, Bonapartist yönetim biçiminden nasıl bir yönetim biçimine geçmektedir? Bunun cevabı, *küresel Bonapartizm* olabilir mi acaba?

⁵⁴¹ A.T.Kışlalı, 2007, s. 67-73.

ya da az gelişmiş ülkelerde ulus devlet temelli kalkınma yerine, ulusal sınırların getirdiği kısıtların aşılmasına dayanan ve devleti küresel bütünleşme için uyarlamaya çalışan bir ideoloji vardır. Bu ideoloji, teknik kavramlar üzerinden siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümleri gerçekleştirir. Bu nedenle, etkinlik ve verimlilik kavramları, yönetim ilkeleriyle sarılarak uyarlama projeleri içerisinde sunulur. TSK'nin profesyonelleşme tartışmaları da, gerek Türkiye'de resmi ideolojiyi temsil eden TSK'nin bu ideolojiyle bağının koparılması hem devletin hem TSK'nin nötrleştirilmesi hem de TSK'nin küresel güvenlik yönetişiminin öngördüğü çok taraflı projelerde rol alması için siyasal, yönetsel (teknik) ve toplumsal olarak uyarlanmasını gerçekleştirir.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin profesyonelleşmesi tartışmaları, siyasal kontrol sürecinin ortaya çıkardığı koşullarda, TSK'nin her zamankinden daha fazla sorgulanabilir hale gelmesinin bir sonucudur. Başta sivil toplum örgütleri olmak üzere, 2000'li yıllarda, profesyonelleşme tartışmalarının temelinde, TSK'nin kendisinden beklenen işlevi olması gerektiği gibi yerine getirip getirmediği üzerine odaklanmıştır. Bununla birlikte, başta bireysel hak ve özgürlükler ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde dönüşen devlet aygıtında, TSK'nin aynı zamanda sivil toplumla ilişki biçimi olan zorunlu askerlik sisteminin sorgulanmaya başladığı görülür. Bu kapsamda, özellikle iç güvenlik kapsamında yürütülen faaliyetlerinde yaşanan personel kayıpları, uzmanlaşma sorunu olarak takdim edilmiştir.

Dolayısıyla, zorunlu askerlik sisteminin ordu-millet yaklaşımı⁵⁴² yerine, uzmanlık, etkinlik ya da verimlilik kavramları üzerinde ele alınması öne çıkmıştır. Bunun yanı sıra, neoliberalizm destekli postmodern yaklaşımların, bireysel hak ve özgürlükleri esas alan ve devletin zorlayıcı ve bireyleri kısıtlayıcı etkisini reddeden tutumu, 2000'li yıllarda TSK'nin profesyonelleşmesi tartışmalarını şekillendirmiştir. Bu sürecin sivil toplum desteği yine TESEV-DCAF ve SDE tarafından sağlanırken dış siyasal destek AB'den gelmiştir. Bununla birlikte, 2000'li yıllarda Hükümetlerin

⁵⁴² Mesela Alman Profesör Krüger şöyle der: “Dünya’da hiçbir ulus, Anadolu Türkleri kadar ordusuna bağlı değildir. (...) Tüm dünya her yaştan Türklere yiğit asker ama pek kötü yönetici gözüyle bakmaya alışmıştır.” Bkz. K.Krüger, **Kemalist Türkiye ve Ortadoğu**, (Çev. Nihal Önal), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1981, s. 85.

profesyonelleşme tartışmalarına esasen TSK'nin etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması konularında katıldığı görülür. Bu kapsamda öne çıkan profesyonelleşme olgusu, bedelli askerlik uygulamalarından TSK'nin yeni silah ve teçhizat ile modernizasyonuna, sözleşmeye dayalı uzman personel istihdam yöntemlerinden işlevsel odaklanmaya kadar giden bir alanda ortaya çıkmıştır. Özellikle, TSK'nin yönetimdeki fiili ve hukuki varlığının sona erdirilmesi ve siyasete müdahalesinin ortadan kaldırılmasının, işlevsel odaklanma sağlayarak profesyonelleşmeyi desteklediği ileri sürülmüştür.

a. Amaçlar, Tartışma Konuları ve Tahlil Yöntemi

Profesyonelleşme, TSK'nin apolitik bir yapı haline getirilmesini hedefler. Apolitikleştirmeye kastedilen şey, TSK'nin siyasete (sivil yönetime ve topluma) müdahale imkân ve otoritesinin ortadan kaldırılmasına yönelik ideolojik kontrol (ideolojisizleştirme) sürecidir. Bu süreçte, askeri-devletçi-müdahaleci her türlü yaklaşım reddedilir. Bu yönüyle, TSK'nin sivil yönetime ve topluma müdahalesine temel oluşturan resmi ideoloji olgusu, neoliberal profesyonelleşme yaklaşımında reddedilerek bunun yerine etkinlik ve verimliliğe dayalı performans ölçütleri konulur. Dolayısıyla profesyonelleşme, TSK'nin meşruiyet kaynağının değişimi anlamına gelirken böyle bir değişimi de öngörür. Güvenlik sektörü reformu, profesyonelleşme sürecini demokratik yönetim ilkeleriyle de destekleyerek, TSK'nin bu yönde dönüşümüne katkı sağlamıştır. 2000'li yılların profesyonelleşme yaklaşımı, sadece işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı teknik bir profesyonelleşmeyi değil aynı zamanda demokratik yönetim ilkelerine göre normatif bir profesyonelleşmeyi de öngörür. Bu anlamda, TSK'nin ideolojik kontrolü ya da profesyonelleşmesi süreci, aynı zamanda, bu ölçütlere uygun bir TSK tasarımı amaçlar. Bu dönüşümün, küresel güvenlik yapısıyla bütünleşme için gereken teknik ve yönetsel altyapıyı da oluşturmaya yönelik olduğu göz ardı edilmemelidir.

Yukarıda bahsedilen nedensellik ilişkileri hep birlikte değerlendirildiğinde, TSK'nin profesyonelleşmesi, birincisi, TSK'nin resmi ideoloji ile bağının gevşetilmesi ya da koparılması, ikincisi, etkinlik ve verimlilik ölçütlerine dayalı performans esaslı bir örgütlenmeye gidilmesi, üçüncüsü, demokratik yönetim ilkelerine uygun bir TSK'nin yeniden inşası ve dördüncüsü, TSK'nin küresel güvenlik yönetimiyle bütünleşmesine yönelik yapısal ve işlevsel uyarlama

amaçlarını taşır. Bu dört amaç, birbirinden bağımsız değil birbirinin devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir. Türkiye’de, TSK’nin profesyonelleşmesi tartışmaları da bu dört amaç çerçevesinde öne çıkarılan meseleler etrafında şekillenmiştir. Bu tartışmalarda yöntem, tartışma konularının bir sorun alanı olarak sunulmasıdır. Öncelikle sivil toplum tarafından sorun alanı olarak ilan edilmeleriyle başlayan bu süreç, zamanla siyasal ve yönetsel düzenlemelere konu olmuştur. Bu kapsamda, TSK’nin profesyonelleşmesi tartışmalarında konu başlıklarını Tablo-29’daki gibi tahlil etmek mümkündür.

Tablo-29: TSK’nin Profesyonelleşmesi Tartışmaları ve Tahlil Yöntemi⁵⁴³

Tartışma Alanı	Tartışma Konusu	Tez
Demokratikleşme	Yönetime ve Siyasete Müdahil Olma	İşlevsel odaklanmayı engelleyerek etkinlik ve verimliliği düşürür.
Zorunlu Askerlik	Uzmanlaşma	Uzmanlaşmayı engeller.
	Vicdani Ret	Vicdani ret, bireysel temel hak ve özgürlüktür.
	Kötü Muamele	Erbaş ve erler işkence ve/veya kötü muamele görmektedir.
	Eşcinseller	Eşcinsellerin askere alınmaması ve durumlarını ispat yöntemleri insani değildir.
	Bedelli Askerlik	Toplumsal eşitliğe aykırı bir uygulamadır.
		TSK’nin ihtiyaç fazlası erbaş ve er almasını önler.
		Bütçeye gelir getirici bir uygulamadır.
Demokratik Yönetişim	Katılımcı Yönetim, İnsan Hakları, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik	TSK, sivil toplum katılımına dayalı, insan haklarına saygılı ve topluma karşı şeffaf ve hesap verebilir olmalıdır.
Modernizasyon	Askeri Teknoloji	Teknoloji yoğun örgütlenmeye geçilmelidir.
Askeri İşgücünün İstihdamı	Kariyer Sistemi	Performans esaslı terfi sistemine geçilmelidir.
Uluslararası Askeri İşbirliği	Uluslararası Askeri Görevler	TSK, uluslararası askeri harekâtlarda görev alacak yeterlikte olmalıdır.

⁵⁴³ Bu tartışmaları, AB İlerleme Raporları ile birlikte başta TESEV, SDE ve BİLGESAM olmak üzere sivil toplum örgütlerinin çalışmalarında görmek mümkündür.

Tablo-29’da verilen tartışma konuları, TSK’nin gerek askeri yönetim alanında, devlet aygıtında ve toplumda gerekse kendi içerisinde örgütlenme biçiminin değiştirilmesini gerektirmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri’nin profesyonelleşmesine yönelik tartışmalar, aynı zamanda, TSK’nin meşruiyet kaynağının değiştirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda, ordu-millet yaklaşımından kaynaklanan meşruiyetin yerini devlet dışı unsurların yer aldığı çok boyutlu bir meşruiyet arayışı almaktadır.

b. TSK’nin Profesyonelleşmesi Tartışmaları: Meşruiyet Kaynağının Değişimi

Türkiye’de TSK’nin profesyonelleşme tartışmaları devam etmektedir. Bu kapsamda, belirli bir tanıımı ortaya konulmasa da, henüz profesyonel ordu olarak tanımlanan yapıya geçildiği söylenemez. Bununla birlikte, profesyonel ordu kavramı ile kastedilen örgütlenme biçimini, öncelikle çeşitli kaynaklarda profesyonelleşme adı altında yürütülen tartışmalardan çıkarmak mümkündür. Profesyonelleşme kavramına, AB İlerleme Raporları, başta TESEV ve SDE olmak üzere sivil toplum örgütlerinin faaliyet ve raporları ile belirli zamanlarda, asker ve siyasi iktidarın söyleminde rastlanmaktadır. Ancak, profesyonel askerlik sisteminin ne anlama geldiği ya da nasıl özellikler taşımasının öngörüldüğü konusunda, siyasi otorite ya da TSK tarafından açık bir yöntem bugüne kadar beyan edilmemiştir. Bu durumda, ikinci olarak TSK’nin profesyonelleşmesi ile öngörülen yapının hangi özellikleri taşıyacağının belirlenmesi için sivil (demokratik) kontrol ve güvenlik sektörü reform yöntemlerinin göz önünde bulundurulması gerekir. Zira esasında dışsal nedenlere dayanan askeri yönetim alanının dönüşümü, reform yöntemlerine bakılarak ortaya konulabilmektedir.

(1) TSK’nin Siyasal Kontrolü: İşlevsel Odaklanma ya da Demokratikleşme Adına Resmi İdeolojinin Terki

TSK’nin profesyonelleşmesi, öncelikle demokratikleşme sürecinin bir gereği olarak sunulur. Bu anlamda, TSK’nin siyasal kontrol sürecinin sonucu olarak, TSK siyasete tabi hale gelmektedir. Bu anlamda, siyasal kontrol, TSK’nin profesyonelleşmesi için gerekli siyasal ve yönetsel altyapıyı kurar. Başta İç Hizmet Kanunundaki askerlik tanımının teknik bir tanıma dönüştürülmesi ve vazifenin, sivil otoriteler tarafından belirlenen çerçeveye çekilmesi, TSK’nin resmi ideolojinin temsilcisi olmasından kaynaklanan meşruiyetinin ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Bu süreç, demokratikleşme olarak adlandırılır. Yeni dönemde, TSK’nin

meşruiyet kaynağı devletçi resmi ideoloji değil, siyasal otoritenin belirlediği politikalara uygunluğu olarak belirir. Bu yapıda TSK, kendi başına politika belirleyen ya da politikaları yönlendiren bir kurum olmaktan çıkarak, sadece siyasi (sivil) otoriteler tarafından belirlenen politikaların uygulanması için bir araç niteliğini kazanır.

Bu süreçte, ayrıca, TSK'nin başta iç güvenlik olmak üzere, sivil yönetim ve siyaset alanında faaliyet göstermesi, TSK'nin savunma işlevine odaklanmasını, böylece uzmanlaşmasını ve profesyonelleşmesini önleyen bir etmen olarak sunulur. İç ve dış güvenlik (savunma) sorumluluğu birbirinden ayrılarak, iç güvenlik sorumluluğu İçişleri Bakanlığına verilirken TSK, sadece savunma konusunda faaliyet göstermesi gereken bir güç olarak ortaya çıkar. Bu durum, yine İç Hizmet Kanununda, TSK mensuplarının siyasi faaliyette bulunamayacağı yönünde yapılan değişiklikte kendisini gösterir. Buna göre, profesyonelleşmenin ilk boyutu, TSK'nin siyasi otorite tarafından belirlenen görev tanımı ve politikalar çerçevesinde hareket etmesi olarak kabul edilmelidir. Bu durum, sivil (demokratik) kontrol ve güvenlik sektörü reform yönteminin profesyonelleşme yaklaşımlarına uygundur.

Bu kapsamda, TSK ile sivil (siyasi) otorite arasındaki yaklaşım farkı 2009 yılında “Güçlü Ordu Güçlü Türkiye” sloganı üzerinde yapılan tartışmalarda ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra, TSK'nin yapısal ve işlevsel olarak siviller ve/veya piyasa lehine sınırlandırılması, devletçi yaklaşımın “Güçlü Ordu Güçlü Türkiye” söylemine karşı neoliberal bir tutumdur. Genelkurmay Başkanı Org. İlker Başbuğ tarafından 30 Ağustos 2009 Zafer Bayramı mesajında ortaya atılan ve bir slogan olarak afiş halinde bastırılan bu söylem hükümette ve diğer liberal çevrelerde eleştiri konusu olmuştur. Bu eleştirilerden Mümtaz'er Türköne'nin yaklaşımı, bu slogana yönelik eleştirilerin temelinde yatan düşüncüyü özetlemesi bakımından dikkate değerdir. TSK'nin sınırlandırılmasını savunan Mümtaz'er Türköne, bu söylemin yanlış olduğunu belirtir. Ona göre, güçlü Türkiye için önce güçlü ekonomi olmalıdır, çünkü askeri harcamalar, verimsiz ve ölü yatırım olduğu için ekonomiyi zayıflatır. Hatta Türköne, Türkiye için hem güçlü ekonomi hem de güçlü ordunun mümkün olmadığını belirtir. Çünkü askeri teknoloji bakımından dışa bağımlı olan Türkiye için bu mümkün değildir. Türköne, güçlü ordunun özelliklerini şöyle sıralar: uluslararası ortak operasyonlara yatkın, bürokrasisi azaltılmış, esnek yapılı, önleyici ve caydırıcı, barışı

sürdürmeye odaklı, profesyonel, demokratik karar mekanizmalarına ve hukuka bütünüyle bağlı, insan haklarına saygılı, şeffaf ve hesap verebilir.⁵⁴⁴ Türköne tarafından ileri sürülen özellikler, güvenlik sektörü yönetişiminin bir tarifi niteliğindedir. Bu tartışmalar 2011 yılında devam ederken, tartışmalara katılan AKP Milletvekili Mehmet Ali Şahin'in ise şu sözleri siyasi tutumu göstermesi açısından önemlidir.⁵⁴⁵

“Güçlü Ordu Güçlü Türkiye sloganını yanlış buluyorum. Güçlü Türkiye Güçlü Ordu sloganı doğrudur. Türkiye güçlü olursa ordusu da güçlü olur. Bu yeni dönemde bu da düzeltilmelidir. TBMM'nin bir üyesi olarak bu sloganın değiştirilmesi gerektiğini söylüyorum. Gerçekten bu slogan doğru olsaydı, 27 Mayıs'tan sonra Türkiye kalkınmada çağ atlardı, 10 yıl geriye gitmiştir. Bu slogan doğru olsaydı, Türkiye 1980 yılından sonra da çağ atlardı”

Söz konusu söylem afişleri, 30 Ağustos 2012 Zafer Bayramı öncesinde Genelkurmay Başkanlığı'nın internet sayfasından ve Zafer Bayramı afişlerinden kaldırılmıştır. Bu ifadenin yerine, “Milli Mücadele'nin Zafere Giden Yolu” ve Türk Ulusu'nun Özgürlük ve Bağımsızlıkla Taçlanan Öyküsü”, “30 Ağustos Zafer Bayramımız kutlu olsun” gibi, siyasal içeriği olmayan sloganlar kullanılmıştır. Afişlerde Atatürk resimleri yanında TSK envanterinde yer alan uçak, gemi, tank, helikopter fotoğraflarına yer verilmiştir.⁵⁴⁶

“Güçlü Ordu Güçlü Türkiye” tartışmalarında, meselenin üç boyut üzerinden ele alındığı görülür. Bunlardan ilki, kalkınma temelli açıklamalardır. Buna göre, TSK'ne yapılan harcamalar, üretken olmayan verimsiz harcamalar olarak görülür. Bu nedenle, kalkınmaya ayrılacak kaynakların artırılması için TSK harcamalarının azaltılması gerekir. Diğeri ise, demokrasi ile ilgili açıklamalardır. 21. yüzyılda orduların demokratik sivil yönetime tabi hale gelmesi gerektiği belirtilerek TSK'nin siyasal kontrolü ve savunmaya odaklanması, güçlü bir ordu için gerekli görülür. Son olarak, güçlü ordu tartışması, etkinlik ve verimlilik üzerinden devam eder. Buna

⁵⁴⁴ M.Türköne, “Güçlü ordu mu, güçlü Türkiye mi?”, **Zaman**, 1 Eylül 2009.

⁵⁴⁵ Radikal, “Güçlü Ordu Güçlü Türkiye Sloganı Yanlış”, 30 Ağustos 2011, http://m.radikal.com.tr/politika/guclu_ordu_guclu_turkiye_slogani_yanlis-1061875, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2013).

⁵⁴⁶ Milliyet, “TSK Afişlerden Güçlü Ordu Güçlü Türkiye Sloganını Kaldırdı”, 27 Ağustos 2012, <http://www.milliyet.com.tr/tsk-afislerden-guclu-ordu-guclu-turkiye-sloganini-kaldirdi/gundem/gundemdetay/27.08.2012/1587079/default.htm>, (Erişim Tarihi: 18 Eylül 2013).

göre, TSK’nde, postfordist örgütlenmenin gerektirdiği teknoloji yoğun, küçük ve esnek yapılara geçilmelidir. Tabi ki, bu açıklama biçimleri, Türkiye’de TSK ile ilgili tartışma zeminini değiştirmektedir. Daha önce, resmi ideolojinin ve devletin kollayıcısı ve koruyucusu işlevleri üzerinden ele alınan TSK’nin artık Türkiye’de kalkınma, demokrasi ve etkinlik-verimlilik kavramları üzerinden tartışılmaya başladığı görülmektedir. Bu aynı zamanda, TSK için bir yol haritası çizmektedir. Yani, TSK’nin kendisinden beklenen özelliklerin ne olması gerektiği yönündeki beklentileri ve dönüşüm unsurları da bu açıklamalarda vardır. Dolayısıyla, TSK’nin meşruiyetini yeniden üretmesi için resmi ideoloji yerine bu kavramlar üzerinden hareket etme ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Bu kapsamda, tartışma konularından birisi de, resmi bayramların kutlama biçimi üzerinde odaklanmıştır. Bu bayramlarda, askeri geçitler, ortaöğretim öğrencilerinin zorunlu gösteriler düzenlemesi gibi uygulamalar, militarist yöntemler olarak görülmektedir.⁵⁴⁷ Dolayısıyla, bu durumun ortadan kaldırılması için resmi bayramların askeri imgeler içermeyen yöntemlerle kutlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu tartışmalar, 2012 yılında tekrar gündeme gelmiş ve AKP Hükümeti tarafından yönetmelik değişikliği yapılarak resmi törenlerde, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı hariç askeri geçit uygulamasına son verilmiştir.⁵⁴⁸ Bu kapsamda, 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı ile 19 Mayıs Atatürk’ü

⁵⁴⁷ Bu yaklaşımı temsil eden düşünceyi şu ifadelerde görmek mümkündür: “*Militarizm bilindiği gibi sivil alanı daraltan, kuşkucu, ötekileştirici, çatışmacı askerliğe ve orduya dair tüm değerleri kutsayan bir ideolojidir. Ve bu ideoloji yıllardır gerek ders kitapları aracılığıyla gerekse andımız, nöbetçi öğrenci ve tören yürüyüşleri gibi uygulamalarla çocuklara aşılanmaktadır. Çocuklara hala okullarda sanki sınırı koruyan bir asker gibi nöbet tutturulmaktadır. Her gün rahat, hazır ol komutlarıyla onlara “andımız” söylettirilmektedir. Askerlerin girdiği Milli Güvenlik dersleriyle de askerlik kültürü yüceltilerek ve özendirilerek verilmektedir. Böylesi uygulamalar yüzünden eğitim kurumlarından “insan” yerine uysal, itaatkâr ve birbirine benzeyen vatandaşlar yetişmektedir. Militer bir eğitim anlayışının bireyi okul duvarları içine hapsettiği unutulmamalıdır.”* Her Türk asker doğar” yerine “Her Türk sivil doğar” sloganının içselleştirilmesi gerekmektedir.” Bkz. U.Coşkun, “Askeri Ritüeller Okullardan Uzaklaştırılmalı”, 20 Mayıs 2009, <http://www.derindusunce.org/2009/05/20/askeri-ritueller-okullardan-uzaklastirilmali-artik/>, (Erişim Tarihi: 18 Haziran 2013).

⁵⁴⁸ Bkz. 5 Mayıs 2012 tarihli ve 28283 Sayılı Resmi Gazete Yayımlanan 2012/3073 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Yürürlüğe Konulan “Ulusal ve Resmi Bayramlar ile Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği”

Anma, Gençlik ve Spor Bayramı'nda resmi tören ve tebrikat kaldırılmıştır. 30 Ağustos Zafer Bayramı ve 29 Ekim Cumhuriyet Bayramlarında ise, başkentte askeri geçit sona erdirilirken tören, tebrikat ve resepsiyonun Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmesi; başkent dışında ise, bayram tebrikatlarının ve tören geçişinin mülki idare amiri, garnizon komutanı ve belediye başkanı tarafından kabul edilmesi, resepsiyonun ise vali tarafından verilmesi kararlaştırılmıştır.

Toplumsal yaşamdan askeri ve devletçi bu uygulamaların sınırlandırılmasında militarist ideolojinin toplumsal yansımalarının kaldırılması amaçlanmaktadır. Bu durum, TSK'nin toplumsal alandan çekilmesine bir örnek teşkil eder. Böylece, toplumla ilişki kurma alanında daralma meydana gelir. Tabi burada, TSK-toplum ilişkisinin resmi kanallarla ve resmi devlet ideolojisi üzerinden kurulması sona erdirilmektedir. Bu gibi değişiklikler, TSK'nin toplumsal meşruiyetini sağlama ve toplumla ilişki kurma biçimlerinde değişikliğe yol açmaktadır. Bunun gibi, zorunlu askerlik uygulamasının kaldırılması, Milli Güvenlik Bilgisi dersinin ortaöğretim müfredatından çıkarılması ve resmi törenlerde TSK'nin geriye çekilmesi, TSK-toplum ilişkisinin dönüşümüne işaret etmektedir. Bu durumda, TSK'nin toplumla ilişki kurma biçiminde işletmecilik yaklaşımına dayalı halkla ilişkiler, pazarlama ve medya gibi unsurların daha fazla kullanılmaya başlaması muhtemeldir. Zira burada çok temel bir nedensellik ilişkisi vardır: Kamusal alanın daralması, sivil alanın genişlemesine yol açar. Buna göre, TSK'nin toplumla ilişki kurma biçiminin sivilleşmesi ve piyasalaşması söz konusudur.

(2) Türkiye'de 2000'li Yıllarda Askeri İşgücü: Ulusal Merkezileşmeye Karşı Yerelleşme ve Uluslararasılaşma

Türkiye'de 2000'li yıllarda, askeri işgücünün istihdam biçimi, askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında TSK'nin siyasal kontrol sürecinin ve TSK'nin her zamankinden daha çok sorgulanır hale gelmesinin bir sonucu olarak birçok tartışma ve düzenleme konusu olmuştur. Bu kapsamda, gerek askeri personelin istihdam biçimlerinde gerekse zorunlu askerlik sisteminde değişiklikler görülür. Bu tartışma ve düzenlemelerde ana eğilim, merkezileşmeye karşı yerelleşme ve uluslararasılaşma olarak kendisini göstermiştir. Güvenlik sektörü reformunda genel olarak kapasite inşası başlığı altında ele alınan TSK'nin kurum olarak yeniden tasarımı, istihdam biçiminin değişimi doğrultusunda personel yönetimi, örgütlenme biçimi ve eğitim

sisteminde değişiklikler öngörmektedir. Değişimin gerçekleştirilmesi için seçilen yöntemin ilk aşaması, TSK'ne ilişkin tartışma zemininin genişletilmesi olmuştur. Bu süreçte, genel olarak, “kariyer sisteminden performans esasına dayalı sözleşmeli sisteme”, “merkezi yönetim biçiminden sivil-asker işbirliğine dayanan yerelleşmeye”, “ulusal olandan uluslararası olana” bir yöneliş söz konusudur.

1980'lerin ikinci yarısında ilk sözleşmeli istihdam (uzman erbaş) uygulamasının başlamasında sonra, 2000'li yılların hemen başında sözleşmeli askeri personel istihdam alanının genişletilmesiyle başlayan değişim, TSK-toplum ilişkisinin köklü kurumu olan zorunlu askerlik sistemi konusunda yoğunlaşan tartışmalarla devam etmiştir. Zorunlu askerlik sistemi tartışmalarının merkezinde, 1990'lı yılların başından itibaren değişik yoğunlukta konuşulan profesyonel askerlik ya da profesyonel ordu söylemi vardır. Ancak, profesyonel ordu kavramının zorunlu askerlikten ziyade, askeri işgücünün istihdam biçimini kökten değiştirmeye dönük bir proje olması, askeri istihdam biçimlerinin dönüşümü için zaman gerektirdiğini ortaya koymuştur. Bu dönemde, siyasi kontrol sürecinin ve sivil toplum ilgisinin de baskısıyla tartışmaların zorunlu askerlik sistemi üzerinde yoğunlaştığı görülür.

Zorunlu askerlik sistemi, ordu-millet geleneğinin kurumlaşmış biçimi olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin merkezileşmesinde de benimsenmiş bir sistemdir.⁵⁴⁹ Zorunlu askerlik sistemi, bu çerçevede, modern ulus devletin merkezileşme sürecinde devletin tanımlayıcı unsurlarından birisi olarak 19. yüzyılda gelişmiştir.⁵⁵⁰ Buna göre, Türkiye'de zorunlu askerlik sistemi tartışmaları, 1980 sonrasında, devletin merkezileşme-yerelleşme tartışmalarından ayrı ele alınamaz. Dolayısıyla, bu durum, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması ya da uygulanma yönteminin değiştirilmesine yönelik taleplerin bir merkezileşme meselesi olarak ele alınmasını

⁵⁴⁹ Zorunlu askerlik sistemi, 12 Mart 1914 tarihli ve 296 Sayılı Mükellefiyet-i Askeriye Kanun-u Muvakkatı ile başlamaktadır. Cumhuriyet'te de, 1927 yılında yürürlüğe giren 1111 Sayılı Askerlik Kanunu ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu çerçevesinde zorunlu askerlik sistemi uygulanmaya devam etmektedir. 1111 Sayılı Askerlik Kanununun 1'inci maddesi uyarınca. “*Türkiye Cumhuriyeti tebaası olan her erkek, işbu kanun mucibince askerlik yapmağa mecburdur.*”

⁵⁵⁰ Zorunlu askerlik sisteminin Bonapart ve Bismarck tarafından uygulandığı göz önünde bulundurulduğunda, zorunlu askerlik sistemi, Bonapartizm ya da Bismarçılık olarak tanımlanan devlet yönetim biçimlerinin de tanımlayıcı özelliği olarak ortaya çıkar.

gerektirir. 2000’li yıllarda, zorunlu askerlik sisteminin devamını savunan düşüncenin beslendiği fikri temel de buradadır. Türkiye’de TSK ile toplum arasındaki bağı kuran ordu-millet geleneğinin devamını savunan bu yaklaşım, genellikle profesyonel orduya geçişin zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına engel teşkil etmediğini, aksine ikisinin bir arada uygulanabileceğini söyleyerek etkinlik, verimlilik ve uzmanlaşmaya odaklı bir profesyonelleşme savunmaktadır.⁵⁵¹ Bununla birlikte, M.H. Caşın, profesyonelleşmeyi etkinlik temelinde almakla birlikte, profesyonel ordunun, vatandaşların devlete olan güvenini artıracığını savunur. Caşın’a göre, profesyonel ordunun tanımlayıcı özellikleri şunlardır: iyi eğitilmiş, hareket kabiliyeti yüksek ve teknolojik güce sahip.⁵⁵² Buna göre, profesyonelleşmenin, askeri eğitim sisteminde ve TSK’nin örgütlenme biçiminde postfordist bir dönüşüm öngördüğü açıktır. Postfordist paradigmanın öngördüğü örgüt ise, esnek uzmanlaşmaya dayalı, teknoloji yoğun, küçük ve başka bütün ya da parçalar ile kolaylıkla bütünleştirilebilir bir yapıya sahiptir. Bu anlamda, TSK’nin her ölçekte harekât yapmasına imkân veren bir yapı hedeflenmektedir. Bu yapı, bürokratik ve merkezîyetçi her türlü örgütlenme biçimini reddeder. Zira Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül de, TSK’nin örgütlenmesinde esas alınan ilkeleri 2003 yılı MSB bütçesinin TBMM Genel Kurul görüşmelerinde dile getirmiştir. TSK’nin üst düzey yönetim kademesi tarafından da sürekli tekrarlanan ve TSK’nin 21’inci yüzyıl örgütlenme ilkeleri olarak nitelenebilecek bu ilkeleri Bakan Vecdi Gönül şöyle açıklamıştır:⁵⁵³

⁵⁵¹ Emekli Tümgeneral Armağan Kuloğlu’nun şu ifadeleri, bu düşüncüyü özetlemektedir: “*Türk Silahlı Kuvvetleri’nde ihtiyaca göre, tecrübe ve teknik bilgi isteyen konularda uzman er ve erbaşlar devreye giriyor. Zaman, devamlılık ve teknik bilgiye olan ihtiyaç çerçevesinde ordudaki uzmanların sayısı da sürekli artıyor. Uzman ihtiyacı arttıkça ordu da zamanla kendiliğinden profesyonelleşiyor. Ama tabii bütünüyle profesyonel orduya geçiş mecburi askerliğin tamamen ortadan kaldırılması doğru olmaz. Profesyonel ordu ile birlikte mecburi askerlik de devam etmeli. Tamamen kaldırılması demek, Türkiye Cumhuriyeti devletinin kuruluş felsefesi ve ordu-millet dayanışmasına neden olan bağın ortadan kaldırılması demektir.*” Bkz. Akşam, “Profesyonel Ordu Vatandaşın Devlete Olan Güvenini Artırır”, 13 Ekim 2013, <http://www.aksam.com.tr/siyaset/profesyonel-ordu-vatandasin-c2devlete-olan-guvenini-artirir/haber-252422>, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

⁵⁵² Bu konuda Prof.Dr. Mesut Hakkı Caşın’ın söyledikleri, profesyonelleşme yaklaşımını ortaya koyması açısından önemlidir. Bkz. <http://www.aksam.com.tr/siyaset/profesyonel-ordu-vatandasin-c2devlete-olan-guvenini-artirir/haber-252422>, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

⁵⁵³ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 10, Yasama Yılı: 1, 55’inci Birleşim, 25 Mart 2003.

“Dünyamız, 21 inci Yüzyıla hızlı değişimlerle girerken, bilim ve teknolojinin baş döndürücü ilerleyişiyle birlikte, sadece ekonomik ve siyasî alanda değil, aynı zamanda savunma alanında da yeniliklere sahne olmuştur. Bu çerçevede, Türk Silahlı Kuvvetlerinin, içinde bulunduğumuz dönemin güvenlik ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir yapı içerisinde, imkân ve kabiliyetleri nitelik bakımından daha geliştirilerek, daha az mevcutlu; ancak, daha yüksek teknolojiye sahip, daha modern, ateş gücü yüksek ve manevra kabiliyeti yüksek bir güce kavuşması için gerekli çalışmalar yapılmaktadır.”

TSK'nin 21'inci yüzyıl örgütlenmesinde, zorunlu askerlik kapsamında askere alınanlar ile askeri personel sayılarında azalma meydana gelmesi hedeflenmektedir. Bunun için bir taraftan zorunlu askere alınanların sayısı azaltılmaya çalışılırken diğer taraftan askeri personelin kariyer sistemi yerine performans ve sözleşme esasına dayalı istihdamı tercih edilmektedir. Bu açığın ise, teknoloji ile kapatılması öngörülür. 21. yüzyıl TSK'nde asker tipi, teknolojiyi kullanabilen kişiler arasından seçilecek; TSK'nin eğitim sistemi de bu yönde uyarlanacaktır. Ancak bu süreç, tartışmalarla birlikte devam etmiştir. İlkeler ortak olmakla birlikte, ortaya çıkan durum, askerlik ile ilgili konuların siyasi bir araç haline gelip gelmeyeceği ya da sadece teknik bir ihtiyaç temelinde uygulamaya geçirilip geçirilmeyeceğidir. Mesela, 2000'li yıllarda, zorunlu askerlik sistemine yönelik ilk değişiklik, 2003 yılında, bedelli askerlik uygulamasının AKP Hükümetinin bazı Bakanları tarafından dile getirilmesiyle başlayan bedelli askerlik tartışmaları sonrasında gündeme gelmiştir. Genelkurmay Başkanlığı tarafından, askerlik sürelerinin kısaltılmasıyla ilgili bir teklifin hazırlanarak Hükümete gönderilmesi ve bu değişiklik teklifinin kamuoyuna duyurulması sonrasında, Genelkurmay Başkanlığı tarafından yapılan açıklamaların meseleyi yeniden yapılanma kapsamında iç ve dış siyasi ve askeri koşullara ve teknik ihtiyaçlara dayandırarak bu uygulamayı *ilk adım* olarak ilan etmesine rağmen, TSK'nin bu teklifi, bedelli askerlik uygulamasının önüne geçmek maksadıyla gönderdiği şeklinde yorumlanmıştır.⁵⁵⁴ Sonuçta, 15 Temmuz 2003 tarihinden itibaren 18 ay olan askerlik süresi 15 aya, kısa dönem erbaş ve erlik 8 aydan 6 aya, yedek subaylık ise 16 aydan 12 aya düşmüştür. Bunun sonucunda, asker sayısında yaklaşık 85.000 (% 17) kişilik bir azaltma gerçekleştirilmiştir. Genelkurmay Başkanlığının açıklamasında, risk ve belirsizliklerin artması nedeniyle, “ülke menfaatlerini uzaktan

⁵⁵⁴ Milliyet, “Bedelli Yerine Herkese Eşit Fırsat”, 23 Haziran 2003, s. 19.

ve başlangıcından itibaren koruyabilecek”, “hareket kabiliyeti ve ateş gücü yüksek”, “gerektiğinde süratle büyütülebilen elastiki kuvvet yapıları” öngörülmüştür.⁵⁵⁵

Devam eden bu tartışmalar, teknoloji yoğun örgütlenmeyi öngören modernizasyon hedeflerine ulaşılmasına paralel olarak, dönüşümün zamana yayılacağını göstermektedir. Bu anlamda, teknik zorunlulukların, halen zorunlu askerlik sisteminin devamını gerektirdiğini söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra, zorunlu askerlik sisteminin ekonomik açıklamasını da askeri yetkililerin basına yansıyan açıklamalarında görmek mümkündür. Zira yıllar içinde TSK’nin profesyonelleşmesini öngördüklerini belirten Genelkurmay Başkanı Orgeneral Necdet Özel’in ilk adımın atıldığı 2003 yılından on yıl sonra, 2013 yılı Ekim ayında profesyonel ordu konusundaki şu ifadeleri, ordu-millet geleneğini savunması yanında, aslında bu meselenin ekonomik yönünü de ortaya koyması ve profesyonelleşmeye yönelik kaygıları göstermesi açısından önemlidir.⁵⁵⁶

“TSK’deki toplam erbaş ve er mevcudu 430 binler civarında. Bunları uzman haline getirmek doğru değil artı mümkün de değil. Niye? Türkiye’de askerlik bir vatan borcu. Yani Türk Ordusunun belkemiğini Mehmetçik oluşturuyor. Mehmetçiğin yerini hiçbir şeyle dolduramayız. Dünyanın neresinde askere davulla zurnayla gönderilen var? Bu sistemle oynamaya kalkarsanız, orduyla millet arasındaki bağı da kopartır.”

Bu ifadelerde, ordu-millet yaklaşımının ardında aslında, *halen mevcut zorunlu askerlik sistemiyle karşılanan işgücünün piyasadan karşılanmasının mümkün olmadığına yönelik bir kaygı* görünmektedir. Açık olarak dile getirilmese de, 430.000 kişilik bu yapının tamamen uzman hale getirilmesinin mümkün olmadığını belirten Genelkurmay Başkanı aslında, bu alandaki işgücü piyasasının olgunlaşmadığı ya da

⁵⁵⁵ Genelkurmay Başkanlığı, TSK’nin küçültüleceğini şöyle ilan etmiştir: “(...) TSK, temkinli bir yeniden yapılandırma faaliyetini hızlandırmanın zamanı geldiğine inanmaktadır. Bunun ilk adımı olarak, 15 Temmuz 2003’ten itibaren, 18 ay olan askerlik süresinin 15 aya indirilmesi suretiyle mükellef asker sayısının yüzde 17 oranında azaltılmasının uygun olacağı teklifinin hükümete iletilmesi karar verilmiştir. Buna paralel olarak, yedek subaylık süresi 16 aydan 12 aya, kısa dönem erbaş ve erlik 8 aydan 12 aya indirilecektir. Bu azalma, ileride gerçekleştirilecek kuvvet yapısının küçültülmesine de imkân sağlamış olacaktır.”

⁵⁵⁶ Aydınlik, “Hedef Ordu’yu Küçültüp NATO’ya Piyon Yapmak”, 23 Ekim 2013, <http://www.aydinlikgazete.com/mansetler/26593-hedef-orduyu-kucultup-natoya-piyon-yapmak.html>, (Erişim Tarihi: 23 Ekim 2013).

mevcut durumda, işgücünü TSK'ne çekecek piyasa ve çalışma koşullarının henüz oluşmadığını; aslında zorunlu askerliğin gerçekten bir zorunluluktan dolayı devam ettiğini ima etmektedir. Bu söylemde üzerinde durulması gereken bir diğer ifade de, Genelkurmay Başkanı'nın zorunlu askerliğin Türkiye'de *vatan borcu* olduğunu vurgulamasıdır. Bu ifade aslında, anayasal düzenlemeye işaret etmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de merkezileşmenin ve yurttaşlık bağının temel unsurlarından birisi olan zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması; teknik zorunluluklar yanında, devletin kuruluş ilkelerinin değiştirilmesine yönelik (anayasa değişikliği ya da yeni anayasa yapımı gibi) bir çabanın da göz önünde bulunduracağı değişim unsurlarından birisi olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye'de yurttaşlık bağı ile doğrudan ilgili, anayasal bir uygulama olan zorunlu askerlik sistemi, 1982 Anayasası'nın "Vatan Hizmeti" başlıklı 72'nci maddesine göre, "*Vatan hizmeti, her Türkün hakkı ve ödevidir. Bu hizmetin Silahlı Kuvvetlerde veya kamu kesiminde ne şekilde yerine getirileceği veya getirilmiş sayılacağı kanunla düzenlenir.*" Buna göre, Türkiye'de askerlik hizmeti, bir *siyasi hak ve ödev* olarak yerini almıştır. Askerlik hizmetinin bir hak olması, TSK'ne katılma ve yönetiminde bulunma hakkını; bir ödev olması da ülke savunmasına katılma yükümlüğünü gösterir. Buna göre, askerlik hizmeti, merkezileşmenin temel unsuru olan yurttaşlık bağının da unsurlarından birisidir. Dolayısıyla, ulus devlet-yurttaş ilişkisinin dönüşümüne yönelik her tutum aynı zamanda, Türkiye'de devlet-yurttaş ilişkisini tanımlayan askerlik yükümlülüğünü de bir dönüşüm nesnesi olarak görür. Zira neoliberal düşünce, yurttaşların, zorunlu askerlik yerine piyasa kuralları çerçevesinde ülke savunmasına katılımını öngörmektedir. Burada savunma hizmetinin yerine getirilmesinde, bireysel sözleşmelere dayalı bir askeri işgücü oluşturulması hedeflenir. Bu uygulama, bir taraftan piyasanın faaliyet alanını genişletirken diğer taraftan devlet aygıtının sivil toplum ile olan ilişki alanını, yani kamusal alanı piyasa lehine sınırlar.

Türkiye'de zorunlu askerlik sisteminin kaldırılarak askeri işgücünün kısmen ya da tamamen piyasanın kurallarına bağlanmasını savunan düşünce, Türkiye'deki zorunlu askerlik uygulamasını belirli konular üzerinden tartışmaya açmaktadır. Bunlar, TSK'nde sözleşmeli personel istihdamına imkân veren yasal düzenlemeler, zorunlu askerlik uygulamasının kaldırılması, vicdani ret ve askerlik hizmetinde kötü

muamelenin önlenmesi ve eşcinsellerin durumudur. Bunlardan, vicdani ret, kötü muamele ve eşcinsellerin durumu, AB İlerleme Raporlarında yer bulmuştur. Bunlara ilave olarak bedelli askerlik uygulaması da 2000’li yıllarda yoğun tartışma alanlarından birisidir.

Türkiye’de profesyonellik tartışmalarının, en çok zorunlu askerlik sistemi üzerinde yoğunlaştığı görülür. Yine, başta iç güvenlik olmak üzere yürütülen faaliyetlerde verilen asker zayıatları, bir uzmanlaşma sorunu olarak tanımlanır. Bu yaklaşımda, profesyonelleşme, indirgemeci bir yaklaşımla, uzmanlaşma ile aynı anlamda kullanılır. Uzmanlaşma sorunun çözümü için öngörülen yöntem ise, sözleşmeli personel istihdamı olmuştur.⁵⁵⁷ Burada, TSK’nin profesyonelleşmesi, öncelikle, teknik etkinlik ve verimlilik ölçütlerine dayalı yönetsel bir sorun olarak sunulur. Profesyonelleşme tartışmalarında öne çıkan şey, profesyonelliğin, zorunlu askerlik sistemi yerine gönüllü ya da sözleşmeli personel istihdamıyla eş tutulmasıdır. Buna göre, zorunlu ve sözleşmeli personelden oluşan yapı ki buna karma model denilmektedir, yarı profesyonel ordu olarak sunulurken, tamamı sözleşmeli olan ordu tam profesyonel olarak kabul edilir.⁵⁵⁸ Buna göre, TSK’nin profesyonelleşmesi öncelikle, kariyer sisteminden sözleşmeli sisteme geçiş öngörmektedir.

TSK’nde sözleşmeye dayalı askeri personel istihdamı, 1986 yılında başlamıştır. 1986 yılında yayımlanan 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanunu, adı üzerinde belirli

⁵⁵⁷ Profesyonelleşme, öncelikle iç güvenlik harekâtında kullanılacak olan askeri birliklerinde gerçekleştirilmeye başlamıştır. Bu kapsamda, komando birliklerinin zorunlu asker sayısının azaltılarak bunların yerlerine sözleşmeli uzman erbaş istihdamı öngörülmektedir. Bu yaklaşım, 2010 yılı Bütçe Kanunu görüşmelerinde profesyonelleşme tartışmalarına cevap veren Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül’ün açıklamasında görülmektedir: “Profesyonelleşmedeki durumu arz etmek istiyorum: Bugün için 37.507 kadromuz vardır, bunun 35.922’si doldurulmuştur. Komando tugayında ise 2.747 erbaşın ataması yapılmış, hâlen 644 uzman erbaşın eğitimi devam etmektedir. Ayrıca, faaliyetine başlanan 992 uzman erbaşın Mart 2010’da birliklerine katılması öngörülmektedir. Böylece, komandodaki profesyonel uzman erbaş sayısı 4.383 olacaktır.” Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 23, Cilt: 56, Yasama Yılı: 4, 34’üncü Birleşim, 17 Aralık 2009.

⁵⁵⁸ S.Akyürek, **Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu**, Rapor No: 24, Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ankara, 2010, s. 33.

hizmetlerin yerine getirilmesinde uzmanlaşma ihtiyacına dayanır.⁵⁵⁹ Zira “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin erbaş kadrolarında devamlılık arz eden teknik ve kritik görevlerde, yetişmiş personel ihtiyacını karşılamak maksadıyla istihdam*” amaçlanmaktadır. Sözleşmeli askeri personel istihdamına yönelik bir sonraki adım ise, 2001 yılında atılmıştır. Sözleşmeli subay ve astsubay istihdamına imkân veren yasanın amacı ise, “*Türk Silâhlı Kuvvetlerinde ihtiyaç duyulan sınıflarda istihdam*” olarak ifade edilmiştir.⁵⁶⁰ Bu tanımlama daha geniş bir ihtiyaç ve hareket alanı sunmaktadır. Dolayısıyla, subay ve astsubay kadrolarının sözleşmeli ve kariyer esaslı dağılımı günün koşullarına göre değiştirilebilecek durumdadır. Sözleşmeli askeri personel istihdamına dayanan son düzenleme ise, *sözleşmeli er* istihdamına imkân veren yasal düzenlemedir.⁵⁶¹ Bu Kanunun amacı da özetle, “*lüzum görülen erbaş ve er kadrolarında, kritik ve uygun görülen görevlerde, yetişmiş personel ihtiyacını karşılamak maksadıyla istihdam*” olarak açıklanmıştır. Sözleşmeli subay ve astsubay istihdamında, uzmanlaşma ihtiyacına dayalı bir istihdamdan bahsedilmemekle birlikte, er ve erbaş kadrolarının sözleşmeli yapıya dönüştürülmesinde bu ihtiyaç açıkça belirtilmiştir. Bunun temelinde, subay ve astsubayların uzman ya da profesyonel olarak görülmesi yanında, bu kişilerin TSK’nin alt ve orta düzey yönetici sınıfını oluşturmasının da önemli bir payı olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye’nin gündemine, Kasım 2010 ayında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda MSB bütçesi görüşmelerinde Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül’ün sözleşmeli erlik konusunda bir çalışma yaptıklarını açıklamasıyla giren ve 11 Temmuz 2011 tarihinde teminine başlanan sözleşmeli erlik sistemi, TSK’nin profesyonelleşmesinin ilk aşaması olarak ilan edilmiştir. TSK’nin kariyer sisteminden bağımsız, belirli süreli sözleşmelerle ve belirli bir yaşa (29 yaş) kadar istihdam edilecek olan bu erlerin süresi onunda tazminat ödenerek ilişkilerinin kesilmesi öngörülmektedir. Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül’ün ifadesiyle “paralı

⁵⁵⁹ 1988 yılında yürürlüğe giren 3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanunu uyarınca, “*Jandarma Genel Komutanlığınca belirlenen kadro görev yerlerinde devamlı personel istihdam ederek hizmetteki verimi artırmak maksadıyla*” personel temini öngörülmekle birlikte, uzman jandarma uygulaması sözleşmeye dayalı bir istihdam biçimi değildir.

⁵⁶⁰ Bkz. 13 Haziran 2001 tarihli ve 4678 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun.

⁵⁶¹ Bkz. 10 Mart 2011 tarihli ve 6191 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu.

asker”⁵⁶² olacak olan sözleşmeli erlerin, başlangıçta sadece iç güvenlik bölgesinde istifade edilmeleri öngörülmüş olmakla birlikte, işgücü arzının ve sürekliliğinin yetersiz kalması nedeniyle; terörle mücadele dışında ve ülkenin diğer yerlerinde görevlendirilme ve sözleşme sürelerinin bitiminde ilişkilerinin kesilmesinden sonra diğer kamu kurumlarında istihdam edilebilme imkânı getirilmiştir.⁵⁶³

Sivil toplum örgütleri tarafından zorunlu askerlik sistemine ilişkin kapsamlı ilk rapor, BİLGESAM tarafından, 2010 Kasım ayında yayımlanmıştır.⁵⁶⁴ Zorunlu askerlik sisteminin TSK’nde etkinliğini değerlendiren raporda, Tablo-30’da kavramsallaştırılan nedensellik ilişkilerinin kurulduğu görülür. Raporda, zorunlu askerlik sisteminin toplumsal boyuttaki olumlu yönlerinden de bahsedilmesine rağmen⁵⁶⁵, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına yönelik savları ve oluşturulmaya çalışılan tartışma zeminini görmek mümkündür.

⁵⁶² “TSK’da Sözleşmeli Dönemi”, 06 Kasım 2010, <http://www.sonsayfa.com/Haberler/Gundem/TSKda-sozlesmeli-er-donemi-175289.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁵⁶³ Sözleşmeli er istihdamını artırmak için hizmet koşullarının iyileştirilmesini amaçlayan, 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gerekçesinde bu durum açık olarak ortaya konulmuştur: “*Sözleşmeli erbaş ve er teminine 11 Temmuz 2011 tarihinde başlanmıştır. Dört dönem temin faaliyeti sonucunda 15.000 fiili kadroya karşılık ancak 1207 sözleşmeli erbaş ve er temin edilebilmiştir. 29 yaşına kadar yaklaşık yedi yıl aralıksız İç Güvenlik Bölgesinde görev yapacakları dikkate alındığında, sözleşmeli erbaş ve erler, bölgenin ağır şartları ve görevin zorlukları nedeniyle sistemden ayrılmaya başlamışlardır. Sözleşmeli erbaş ve er fiili kadrosu 2013 yılı için 24.000, 2014 yılı için ise 33.000 olarak öngörülmüştür. Ancak son dönem temin faaliyetinde sınava katılan personel sayısı 3.038 iken, temin faaliyetinde bu sayı 579’a kadar düşmüştür.*” Bkz. TBMM, **Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili Yalova Milletvekili Muharrem İnce’nin; Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi ile Milli Savunma Komisyonu Raporu (1/795, 2/64)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss479.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁵⁶⁴ S.Akyürek, 2010.

⁵⁶⁵ Bunlar şöyle sıralanabilir: Toplumda birbirine yabancı olan kesimleri bir araya getirmesi, alt gelir grubunda olanların eğitim ve sosyalleşmesine katkı sağlaması, meslek edindirme kursları sayesinde sivil yaşama hazırlaması, yurt sevgisi ve toplumsal değerler kazandırıcı olması, TSK ile toplum arasında yabancılaşmayı önlemesi. Bkz. *a.g.k.*, s. 28.

Tablo-30: BİLGESAM Raporunda Zorunlu Askerlik Sistemi⁵⁶⁶

Neden-Sonuç İlişkisi	Tezler	Sorun Alanı
Zorunlu Askerlik-Birey	*Zorunlu askerlik bireysel farklılıkları dikkate almaz. *Sorunlu er ve erbaş sayısı artmaktadır. *Sorunlu birey verimliliği düşürmektedir.	Bireysel Farklılıklar Elverişsiz/Niteliksiz İşgücü
Zorunlu Askerlik-Maliyet Etkinlik	*Bireyin uyum süresi, maliyet etkin değildir. *Askerlerin her yıl değişimi, yetişmiş işgücünün her yıl kaybedilmesine yol açar. *Kısa zorunlu askerlik süresi, maliyet etkin değildir. *Askeri maksat dışı çalıştırma, maliyet etkin değildir.	İşgücü Etkinliği Silah ve Teçhizatın Etkin Kullanımı Kurumsal Etkinlik
Zorunlu Askerlik-İşgücü	*Belirli bir işgücü, bedel ödemeksizin belirli bir süre piyasadan alıkonulmaktadır. *İşgücü, niteliğine uygun olmayan şekilde ve verimsiz olarak çalıştırılmaktadır.	Piyasada Nitelikli İşgücü Kaybı Kurumsal Etkinlik
Zorunlu Askerlik-Ekonomi	Nitelikli işgücünün verimsiz çalıştırılması ekonomik kayba sebep olmaktadır.	Atıl Kapasite Milli Gelir Kaybı
Zorunlu Askerlik-Aile	Ailesinden ayrılan bireylerin ailevi ve ekonomik sorunları olmaktadır.	Sosyal Güvenlik Toplumsal Düzen

BİLGESAM raporunda kurulan neden-sonuç ilişkilerine bakıldığında, zorunlu askerlik sistemine ilişkin tartışmaların merkezinde, bireysel farklılık ve maliyet etkinlik, işgücü piyasası, milli ekonomi ve aile kavramlarının olduğu görülür. Bu kavramlar, Türkiye’de zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına yönelik tartışma zemininin daha genişletilmesi anlamına gelmektedir. Zamanla daha çok nedensellik ilişkisi kurulması, daha çok sorgulama ortamı yaratacağından, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasının toplumsal bir beklenti olarak sunulması mümkündür. Zira toplumsal değişimleri gerçekleştirmeye yönelik kalıcı değişikliklerde yöntem budur. Bunlar, aynı zamanda, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına yönelik gerekçeler olarak kabul edilmelidir. Bütün bu tartışmanın temelinde, zorunlu askerlik sistemi yerine, seçim ve gönüllük esasına dayalı bir askerlik sisteminin getirilmesi vardır.

⁵⁶⁶ a.g.k., s. 24-29.

Profesyonelleşme aynı zamanda, askeri personel sayısının azaltılması, yani TSK'nin küçültülmesi anlamına gelir. TSK'nin profesyonelleşmesi tartışmalarında sıklıkla dile getirildiği gibi, asker sayısının fazlalığına dayanan yani emek yoğun bir ordu hantal olarak değerlendirilmektedir. Özellikle, Soğuk Savaş sonrasında, teknolojik gelişmeler ve yönetim düşününde postfordist örgütlenme biçimlerinin öne çıkmasıyla, büyük ordular yerine daha küçük, esnek ordu örgütlenmelerine yönelik eğilim ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, TSK'nin küçültülmesi fikri, demokratik (sivil) kontrol yaklaşımının öngördüğü kontrol edilebilir küçük ordu yaklaşımıyla, yönetim düşününün postfordist paradigmasının üst üste geçtiği bir alanda gelişir. Bu anlamda, TSK'nin profesyonelleşmesine yönelik tartışmalar, bir taraftan siyasi temelli, diğer taraftan etkinlik ve verimliliğe dayalı yönetsel temelli söylemden beslenir.⁵⁶⁷ Nitekim aynı kapsamda, TSK'nde profesyonelleşme sürecinin bir küçülme yaratacak olması nedeniyle, özünde bürokratik direnç olduğunu savunan düşünceler de vardır. Burada, liberalizmin, bürokrasinin değişime direnci ya da küçülerek gücünü kaybetmek istemediği gibi tezlerine dayanan bu açıklamalar, profesyonelleşmenin önünde, aslında askeri bürokrasinin sadece gücünü kaybetmemek ve üst düzey askeri yetkili (general/amiral) sayısının azalmasını önlemek gibi gerekçeler olduğunu savunur.⁵⁶⁸

⁵⁶⁷ Nitekim bu yaklaşımın örneğini Şahin Alpay'ın şu yazısında görmek mümkündür: “(...) hedef TSK'yi profesyonel yapmak, gönüllü ve maaşlı hale getirmek olmalı. Esas olarak iki nedenle: Birincisi, Türkiye'nin güçlü ve etkin, işini gereğince yapan bir orduya ihtiyacı var. Maalesef, TSK'nın savunma görevini gereği gibi yerine getirip getirmediği konusunda soru işaretleri artıyor. Ordunun görevini gereğince yerine getirmesi için öncelikle daha az sayıda ama çok daha iyi eğitilmiş ve çok daha etkin silahlarla donatılmış, en etkin istihbarat imkânlarına sahip profesyonel bir ordu olması gerekiyor. İkinci neden ise Türkiye'nin sadece işini yapan, siyasete karışmayan bir orduya ihtiyacı olması. Evet, TSK'nın siyasete karışmayan, sivil ve demokratik denetime tabi olan bir ordu haline gelmesi için gerek hukuk alanında, gerekse subayların demokratik bir kültürle eğitilmeleri konusunda yapılması gereken çok şey var. Ne var ki, ordunun profesyonel hale gelmesi de, parlamentoya ve topluma hesap veren bir kurum haline gelmesine yardımcı olacaktır.” Bkz. Şahin Alpay, “Niye Profesyonel Ordu”, **Zaman**, 1 Mayıs 2010, http://www.zaman.com.tr/sahin-alpay/niye-profesyonel-ordu_979059.html, (Erişim Tarihi: 05 Kasım 2013).

⁵⁶⁸ M. Türköne, “Profesyonel Ordu”, **Zaman**, 8 Temmuz 2010, http://www.zaman.com.tr/mumtazer-turkone/profesyonel-ordu_1003577.html, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

Bununla birlikte, TSK'nin sayısal olarak küçültülmesine yönelik görüş hâkimiyetini korumaktadır. Zira gerek güvenlik sektörü reformu savunucuları, gerekse NATO ve uluslararası örgütler tarafından bu yönde bir baskı vardır. Bu kapsamda, Ocak 2012 ayından itibaren personel sayılarını resmi internet sayfasından duyurmaya başlayan Genelkurmay Başkanlığı, TSK'nin personel sayısındaki değişimi göstermeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, Ocak 2012 ve Eylül 2014 aylarındaki personel sayıları ve değişim oranları Tablo-31'de gösterilmiştir. Genelkurmay Başkanlığı tarafından belirlenen uzman statüsüne göre, TSK'nin askeri personelinin ortalama 1/3'ü uzman personelden oluşmaktadır.⁵⁶⁹ Ocak 2012-Eylül 2014 dönemine bakıldığında genel bir azalış görülmektedir. Dönemin başındaki ve sonundaki personel sayıları genel değişimi göstermesi açısından önemlidir.

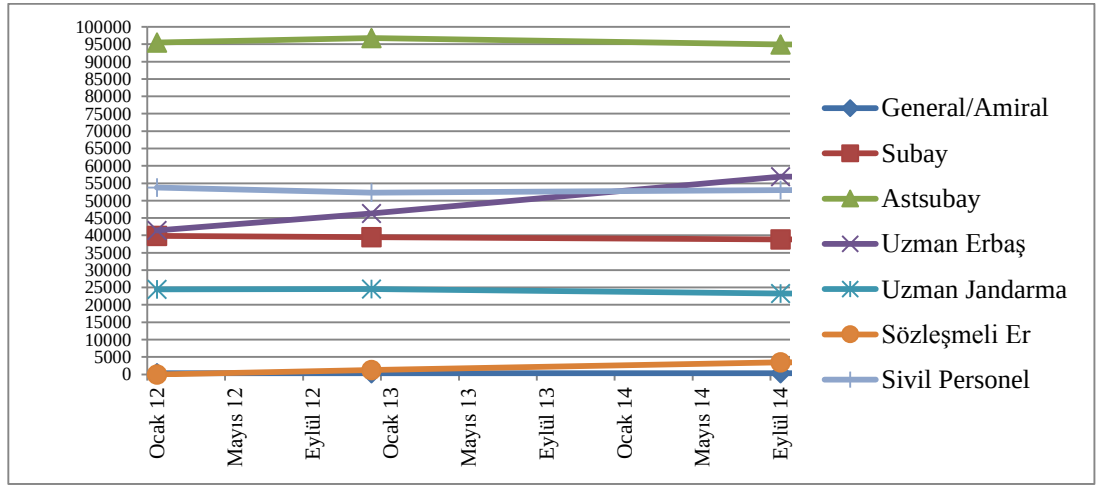
Tablo-31: TSK Personel Sayılarındaki Değişim (Ocak 2012/Eylül 2014)⁵⁷⁰

Statü	Ocak 2012	Eylül 2014	Değişim Oranı (%)
General/Amiral	364	346	-4,94
Subay	39.873	38.856	-2,55
Astsubay	95.467	94.982	-0,50
Uzman Jandarma	24.434	23.313	-4,59
Uzman Erbaş	41.422	56.879	37,32
Sözleşmeli Er ve Erbaş	0	3.462	Artış
Yükümlü Er ve Erbaş	448.227	392.569	-12,42
Yedek Subay	6.099	7.809	28,03
Sivil Personel	53.774	53.059	-1,33
TOPLAM	711.759	671.275	-5,69

⁵⁶⁹ Uzman personel, sivil memur ve işçi hariç olmak üzere, askerlik hizmetini yerine getiren er ve erbaş statüsündeki askerler dışında kalan meslek mensuplarından (General/Amiral, Subay, Astsubay, Uzman Jandarma, Uzman Erbaş ve Sözleşmeli Er) oluşmaktadır. Bu oran %32-35 aralığında değişmektedir.

⁵⁷⁰ Celp dönemleri itibarıyla, er ve erbaşlar ile yedek subay sayılarında gelen ve gidenlerden dolayı üst üste binme nedeniyle sayıların normalden yüksek olma ihtimali vardır. Bu veriye ulaşamaması nedeniyle bu konuda kesinlikle bir şey söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, genel sayıya bakıldığında, personel sayısında bir azalma olduğu ve uzman personel kompozisyonunun sözleşmeli statü lehine değiştiği gözlenmektedir. Bu da TSK'nin personel sayısının azaltıldığı (küçültüldüğü) ve sözleşmeli yapıya geçiş olduğu yönündeki tezi teyit etmek için yeterlidir. Zira siyasi ve askeri otoriteler tarafından dile getirilen küçülme, profesyonelleşme, modernizasyon, ayrıca, TSK'nin görev alanının yeniden belirlenmesi gibi söylemler, bu yönde bir eğilimi desteklemektedir.

Tablo-31'e göre, Ocak 2012 ile Eylül 2014 arasında toplam personel sayısında % 5,69 oranında bir azalma meydana geldiği görülmektedir. Aynı aylar arasında, general/amiral, subay, astsubay, uzman jandarma ve sivil personel sayısında azalma varken uzman erbaş, sözleşmeli er ve yedek subay sayısında bir artış olduğu görülmektedir. Ayrıca, personel sayısındaki değişime belirli aylar itibarıyla bakıldığında, personel sayısında azalan bir eğilim olduğu görülmektedir. Buna göre, TSK'nin Ocak 2012-Eylül 2014 dönemine ait uzman personel (sivil personel dâhil) durumundaki değişim Şekil-1'de gösterilmiştir.⁵⁷¹

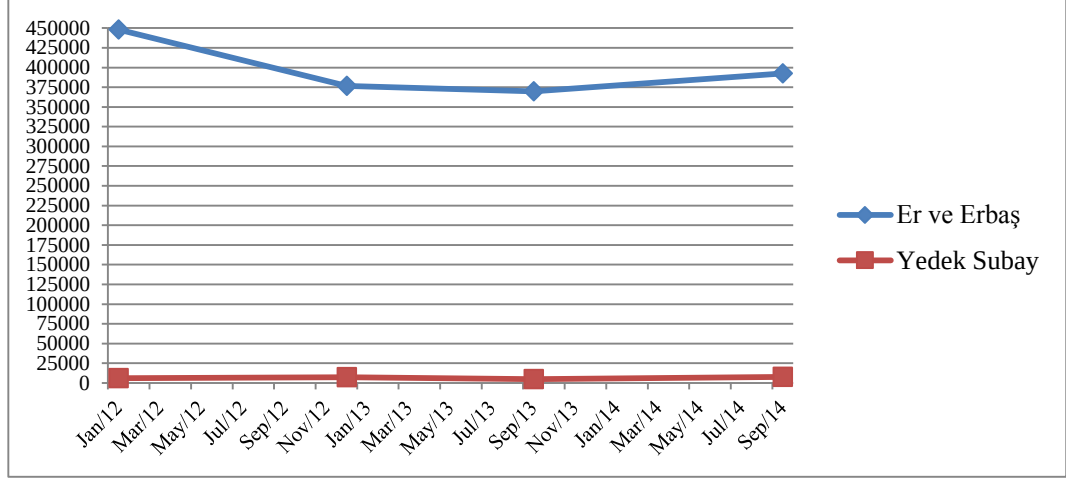


Şekil-1: TSK'de Uzman Personelin Sayısal Değişimi (Ocak 2012-Eylül 2014)

Şekil-1'e göre Ocak 2012-Eylül 2014 döneminde, sözleşmeye dayalı olarak istihdam edilen uzman erbaş ve sözleşmeli er sayısında bir artış söz konusudur. Buna karşılık, aynı dönemde, general/amiral, subay, astsubay, uzman jandarma ve sivil personel sayısında bir azalma görülmektedir. Bu durum, TSK tarafından uzman statüsünde sayılan askeri personelin oluşumunda sözleşmeli oranının artması yanında, alt ve orta düzey yönetici oranının da nispi olarak azalması anlamına gelmektedir. Bunlar içerisinde sözleşmeye dayalı istihdam oranının arttığı görülmektedir. Mesela, Ocak 2012 ayında, uzman statüsündeki personel içinde

⁵⁷¹ Şekil-1 ve Şekil-2'nin oluşturulmasında başlangıç dönemi olan Ocak 2012, Ağustos-Kasım 2012 dönemi yayımlanmamış olması nedeniyle Aralık 2012 ve TSK'nin atama, terfi, emeklilik ve mezuniyetleri sonrasındaki ilk ay olan Eylül 2013 ve Eylül 2014 ayları seçilmiştir. Bu grafikleri, celp dönemleri itibarıyla düzenlemek de mümkün olmakla birlikte, nispeten daha belirli ve sabit olan Eylül ayları seçilmiştir.

sözleşmeli subay ve astsubaylar hariç⁵⁷², sözleşmeye dayalı (uzman erbaş ve sözleşmeli er) oranı, % 20,55 iken Eylül 2014 ayında bu oran % 27,7'ye çıkmıştır. Bunun yanı sıra, zorunlu askerlik kapsamında askerlik hizmetini yerine getirenlerin sayısındaki değişim de Şekil-2'de gösterilmiştir.



Şekil-2: Zorunlu Askerlik Statüsünde Bulunanların Sayısal Değişimi (Ocak-2012-Eylül 2014)

Şekil-2'ye göre, zorunlu askerlik sistemi kapsamında askerlik hizmetini yerine getirenlerin toplam sayısı da, Ocak 2012-Eylül 2014 döneminde bir azalış göstermektedir.⁵⁷³ Personel sayısının azalması, yani sayısal küçülme, tek başına bir uygulama olmasının yanında, TSK'nin fiziksel olarak da küçülmesini zorlayıcı niteliktedir. Diğer bir deyişle, aynı hizmetlerin daha az personel ile yapılmaya çalışılması, TSK'yi fiziksel olarak küçülmeye de zorlamaktadır. Asker sayısının azalması karşılığında, sivil personelde de bir artış meydana gelmemiş olması, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde sivil personel desteğinin de sağlanamadığını göstermektedir. Bununla birlikte, zorunlu askerlik kapsamında askere alınanların sayısındaki azalmanın uzman erbaş, sözleşmeli erler ve kısmen de olsa yedek

⁵⁷² TSK tarafından sözleşmeli subay miktarlarının yayımlanmaması nedeniyle bu statüye ait sayısal değerler üzerinden bir analiz yapmak mümkün değildir. Bununla birlikte, TSK'ndeki sözleşmeli subay ve astsubay sayısı sıfır kabul edilse bile, uzman personelin kompozisyonunda sözleşmeli statü lehine sayısal bir artış vardır. Sözleşmeli subay ve astsubaylar dâhil edildiğinde bu oranın artacağı muhakkaktır.

⁵⁷³ Yedek subay sayısında Ocak 2012 ayı ile Eylül 2014 ayı arasında anlamlı bir fark olmakla birlikte aynı dönemin geneline bakıldığında, yedek subay sayısının yıllık periyotlarda artış ve azalış gösterdiği görülmektedir.

subaylarla takviye edilmeye çalışıldığı söylenebilir. Zira Genelkurmay Başkanı Orgeneral Necdet Özel de, Ocak 2012 ayında yaptığı açıklamada, yükümlü asker sayısının ihtiyacı karşılamada yetersiz kaldığını, bu nedenle personel açığının uzman personel istihdamıyla karşılanmaya çalışıldığını belirtmiştir.⁵⁷⁴ Bu kapsamda, sözleşmeli er uygulamasında da, beklenen sayıda başvuru ve katılım sağlanamadığını açıklayan Özel, tektip askerlikten vazgeçildiğini ve uygulanacak modelin belirlenmesinde siyasi otorite tarafından alınacak kararlara uyulacağını belirtmiştir.⁵⁷⁵ Bu ifade aynı zamanda, siyasi kontrol sürecinin sağlandığının ve siyaset alanının genişlediğinin, yani siyasi otoritenin askeri yönetim alanındaki politika araçlarını artırdığının bir göstergesi olarak görülmelidir.

Sözleşmeli askeri personel sisteminin toplumsal karşılığı da vardır. Bu olguyu, güvenlik sektörü reformu söyleminde, demokratik yönetim ilkeleri doğrultusunda dile getirilen iç demokratikleşme kavramı karşılar. Buna göre, sözleşmeli askeri personel istihdamı öncelikle bir meslek olarak askerliğe giriş tabanını genişletme işlevine sahiptir. Sadece askeri lise, astsubay hazırlama okulu ya da harp okulları kanalıyla olan mesleğe girişler, sözleşme esasına dayalı olarak diğer yaş ve eğitim durumlarına sahip kişilere de askerlik mesleğine giriş imkânı sağlamaktadır.⁵⁷⁶ Bu

⁵⁷⁴ Genelkurmay Başkanı Org. Özel, durumu şöyle açıklamıştır: “2011 yılında uzun dönem erbaş ve er kaynağının ihtiyacı karşılama oranı yüzde 64.47 iken, bedelli askerliğin etkisiyle 2012 yılında bu oranın yüzde 59.62’ye düşeceği öngörülmektedir. Ayrıca her celp döneminde kaynaktaki yükümlü sayısının azaldığı görülmektedir. Personel açığını, uzman personel miktarındaki artış ile karşılamayı ve kuvvet yapısında bazı değişiklikler yaparak, etkinlikten, verimlilikten ve caydırıcılık vasfımızdan taviz vermeden kapatmayı amaçlıyoruz.” Bkz. <http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

⁵⁷⁵ Özel, bu durumu da şöyle açıklar: “2011 yılı için 5 bin 103 kişilik kontenjan için müracaat eden 3 bin 38 kişiden 783’ü eğitime başlama hakkını kazanmıştır. Bunlardan 672’si eğitim merkezlerine katılmış, 107’si eğitim sırasında ayrılmış, halen 565 sözleşmeli erin eğitimleri devam etmektedir. 2012 yılı için 10 bin 659 kişinin temini planlanmıştır. Bugün itibarıyla 13 bin 695 kişi müracaat etmiştir. Diğer kurumlardaki memur ve sözleşmeli personele sağlanan haklardan daha iyi haklar sağlanmasına rağmen, sözleşmeli er konusunda beklenen katılım sağlanamamıştır.” Bkz. <http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

⁵⁷⁶ Mesela, 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun’un “Kaynak” başlıklı 4’üncü maddesine göre, “Sözleşmeli subay kaynaklarını; en az dört yıllık fakülte veya yüksekokulları bitirenlerden (...) yirmi yedi yaşını,

anlamda, TSK'nin yönetimine katılma tabanı da genişletilmiş olmaktadır. Sadece, ilköğretim kurumlarından başlanan öğrenci alımlarının daha sonra yükseköğrenim (ön lisans ve lisans) ve yükseköğrenim sonrasında kurs verilerek mesleğe giriş şeklinde genişletilmesi bu yönde bir eğilimi göstermektedir. Sözleşmeli subay ve astsubayların mesleğe başlamak için aldıkları eğitim, kurs niteliğini taşımaktadır.⁵⁷⁷ Dolayısıyla subaylık ya da astsubaylık diplomasının bir sertifika niteliğini taşımaya başladığı söylenebilir. Böylece, bir taraftan askerlik mesleğine giriş kanalları arttırılarak demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde sivilleşme temelli bir demokratikleşme gerçekleştirilmeye çalışılırken diğer taraftan, kursa dayalı mesleki eğitim yolunun açılmasıyla da, teknik-mesleki askeri personel tipi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu durum, askerlik mesleğinin, resmi devlet ideolojisinden ayrı nötr asker tipini yaratmaya dönük olarak, teknik-mesleki kavramlar üzerinden yeniden inşa edilmesi anlamına gelir.⁵⁷⁸ Zira askeri okulların müfredatının değiştirilmesine yönelik sivil toplum örgütlerinin taleplerinin temelinde, askeri okullarda geçen uzun öğrenimin, öngörülen yeni asker tipine aykırı olduğu yönünde düşünce vardır.⁵⁷⁹

Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşları tarafından askeri ortaöğretim kurumlarının kapatılması önerileri de vardır. Türkiye'de astsubay meslek

lisansüstü eğitimini tamamlamış olanlardan otuz iki yaşını bitirmemiş olanlar teşkil eder. (...) (Değişik cümle: 22/5/2012-6318/68 md.) (...) askerlik yükümlülüğünü yerine getirmekte olanlar veya terhis edilenler sözleşmeli subay olabilirler.” Sözleşmeli astsubaylık içinse, lisans ya da önlisans öğrenimi tamamlayanlar başvuru yapabilmektedir.

⁵⁷⁷ Bkz. 13/6/2001 tarihli ve 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun.

⁵⁷⁸ Askeri eğitim sistemindeki değişimi eleştiren yaklaşımı Özdağ'ın şu ifadelerinde görmek mümkündür: “Subay ve astsubay şiddet yönetimine hazırlanırken uzun bir mesleki eğitimden geçer ve sorumluluk üstlenir. Bu eğitim sadece askeri eğitim değil, aynı zamanda tarih, coğrafya, hukuk, sosyoloji, ekonomi, politika eğitimidir. Özetle şiddeti yönetecek mesleğe mensup olacak kişilere entelektüel bir altyapı kazandırmak, şiddetin yönetiminin öz denetimi açısından çok önemlidir. Oysa profesyonel orduda erler, subay ve astsubayların aldığı entelektüel eğitimi almadan şiddet uygulamasının ötesinde şiddet yönetimini de az çok öğreneceklerdir. Aynı eğitim, mesleki bilinç, mesleğin şeref kodlarının kazandırılması gerçekleşmeden şiddet yönetimini yaygınlaştırmak tehlikeli sonuçlar doğurabilir.” Bkz. Ü.Özdağ, “Nasıl Bir Profesyonel Ordu: TSK Hakkında Yeni Bir Tartışma”, **21. Yüzyıl**, S. 20, (Ağustos 2010), s. 13.

⁵⁷⁹ B.Berksoy, 2013, s. 8.

yüksekokullarının açılmasından sonra⁵⁸⁰ astsubay hazırlama okullarının kapatılması ve bunun devamı olarak askeri liselerin kapatılması önerilerinin kökenini, 20'nci yüzyılın başında ABD'de zorunlu askerlik sistemine ve ortaöğretim kurumlarında askerlik eğitimi verilmesine yönelik tartışmalarda bulmak mümkündür. O dönemde, bu uygulama, küçük yaşta verilen askeri eğitimin toplumun askerileşmesini sağlayacağı gerekçesiyle liberal kesim tarafından yoğun eleştiri almıştır. Sivil toplum örgütlerinin, Milli Güvenlik Bilgisi derslerinin sivil ortaöğretim müfredatından kaldırılması, askeri okulların müfredatlarının yeniden düzenlenmesi ya da askeri liselerin kapatılması önerilerinin temelinde ABD'deki liberal tartışmalara dayalı olarak açıklamak yanlış olmayacaktır.

TSK'nin demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde, eleştiri konusu olduğu diğer konular ise, azınlıkların TSK kadrolarına girememeleri, vicdani ret, kötü muamele ve eşcinsellerin askerlik durumudur. Temelde insan hakları yaklaşımı kapsamındaki bu tartışmalar, TSK'nin iç demokratikleşmesi için gerekli görülür. Bunlardan azınlıklar, vicdani ret, kötü muamele ve eşcinsellerin askerlik durumu konuları, AB İlerleme Raporlarında da yer almıştır. Bu kapsamda AB, 2005 yılından itibaren, Türkiye'de zorunlu askerlik sistemini, demokratik yönetim ilkeleri (insan hakları) çerçevesinde tartışmaya açmıştır.

İlk kez 2004 İlerleme Raporunda dile getirilen ve dikkati çeken eleştirilerden bir tanesi de azınlıkların üst düzey askeri görevlere gelemediği yönündeki eleştiridir.⁵⁸¹ Aynı eleştiri 2005 yılı İlerleme Raporu'nda da dile getirilmiştir. Ancak bu eleştirinin

⁵⁸⁰ 16 Ekim 2003 tarihli ve 25261 Sayılı resmi Gazetede Yayımlanan Astsubay Meslek Yüksek Okulları Yönetmeliği. (Yönetmeliğin "Öğrenci Kaynakları" başlıklı 41'inci maddesi, öğrenci kaynağını şöyle tanımlamıştır: "*Astsubay meslek yüksekokullarının öğrenci kaynağı; astsubay hazırlama okulları ile (...) Genelkurmay Başkanlığı tarafından onaylanan sivil lise ve dengi okul mezunlarıdır.*")

⁵⁸¹ 2004 ve 2005 İlerleme Raporlarında bu durum şöyle dile getirilmiştir: *Türkiye, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'ni veya Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı'nı imzalamamıştır. Türkiye kamu makamlarınca ayrımcılığın genel olarak yasaklanması konusundaki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 12 Numaralı Protokolü de henüz onaylamamıştır. Bu, azınlık mensuplarının sıklıkla fiili ayrımcılığa uğramaları ve idari ve askeri görevlere gelmekte güçlüklerle karşılaşmaları nedeniyle özellikle önemlidir.*" Bkz. 2004 ve 2005 Türkiye İlerleme Raporları.

sonraki raporlarda yer almadığı görülmektedir.⁵⁸² Bunun yanı sıra, 2005 İlerleme Raporu'nda eleştiri konularından birisi de ilk kez gündeme gelen vicdani ret uygulamasıdır. Burada, vicdani ret hakkının verilmemesi eleştirilerek, bu durumda Avrupa Konseyi tavsiyeleri doğrultusunda, alternatif kamu hizmeti imkânı veren düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. AB, 2013 yılı itibarıyla, Türkiye'yi vicdani ret konusunda AİHM kararlarını uygulamadığı ve Avrupa Konseyine üye ülkeler arasında vicdani ret hakkı tanımayan tek ülke olduğu gerekçesiyle eleştirmeye devam etmektedir.⁵⁸³ Bunun yanı sıra, 2008 yılından itibaren Türkiye'de eşcinsellere, askere giriş esnasında uygulanan kanıt yöntemi üzerine odaklanan AB, bunu da insan hakları açısından eleştirmeye başlamıştır.⁵⁸⁴ Bu kapsamda, vicdani ret konusunun TBMM gündemine gelişi, 2012 Mayıs ayıdır. Milli Savunma Bakanı'nın yanıtlaması istemiyle, zorunlu askerlik, vicdani ret ve eşcinsellerin durumuna ilişkin olarak soru önergesi veren BDP İstanbul Milletvekili Sabahat Tuncel, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına ve ayrıca vicdani ret hakkının tanınmasına yönelik bir çalışma olup olmadığını sormuştur. Tuncel'in, soru önergesinin gerekçesinde kurduğu nedensellik ilişkileri, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasına yönelik tartışma zeminini ve zorunlu askerlik sistemine bakışı göstermesi açısından dikkate değerdir.⁵⁸⁵

“Devletin toplum üzerinde tahakküm kurarak toplumu tekleştirme ideolojisi, cumhuriyetin başından beri militarist devlet yapısı ile mümkün olmuş ve silahlı güçlerin baskısı altında, toplumda farklı olan her şey adeta düşman addedilmiştir. Bu anlamda, cinsel yönelimi farklı olan bireylere yönelik baskılar da, toplumun diğer alanlarındaki baskılar haricinde, zorunlu askerlik sistemi adı altında kendini göstermektedir. Zorunlu askerlik sisteminin toplumun her kesiminde her anlamda

⁵⁸² AB, Lozan Antlaşmasına göre Türkiye'de azınlık olarak kabul edilen Musevi, Rum ve Hristiyanlara ilave olarak başta Kürtler olmak üzere Süryanileri ve diğer dini ve etnik toplulukları azınlık statüsünde ele almaktadır.

⁵⁸³ Vicdani ret, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (18. Md.), Birleşmiş Milletler Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (18. Md.) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (9. Md.)'nde “düşünce, vicdan ve din özgürlüğü” kapsamında ele alınmaktadır.

⁵⁸⁴ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu** (COM(2008), SEC (2008) 2699 674), Brüksel, 5 Kasım 2008, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁵⁸⁵ Bkz. TBMM, BDP Grup Başkanlığının 03 Mayıs 2012 tarihli ve 992 sayılı soru önergesi.

büyük bir baskı unsuru yarattığını düşünürsek, cinsel yönelimi farklı olan bireylerde bu baskının daha da ağır yaşanabileceğini kabul etmek yanlış olmayacaktır.”

TESEV tarafından 2013 yılında yayımlanan bir raporda da vicdani ret konusuna yer verilmiştir.⁵⁸⁶ Burada, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması, vicdani ret hakkı ve kamu hizmeti seçeneği tanınması önerilmiştir. 1111 Sayılı Askerlik Kanununa göre, kamu hizmeti seçeneği olmasına rağmen, bunun belirlenmesi Genelkurmay Başkanlığı tarafından, ihtiyaç fazlası olanlar için yapılmaktadır.⁵⁸⁷ Bu kapsamda, vicdani ret, ihtiyaç fazlası ve/veya kamu hizmetine yönlendirilecek yükümlülerin belirlenmesinde bir ölçüt değildir. Hatta saklı, yoklama kaçağı ve bakaya durumunda olanlar da ihtiyaç fazlası kapsamında olmadığından, bu kapsamda değerlendirilebilecek olan vicdani retçiler için bir seçenek yoktur. Vicdani ret, bu anlamda, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması düşüncesini destekler. Çünkü Türkiye’de de vicdani ret gibi bireysel hak ve özgürlük taleplerinden hareket eden bu tür yaklaşımlar, zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması gerektiği noktasına ulaşmaktadır.

Zorunlu askerlik sisteminin, milli savunma hizmetine katılımdan sonra, en güçlü meşruiyet kaynağı, toplumsal eşitlik temelinde inşa edilmiş olmasıdır. Dolayısıyla, bu eşitleyici niteliği bozan her türlü uygulama, zorunlu askerlik sisteminin meşruiyetini sorgulanır hale getirmektedir. Buna göre, her erkek Türk yurttaşının yükümlü olduğu askerlik hizmetine ilişkin olarak, belirli bir toplum kesimini temsil

⁵⁸⁶ B.Berksoy, 2013.

⁵⁸⁷ 1111 Sayılı Askerlik Kanunu’nun 10’uncu maddesine göre:

“Her celp yılından evvel o yıl silâh altına alınacak miktar, kaynak olarak Milli Savunma Bakanlığınca tespit edilerek Genelkurmay Başkanlığına bildirilir. Genelkurmay Başkanlığı da Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaç miktarını tespit ederek Milli Savunma Bakanlığına bildirir.”

O yıl askere alınacakların tamamı, mevcut celp sistemine uygun olarak temel askerlik eğitimine tabi tutulur. Her celp döneminde eğitim merkezlerine sevk edilen miktar Genelkurmay Başkanlığınca belirlenenden fazla ise; ihtiyaç fazlası olan yükümlüler, temel askerlik eğitimini müteakip, o yılın 1 Ocak tarihindeki T.C. Merkez Bankası döviz alış kurları esas alınarak, dövizle askerlik için tespit edilen miktarın yarısının karşılığı Türk Lirası bedel ödemek veya istekte bulunan kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmak suretiyle askerlik hizmetlerini yerine getirmiş sayılırlar.

Saklı, yoklama kaçağı veya bakaya durumunda bulunanlar ihtiyaç fazlası kapsamına alınmazlar.”

eden vicdani retçiler⁵⁸⁸ için özel bir düzenleme yapılması, toplumsal eşitlik ve zorunlu askerlik sisteminin meşruiyeti bağlamında sorunlar yaratacaktır. Her türlü ahlaki, dini vb. sebepler dışarıda bırakıldığında, vicdani ret konusunun gündemden düşmesinin tek yolu, zorunlu askerlik uygulamasının kaldırılmasıdır. Burada, kısıtlı bir toplum kesiminin özgürlük alanı karşısında, devletin en geniş kamusal alanlarından birisi olan zorunlu askerlik sistemi vardır. Bu yönüyle, vicdani ret, kamusal alanın daraltılmasına yönelik neoliberal düşünce yerini bulan bir tutumdur. Çünkü bireysel özgürlüklere dayalı olarak devletin ve kamu kesiminin sınırlanmasını öngören her türlü değişim piyasa alanının genişlemesiyle sonuçlanmaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye’de vicdani reddin halen resmi olarak tanınmaması, bir politika aracı niteliğini henüz kazanmamış olmasından da kaynaklanmaktadır. Zira neoliberal otoriter popülizm için yürütme organının sahip olduğu politika araçlarının sayısı mümkün olduğunca fazla olmalıdır. Aksi takdirde, siyasi iktidarın meşruiyetini yeniden üretebilmesi mümkün değildir. Çünkü neoliberal politikaların, yoksulluk ve gelir dağılımı bağlamında toplumsal eşitliği bozucu etkilerinin azaltılmasında, politika araçlarının sayısı önem kazanmaktadır. Bu konuda bir kamu politikası süreci başlatılabilmesi için, vicdani ret konusunun bir politika sorunu olarak tanımlanması gerekmektedir. Mevcut durumda, Türkiye’de bu yönde bir kamu politikası sürecinin başlatılabilmesi için AB ve sivil toplum örgütlerinin siyasa önerileri, AİHM kararları⁵⁸⁹ ve TBMM’de verilen soru önergesi olmakla birlikte, bu çabalar henüz,

⁵⁸⁸ Vicdani ret, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin “düşünce vicdan ve din özgürlüğü” başlıklı 9’uncu maddesi kapsamında bir hak olarak korunmaktadır. Bununla birlikte, bu haktan yararlanılabilmesi için kişinin bir inanç sistemine mensup olması gerekmektedir. Siyasi düşünceler, ailevi ve sosyal durum gibi sebepler, vicdani ret kapsamında kabul edilmemektedir. Bu kapsamda, vicdani reddin kaynağı düşüncelerden ziyade inanç dünyasıyla ilgilidir. Bkz. H.S.Demir, “Vicdani Ret Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4, (2011), s. 245.

⁵⁸⁹ Bkz. H.Üçpınar, **Erçep/Türkiye Kararının Uygulanması (Başvuru no ve Tarihi: 43965/04, 22 Kasım 2011) İzleme Raporu**, İnsan Hakları Ortak Platformu, Kapasite Geliştirme Derneği, Ankara, 2013, s. 1. Rapora göre: Vicdani retle ilgili Türkiye’den Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne 1999 yılından bu yana başvurular yapılmaktadır. İlgili ilk karar, Mahkeme’nin içtihat değişikliği öncesindeki dönemde, 24 Ocak 2006 tarihinde verilmiş olan Ülke/Türkiye kararıdır. Mahkeme, konuyu Sözleşmenin 3. maddesi altında değerlendirerek ihlal kararı vermiştir. Türkiye’den yapılmış olan vicdani ret başvurularına ilişkin 2011 yılına kadar herhangi bir karar çıkmamış ise de içtihadı değiştiren Bayatyan kararından hemen sonra 22 Kasım 2011 tarihinde Erçep/Türkiye, 17 Ocak 2012

vicdani reddin kabul edilmesi ve/veya zorunlu askerliğin kaldırılması yönünde bir kamu politikası süreci başlatabilmiş değildir. Vicdani ret konusunda, 2011 Kasım ayında, Adalet Bakanı Sadullah Ergin tarafından, Adalet Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı'nın birlikte çalıştığı ve hazırlıkların tamamlanmasından sonra Bakanlar Kurulu gündemine getirileceği belirtilmekle birlikte, siyasi iktidarın konuya yaklaşımını göstermesi açısından Ergin'in şu sözleri önemlidir:⁵⁹⁰

“Bu taleple ilgili bir çalışma yapılıyor, ama bu çalışmada değişik seçenekler masanın üzerinde. Bunları siyaset kurumu değerlendirecek. İlk etapta AIHM'in ihlal kararının gerekçesindeki hususların giderilmesi hedeflenecektir, ama Türkiye'nin kendi ihtiyaçları, Milli Savunma Bakanlığımızın, Genelkurmay Başkanlığımızın görüşleri ve ihtiyaçları bizim için önemli. Bütün bunlarla beraber bir görüş ortaya çıkacak, şu an için bir şey söylemek erken ancak bu yönde Savunma Bakanlığımızın bir çalışması var, bu çalışma tamamlandığında Bakanlar Kurulunda bu konuyla ilgili müzakere yapılacaktır”

Bu tartışmalara katılan Milli Savunma Bakanı İsmet Yılmaz ise, vicdani ret konusunda çalışma olmakla birlikte, bunun zorunlu askerlik sisteminin kaldırılmasıyla bir ilgisi olmadığını ve zorunlu askerliğin devam edeceğini; vicdani redde ilişkin düzenlemenin de vicdani redde verilen hapis cezasının teke indirilmesini kapsadığını belirtmiştir.⁵⁹¹ Bununla birlikte, TBMM Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu Başkanı Nabi Avcı'nın şu ifadeleri, zorunlu askerlik gibi hassas bir alanda vicdani reddin bir siyasi iradeye ve kamu politikasına

tarihinde Demirtaş/Türkiye, 12 Haziran 2012 tarihinde Savda/Türkiye ve 17 Temmuz 2012 tarihinde de Tarhan/Türkiye olmak üzere dört farklı davada Sözleşmenin 9. maddesinin ihlal edildiğine ilişkin kararlar verilmiştir. Kararlar için bkz. Büyük Daire, 23459/03, 2 Temmuz 2011; <http://www.ihop.org.tr/dosya/ceviri/Bayatyan-Ermenistan-2011.pdf>; <http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/42&vaka=153>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁵⁹⁰ Haber Turk, “Vicdani Ret Geliyor!”, 14 Kasım 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/687959-vicdani-ret-geliyor>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).; “Vicdani ret orduyu güçlendirir mi?“, <http://www.haberturk.com/polemik/haber/688228-vicdani-ret-orduyu-guclendirir-mi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

⁵⁹¹ Haber Turk, “Milli Savunma Bakanı:Zorunlu askerlik devam edecek”, 17 Kasım 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/688772-milli-savunma-bakani-zorunlu-askerlik-devam-edecek>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

dönüşmesi için sivil toplum iradesinin itici güç olması gerektiğini şu sözlerle ortaya koymuştur:⁵⁹²

“Toplum çok homojen bir yapı değil; öyle de düşünen var, böyle de düşünen var. Biz işin daha başındayız. Vicdani ret bu koşullarda Türkiye'nin veya Meclisin başına kolay kolay gelmez. Çünkü bu yanlış anlamalar ve farklı değerlendirmeler açıklığa kavuşturulmadan buradan bir sonuç çıkmaz. Zaten siyasal sonuç dediğimiz, bir parti toplanacak, bir karar alacak ve Meclis'e gidip bunu geçirecek. Böyle olduğu zaman yanlış olur. Nasıl olması lazım? İşte böyle tabandan gelen talepler belli bir ifadeye kavuşur oraya yansır, bunun önünde kimse duramaz. Bunun zamanının gelmesi bu tür sivil oluşumların katılımlarıyla olabilecek bir şey.”

Bu sözler aynı zamanda, vicdani reddin Türkiye’de sivil toplum tarafından daha geniş olarak sahiplenilmesi sonucunda siyasal bir iradeye dönüşebileceğini kastetmektedir.⁵⁹³ Ancak Türkiye’de toplumun böyle bir hak tanınması konusunda istekli olduğunu söylemek zordur. Bu nedenle, siyasi iradenin bu meseleyi zamana bırakma yönünde bir tercihi olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra TSK de, vicdani redde mevcut koşullarda karşı çıkmaktadır. TSK’nin vicdani redde kaşı çıkma gerekçeleri, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Necdet Özel’in şu sözlerinde görülmektedir:⁵⁹⁴

“Bu konudaki talepler her ne kadar bireysel özgürlükler kapsamında masum bir istek olarak değerlendirilmekle birlikte, halkımızın askerlik sistemine bakışı, TSK erbaş ve er ihtiyaçlarının karşılanmasına olabilecek olumsuz etkisi bugün için terör örgütünün istismarına açık olması ve yükümlü askerlik sistemini zedeleyecek olması nedenleriyle bölgemizde ve dünyadaki güvenlik ortamı göz önünde bulundurularak bu koşullar değişmedikçe (...)”

Dolayısıyla, Türkiye’de vicdani ret konusu, belirli sivil toplum kesimlerinin taleplerine rağmen, gerek zorunlu askerlik sisteminin ihtiyaçlarının karşılanması, gerekse toplumsal eşitsizlik temelinde bir meşruiyet sorunu yaratacağı gerekçesiyle siyasi olarak kabul edilmemektedir. Tabi ki, zorunlu askerlik, militarizm ve hak ihlalleri arasında doğrusal bir ilişki kuran sivil toplum yaklaşımı, zorunlu askerliğin

⁵⁹² Haber Turk, “Vicdani ret insan hakkıdır”, 03 Aralık 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/693852-vicdani-ret-insan-hakkidir>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

⁵⁹³ Türkiye’de halen Vicdani Ret Derneği ve Asker Hakları Platformu gibi sivil toplum örgütleri, bu alanda faaliyet göstermektedir.

⁵⁹⁴ Haber Turk, “O Söz İçin Özür Diledi”, 05 Ocak 2012, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

militarist bir kültürün sürdürülmesinde önemli rol oynadığını savunmakla birlikte⁵⁹⁵, bu konuda siyasi ve askeri olarak destek görmüş durumda değildir. Yeni anayasa yapımı sürecinde de, zorunlu askerliğin benimsenmesi kabul görürken BDP, vicdani ret konusunun anayasada yer almaması durumunda zorunlu askerliğin kaldırılması teklifinde bulunmuştur.⁵⁹⁶ Yeni anayasa tartışmalarının devam ettiği bu dönemde, zorunlu askerlik sisteminin, başta vicdani ret olmak üzere bireysel hak ve özgürlükler üzerinden tartışılmaya devam edeceği açıktır.

Zorunlu askerlik sisteminin kaldırılması için gerekçe olarak gösterilen konulardan bir diğeri ise, askerlik hizmetinde yapılan kötü muamelelerdir. Kötü muamele ve intiharlara ilişkin iddia ve incelemeler, insan hakları kapsamında, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ve TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu tarafından ele alınmaktadır. Bu konunun sivil toplum ayağını ise, Vicdani Ret Derneği ve Asker Hakları Platformu olmak üzere belirli sivil toplum örgütleri oluşturmaktadır. Kötü muamelelerin gündeme gelmesinde başlıca sebep asker intiharlarıdır. Bunun, kötü muameleden kaynaklanan bir sonuç olarak görülmesi, insan hakları ihlalleri konusunda dikkatleri zorunlu askerlik sistemine yöneltmiştir.⁵⁹⁷ Kötü muamelelere ilişkin süreç, bireysel başvuru ile başlamaktadır. Başvuruların doğrudan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna ya da dolaylı olarak sivil toplum örgütleri vasıtasıyla⁵⁹⁸ TBMM'ne olmaktadır. TBMM

⁵⁹⁵ B.Berksoy, 2013, s. 8.

⁵⁹⁶ Haber Turk, “Komisyonda vicdani ret önerisi”, 16 Mayıs 2013, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/845040-komisyonda-vicdani-ret-onerisi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

⁵⁹⁷ Hatta bu konuda, Radikal gazetesi muhabiri İsmail Saymaz tarafından, askerlikteki körü muamele ve hak ihlallerini konu alan “Esas Duruşta Cinayet” isimli bir kitap yayımlanmıştır. İsmail Saymaz ile kitabı hakkında yapılan röportajda, “*Bu kitabı askerlik müessesesinin demokratikleştirilmesine katkısı olsun diye yazdım.*” demiştir. Bkz. Milliyet, “İnsan hakları kışlada askıya alınamaz”, 08 Haziran 2014, <http://www.milliyet.com.tr/-insan-haklari-kislada-askiya/pazar/haberdetay/08.06.2014/1894029/default.htm>, (Erişim Tarihi: 08 Haziran 2014).

⁵⁹⁸ İnsan Hakları İnisiyatifi temsilcisi Tolga İslam, Asker Hakları İnisiyatifinden Tolga İslam, askerlik sürecinse yaşanan hak ihlallerine ilişkin kendilerine iletilen başvuruları TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna ilettiklerini; o gün de 22 dilekçeyi teslim ettiklerini söylemiştir. Bkz. Zaman, “Askerlikte kötü muamele iddiaları Meclis gündeminde”, 18 Ocak 2012, http://www.zaman.com.tr/gundem_askerlikte-kotu-muamele-iddialari-meclis-gundeminde_1231710.html, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

İnsan Hakları Komisyonu'nun yayımladığı raporlar askeri cezaevlerinin durumlarıyla ilgili olmakla birlikte, bugüne kadar askerlikte kötü muamelelerin incelenmesine ilişkin bir rapor kamuoyuyla paylaşılmamıştır. Bu nedenle, mevcut durumda yeterli veri ve bilgiye ulaşmak mümkün değildir.⁵⁹⁹ Ancak 2012 yılında basına açıklama yapan TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Başkanı Ayhan Sefer Üstün, konuya ilişkin olarak şunları söylemiştir:⁶⁰⁰

“Bu konu tortulaşmış, Osmanlı'dan kalmış ve Cumhuriyet ile devam eden sorunlar. Aceleci bir tavırla bunların üzerine gidersek başka sıkıntılar çıkar. Bunları sabırla, iğneyle kuyu kazar gibi adım adım, bu işi çözmek için uğraşacağız. Kurumlarla işbirliğini çok önemsiyoruz.”

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun, askerlikte kötü muameleleri ele alması ve hatta bunun için bir alt komisyon kurma ya da buna yönelik asker hakları birimi şeklinde örgütlenmelere gidilebileceğini ifade etmesi, konuya ilişkin yasama gözetiminin oluşturulmaya başladığını göstermektedir. Bu çabaların sivil toplum tarafından da fiilen desteklenmesi, TBMM ile İnsan Hakları Platformunun işbirliği içerisinde olması, sivil toplumun gözetim kapasitesinin artırılmaya çalışıldığının da göstergesidir.⁶⁰¹ Ancak bu süreç sadece TSK'nin dışında gelişen bir durum değildir. Yine aynı kapsamda, TSK'nin kurum olarak, demokratik yönetim ilkeleri

⁵⁹⁹ Mesela, Kabul Toplanma Merkezlerinde yetersiz ve kötü yaşam koşulları nedeniyle gelen şikâyetlerin görüldüğü basına yansımıştır. Kabul Toplanma Merkezleri, iç güvenlik harekâtı icra edilen bölgelerde inşa edilmiş olan ve askerlerin emniyetle ve birlikte memleketlerine ve birliklerine sevk için kullanılan askeri tesislerdir. Ancak bu tesislerin kapasitesinin yetersiz kaldığı, bakım ve temizliklerinin kötü olduğu yönündeki şikâyetler TBMM İnsan Hakları Komisyonuna gelmiştir. Bkz. Akşam, “Askere Kötü Muamele TBMM Gündeminde”, 29 Eylül 2012, <http://www.aksam.com.tr/guncel/askere-kotu-muamele-tbmm-gundeminde--141731h/haber-141731>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).; Zaman, 18 Ocak 2012.

⁶⁰⁰ Zaman, 18 Ocak 2012.

⁶⁰¹ Bu kapsamda, Asker Hakları Platformu tarafından bu güne kadar iki rapor yayımlanmıştır. Asker Hakları Platformuna gelen şikâyetlerden oluşturulan raporlar, tanıtım toplantılarıyla kamuoyuna duyurulmuştur. Platform ve rapor, özünde zorunlu askerliğin reddine dayanan bir yaklaşım üzerine inşa edilmiştir. Bkz. Z.Özdemir Eren, Tolga İslam, **Zorunlu Askerlik Sırasında Yaşanan Hak İhlalleri** (www.askerhaklari.com sitesine Nisan 2011-Nisan 2012 döneminde gelen başvurular), Kapasite Geliştirme Derneği, İstanbul, 2012, K Çiftçioğlu, **Zorunlu Askerlik Sırasında Yaşanan Hak İhlalleri** (www.askerhaklari.com sitesine Mayıs 2012-Nisan 2013 döneminde gelen başvurular), Helsinki Yurttaşlar Derneği, İstanbul, 2014.

çerçevesinde hareket etmesinin sağlanmasına yönelik projeler de vardır. Bu kapsamda, TSK'ne insan hakları konusunda eğitim verilmesi amacıyla yürütülen faaliyetlere önem verildiği görülmektedir. Genelkurmay Başkanlığı, resmi internet sitesinde “Türk Silahlı Kuvvetleri’nde Verilen İnsan Hakları Eğitimleri” başlıklı bölümde, başta askeri okullar olmak üzere kıt’alarda ve çeşitli yönetim kademelerine yönelik mesleki eğitim kurslarında insan hakları eğitimlerinin verildiğini belirtmektedir.⁶⁰² Diğer taraftan, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülen projeler de vardır. UNDP tarafından, demokratik yönetişimin uygulamaya geçirilmesi kapsamında, “İnsan Hakları ve Güvenlik Sektörü Yönetişimi” başlığı altında yürütülen bu projelerin mali kaynağı, Avrupa Komisyonu tarafından karşılanmaktadır. Zira profesyonelleşme, TSK’nde demokratik yönetim ilkelerine dayalı bir örgütlenmeyi öngörür. TSK’nin yönetimine toplumun her kesiminden katılımı, kamu, sivil ve özel sektör kesimlerinin beklentilerine cevap verebilmeyi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ile başta TSK olmak üzere kamu, sivil ve özel sektör kesiminde güçlendirme⁶⁰³ faaliyetlerini içeren demokratik yönetim programları, savunma faaliyetlerinde yönetim yapısının kurularak, karar verme ve uygulama süreçlerinde, TSK ve kamu yönetimi dışında sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin de olduğu çok taraflı karar ve uygulama yapılarının kurulmasını öngörür.

Bu kapsamda, Ekim 2012 ayında Hükümet ile UNDP arasında imzalanan proje dokümanına göre, 2012-2014 (24 ay) dönemini kapsayan “Mehmetçik İçin Sivil/Yurttaşlık Eğitimi” projesi başlatılmıştır.⁶⁰⁴ Bu projenin genel hedefi, askere

⁶⁰² Bkz. http://www.tsk.tr/5_egitim_ogretim/5_4_tsk_verilen_insan_haklari_egitimleri/tskda_verilen_insan_haklari_egitimleri.htm, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁰³ Güçlendirme, işletmecilik yazınında, *kararlara katılım*, *yetki devri* ve *motivasyon* kavramlarını içinde barındıran ve işgören ile örgütün üst yönetimi arasındaki mesafenin azaltılmasını amaçlayan bir yaklaşımdır. Güçlendirme, çalışanların örgüte bağlılığının artırılması, işletmeyi sahibiymiş gibi sahiplenmesi için gerekli özgüven ve yeterlilik geliştirme uygulamalarını kapsar. Bu anlamda, işi yapan ile planlayanın birleşmesi anlamına gelir. Çalışana, karar verme süreçlerinde yetki ve görev verilmesi, işini planlama imkânı tanınması ve bunun için gerekli eğitim vb. faaliyetler, güçlendirme için uygulanır.

⁶⁰⁴ Projenin mali kaynağı Avrupa Komisyonu tarafından karşılanmakta olup, öngörülen kaynak 2.549.414 Avro’dur. Kurumsal kapasitenin inşasını müteakip kaynak ihtiyaçlarının TSK’nin kendi bütçesinden karşılaması öngörülmektedir. 2012 yılından beri TSK, Avrupa Komisyonu ve UNDP

alınanların, *sorumlu ve bilinçli yurttaşlar olarak birbirinin hakları ve fiziksel çevrenin korunması konusundaki farkındalığın artırılması* olarak belirlenirken, proje kapsamında, genç erkeklerin “*insan hakları, cinsiyet eşitliği, kadın hakları, çocuk hakları, çevrenin korunması, genel sağlık, yasal güçlendirme ve diğer ilgili konularda eğitilerek, toplumun sorumlu ve duyarlı bireyleri haline getirilmesi*” amaçlanmıştır.⁶⁰⁵ Proje, temelde, “Toplumun genç erkek nüfusuna en kolay şekilde nasıl ulaşılabilir?” sorusunun cevabına bağlı olarak zorunlu askerlik sistemini belirlemiştir. Çünkü başka şekilde, bu nüfusu bir araya getirme imkânı yoktur. Burada zorunlu askerlik sistemine ilişkin olarak temel bir işlev öne çıkmaktadır: toplumu eğiticilik işlevi. Zorunlu askerliğin uygulamaya başlamasında itibaren meslek edindirme eğitimleri şeklinde icra edilen bu faaliyetler, bu dönemde, UNDP ve Avrupa Komisyonu tarafından da aynı işlev için seçilmiştir. Bu durum, insan hakları eğitiminin geniş toplum kesimlerine ulaşması için Türkiye’nin özgün koşullarına göre belirlenmiş bir yöntem olması yanında, zorunlu askerlik sisteminin meşruiyetini de desteklemektedir.

Projenin iki bileşeni vardır: kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, bireysel kapasitenin geliştirilmesi.⁶⁰⁶ Bireysel kapasitenin geliştirilmesi, askerlerin eğitiminin başarıyla tamamlanmasını öngörürken, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ise, TSK’nin bu eğitimleri verecek imkân ve kabiliyete sahip olması anlamına gelmektedir. Bu uygulama bir anlamda, TSK’nin yönetici konumunda olan personelinin dolaylı olarak insan hakları konularında eğitilmesini sağlamaya dönüktür. Bu kapsamda, Genelkurmay II. Başkanı Orgeneral Yaşar Güler’in projeye ilişkin şu ifadeleri projeden beklenenleri ortaya koymaktadır.⁶⁰⁷

işbirliğinde yürütülen proje kapsamında, yılda 10.000 askere ulaşılması hedeflenmiştir. Eylül 2014 itibarıyla 6.000 askere eğitim verilmiştir.

⁶⁰⁵ UNDP, **Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile UNDP Arasında İmzalanan 06 Ekim 2012 tarihli Proje Dokümanı**, http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/projectdocuments/DemGov/project_00083916/Mehmet cik%20Pro%20Doc.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁰⁶ a.g.k.

⁶⁰⁷ Bkz. <http://www.sondakika.com/haber/haber-mehmetcik-icin-yurttaslik-egitimi-projesi-6123781/>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014). ve <http://www.haberler.com/erbas-ve-erlere-uzaktan-egitimle-kadin-ve-cocuk-6123698-haberi>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

“Bu bilgi birikiminin uluslararası ortamda da kullanılma potansiyelinin olmasının küresel barış ve istikrar için de oldukça önemli olduğunu düşünüyorum. Yıllardır ülkemizin eğitim kurumlarıyla yakın işbirliği çerçevesinde TSK’nin göz bebeği olan erbaş ve erlerimize sivil hayatta da yönelik çeşitli eğitimler vermekte ve böylelikle ülkemizin eğitim ihtiyacına katkıda bulunmaktayız.”

Orgeneral Güler’in bu ifadeleri, projenin, TSK’nin küresel işbirliği için de uyarlanmasına yönelik bir proje olduğunu göstermektedir. Zira 2000’li yıllarda, AB Türkiye İlerleme Raporlarına da yansıyan, TSK’nin AB’ye karşı olduğu yönündeki eleştirilerden sonra bu projenin TSK-AB işbirliğinin ilk örneği olması, TSK’nde zihinsel değişimi ve küresel bütünleşme hedeflerini göstermektedir. Ayrıca, TSK’nin asli görevine yani sadece savunma konularına odaklanmasına yönelik yaklaşımın bu projeye ters düştüğü de açıktır. Projeye, herhangi bir eleştiri gelmemesi, TSK’nin belirli konularda ve siyasi otorite tarafından belirlenen bazı işlevleri yerine getirmede halen bir araç olarak kullanılmaya devam edeceğini de göstermektedir. Tabi burada esas, siyasi otoritenin belirlediği çerçevenin içinde kalınmasıdır. Bu tür işlevler, aynı zamanda, TSK’nin meşruiyetini ulus dışı aktörlerle işbirliği temelinde kurmaya çalıştığının da bir işareti olarak kabul edilmelidir. Zira siyasi kontrol süreci, TSK’nin meşruiyet zeminini “resmi olandan sivil olana”, “ulusal olandan ulus dışı olana” doğru kaydırmıştır. Bu çerçevede, Türkiye’de “Zorunlu askerlik sistemi, uluslararasılaştığı ölçüde meşruiyet kazanacaktır.” şeklinde bir çıkarım yapmak mümkündür.

Halen Türkiye’de siyasi iktidarların zorunlu askerlik sistemine ilişkin olarak siyaset yapma imkânları kısıtlıdır. Zorunlu askerlik uygulamasının anayasal bir temele sahip olması, alternatif askerlik uygulamaları için personel, araç gereç vb. örgütlenme ihtiyaçlarının henüz yeterince karşılanamaması ve meşruiyetini ordu-millet yaklaşımından almaya devam etmesi, bu kurumun yasal ya da yönetsel ölçekte köklü reformların nesnesi olmasını önlemektedir. Bu alanda kullanabildikleri iki araç vardır: Askerlik süresi ve bedelli askerlik. Mevcut durumda, zorunlu askerlik sistemine yönelik toplumsal beklentiler, bu iki araç üzerinden kontrol edilmeye çalışılmaktadır. Bedelli askerlik uygulaması, özünde asker ihtiyacının dengelenmesi ve kamu geliri yaratılması gibi maliyet etkinlik temelli bir uygulama olmasına rağmen, 2000’li yıllarda, TSK’nin siyasal kontrolünün önemli derecede sağlanması

sonucunda bir *politika aracı* haline gelmiştir.⁶⁰⁸ Türkiye’de toplumsal bir beklenti niteliğini kazanan bedelli askerliğin, zaman zaman gündeme gelmesi ve Milli Savunma Bakanına sorulmasının nedeni budur. Bedelli askerlik uygulaması, belirli yaşta olanların yine belirli bir bedel ödemeleri karşılığında askerlik hizmetinin yapmış sayılmalarına dayanan bir yöntemdir. Dolayısıyla, bedelli askerlik uygulaması, bir taraftan asker ihtiyacının dengelenmesini ve kamu geliri elde edilmesini sağlarken diğer taraftan, kamu ya da özel sektördeki işgücünün de askerlik süresi boyunca, iş hayatından ve işgücü piyasasından uzak kalmasını engellemektedir. Bu yönüyle, liberal/neoliberal politika araçlarından bir tanesidir. Bununla birlikte, bedelli askerlik, zorunlu askerlik sistemi uygulanan Türkiye’de, belirli kesimlere ayrıcalık olarak görülmekte ve toplumsal eşitsizlik temelinde tartışılmaktadır.⁶⁰⁹ Dolayısıyla, bedelli askerlik uygulaması, zorunlu askerlik sisteminin toplumsal meşruiyetinin sorgulanmasına yol açar. Özellikle belirli bir bedel ve belirli yaş grubunda olanların faydalanabildiği bedelli askerlik uygulaması, bu iki yönden toplumsal eşitsizlik yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Zira zorunlu askerlik sisteminin uygulandığı Türkiye’de bu tartışma kaçınılmaz olarak görülmelidir. Bununla birlikte, bedelli askerlik uygulaması, aile fertlerine bakmakla yükümlü olma ya da hasta bakmak gibi zorunlu sebeplerden dolayı ailesinden ayrılamayan kişiler için de bir fırsat olarak görülmektedir.

Bedelli askerliğe ilişkin bu tartışmalar, ihtiyaçların karşılanmasına yönelik bir yasal düzenleme yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, mevcut durumda, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak ara bir çözüm mümkün değildir. Dolayısıyla, mevcut durum, zorunlu askerliğin ya istisnasız uygulanması ya da tamamen kaldırılması gibi iki seçenek bırakmaktadır. Son yıllarda, başta sivil toplum örgütleri olmak üzere zorunlu askerliğin kaldırılmasına yönelik bir akıl inşası devam

⁶⁰⁸ 1111 Sayılı Askerlik Kanununun 10/2 fıkrasına göre dövizli/bedelli askerlik uygulaması 1987, 1992, 1999 ve 2011 yıllarında 3358, 3802, 4459, 6252 sayılı yasalarla dört defa yapılmış olmakla birlikte, 2000’li yıllarda, yaklaşık 12 yıllık bir süre uygulanmamış olması ve toplumsal beklentinin artması neticesinde siyasi iktidara daha fazla duyurulmaya çalışıldığı görülür.

⁶⁰⁹ Bu yöndeki yaklaşım için bkz. Fikret Bila, “Askerlikte Adalet”, **Milliyet**, 17 Kasım 2011, <http://www.milliyet.com.tr/askerlikte-adalet/siyaset/siyasetyazardetay/17.11.2011/1463685/default.htm>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

etmektedir.⁶¹⁰ Ancak, gerek anayasa yapımı tartışmalarına ve askeri ve siyasi otoritelerin söylemlerine gerekse sözleşmeli er sistemine başvuru ve katılım durumuna bakıldığında, hedeflenen sayıların çok altında bir işgücü arzı olduğu ve ihtiyaç duyulan personelin kısa sürede sağlanmasının mümkün olmadığı açıktır. Buna göre, askeri-teknik zorunluluklar nedeniyle, sözleşmeli sisteme kademeli olarak geçilmeye çalışılacağı ve işgücü arzına göre zorunlu asker sayısının azaltılacağı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, siyasi iktidarın, başta özlük hakları olmak üzere, zorunlu askerlik sisteminin iyileştirilmesine yönelik adımlar attığı görülmektedir. Mesela Temmuz 2013 ayında yapılan bir düzenlemeyle, ölüm veya sakatlanma olaylarından dolayı sosyal güvenlik kurumunca maaş bağlanamayan veya terörle mücadelede kaynaklanan benzeri durumlar nedeniyle ödenen *nakdi tazminat* kapsamı dışında olanlara da tazminat ödenmesine başlanmıştır.⁶¹¹

Bu noktada, Ağustos 2014 ayında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Savunma Reformu Raporu'na bakmakta fayda vardır. Savunma Reformu Raporu'nun da ana fikri, zorunlu askerlik sisteminin günümüz koşullarına cevap veremediği ve insan kaynağı ve ekonomik imkânlar ölçüsünde profesyonel askerliğe geçilmesi gerektiği yönündedir.⁶¹² Raporda da, zorunlu askerlik sisteminin bir süre daha devam edeceği öngörülmüş ve buna göre belirli politika önerileri getirilmiştir. Temelde TSK'nin küçültülmesi düşüncesi üzerine inşa edilen bu öneriler, personel sayısının azaltılmasının fiziksel olarak küçülmeye zorlayıcı etkisine ilişkin tipik bir örnektir. Savunma Reformu Raporu'nda profesyonelleşme sürecinde öngörülen ilk aşama ve yöntem kavramsallaştırılarak Tablo-32'de verilmiştir.

⁶¹⁰ Bedelli askerlik uygulamasını savunan sivil toplum örgütü “Bedelli Askerlik Derneği”dir. Bu dernek, bedelli askerlik uygulamasının daha kapsayıcı bir yaş grubu ve uygun bir bedelin tespit edilmesi için kamuoyu oluşturmayı ve siyasi otoriteyi yönlendirmeyi amaçlamaktadır. Buna göre, yaş sınırının ve ödenecek bedelin düşürülmesi istenmektedir. Bkz. <http://www.bedelliaskerlikdernegi.org/hakkimizda/>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶¹¹ Bkz. 13 Temmuz 2013 tarihli ve 6496 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

⁶¹² T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 28.

Tablo-32: Savunma Reformunda Zorunlu Askerlik Sistemi⁶¹³

Amaç	Hedef	Yöntem	Tez
Muharip Güç Oranının Artırılması ⁶¹⁴ ve Zorunlu Askerlik Sistemine Olan İhtiyacın Azaltılması	Zorunlu Askerlerden İstifade Edilen Hizmet Alanlarının Azaltılması	Destek Hizmetlerinin Dış Kaynak Kullanımı Yoluyla Karşılanması	Dış kaynak kullanımı yoluyla yürütülen hizmetler artarsa zorunlu askere olan ihtiyaç azalır.
		Merkez Teşkilatında Reform Grubu Oluşturulması	Birliklerin bu konuyla meşgul edilmemesi gereklidir.
		Kışlaların Birleştirilerek Büyükşehir Yakınlarına Taşınması	Kışlaların birleştirilmesi tasarruf sağlar.
		Muharebe vb. Koşullar için Destek Hizmetlerinde Temel Yeteneklerin Korunması	Özel sektörün hizmet götüremeyeceği yerlerde destek hizmetleri yeteneği korunmalıdır.
		Aktif Olmayan Er ve Erbaş Kadrolarının Kapatılması	Kadroların azaltılması küçülmeye zorlayıcı etki yapar.
		Cezaevleri Güvenliğinin Adalet Bakanlığına, Sınır Güvenliğinin İçişleri Bakanlığına Devri	İç güvenlik hizmetlerinin sivil otoritelere devri asker ihtiyacını azaltır.

Savunma reformu raporunda, ilk aşama olarak zorunlu asker ihtiyacının azaltılması amaçlanırken, bunun için askerler ile yürütülen hizmet alanlarının

⁶¹³ a.g.k., s. 29.

⁶¹⁴ Muharip güç oranının artırılması ve destek hizmetlerinin piyasadan temini, işletmecilik yaklaşımındaki *temel yetenekler (core competencies)* ve *dış kaynak kullanımı (outsourcing)* yaklaşımlarının TSK'nin yönetsel aklındaki hâkimiyetini göstermektedir. Bu yöntemler, yine işletmecilik düşününde geçen *küçülme (downsizing)* yaklaşımının da başta gelen uygulama araçlarıdır. Mesela, cezaevi güvenliği ve sınır koruma hizmetlerinin de sivil yönetime devri aynı yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmalıdır.

azaltılması hedeflenmiştir. Genel olarak, dış kaynak kullanımı yoluyla destek hizmetlerinin piyasadan sağlanması, kıışlaların birleştirilerek kaynaklarda tasarruf sağlanması, iç güvenlik hizmetlerinin sivil otoritelere devri ve aktif olmayan er ve erbaş kadrolarının kaldırılması öngörölmüştür. Bununla birlikte, özel sektör tarafından hizmet götürölemeyecek yerlerde, destek hizmetlerine ilişkin yeteneklerin muhafaza edilmesi de planlanmaktadır. Bu durum, TSK’nde destek hizmetlerini yürötecek personelin eğitime ilişkin yapısal ve işlevsel bir değışiklik olmayacağı anlamına gelir. Ancak, bu eğitimin sadece muharebe koşullarında sağlanacak destek hizmetleriyle sınırlı tutulacağını söylemek mümkündür. Raporda, aynı zamanda, reform sürecinin yürütölmesi için merkez teşkilatında bir reform ekibi kurulması da öngörölmektedir. Tabi ki, reform uygulamasının bir direnç ile karşılaşmaması için, bu reform ekibinin en üst yöneticiye bağılı ve sorumlu olması gerekecektir. TSK’nin emir komuta ilişkisine dayanan nispeten daha hiyerarşik yapısı nedeniyle, reform aklının hızlı bir şekilde yayılacağını söylemek mümkündür. Zira Savunma Reformu Raporunda da, bu reform, öncelikli bir ihtiyaç olarak tanımlanmaktadır.

Savunma Reformu Raporunda, profesyonelleşme için sözleşmeli er istihdamı gerekli görölmektedir. Raporda, profesyonel orduya geçişı hızlandırmak üzere sözleşmeli erbaş/erlerin temininin artırılması maksadıyla, alınması gereken tedbirlere yer verilmiştir. Ancak sözleşmeli er istihdamına ilişkin yasanın yürürlüğe girdiğı 2011 yılından itibaren edinilen tecrübelerin bu Rapora yansıdığı görölür. Zira sözleşmeli erlik için başvuru ve katılım sayısı beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Savunma Reformu Raporu’nun da yaklaşımı, başta özlük hakları olmak üzere çalışma koşullarının daha da iyileştirilmesine odaklanmıştır. Bunun yanı sıra, zorunlu askerlik sisteminin bir süre daha uygulanacağı öngörölerek (hatta 2030’lu yıllar üzerinden planlama düşünöldüğü Rapordan anlaşılmaktadır), sistemin gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılması istenmektedir. Bu kapsamda, askerlik hizmeti ile askeri eğitim sürelerinin yeniden değeriendirilmesi, bedelli askerlik yerine dövizli askerlik uygulamasına geçilmesi⁶¹⁵, Milli Eğitim Bakanlığında hizmet etme şeklindeki askerlik uygulamasına son verilmesi, ağır ceza kapsamında uzun

⁶¹⁵ Dövizli askerlik uygulaması sadece yurt dışında ikamet eden vatandaşların belirli bir bedel ödemeleri karşılığında askerliklerini yapmış sayılmalarına imkân verirken, bedelli askerlik uygulaması yurt içindeki vatandaşları da içeren daha kapsayıcı bir uygulamadır.

sürekli hapis yatanlar ile psikolojik rahatsızlık ve uyuşturucu madde bağımlılığı gibi sorunu olanlara askerlik yaptırılmaması önerilmiştir.⁶¹⁶ Genel olarak bakıldığında, Raporda, zorunlu askerlik hizmetine yönelik olarak insan kaynağının nitelik ve niceliğinin artırılmasının hedeflendiği görülmektedir.

Zira bu yaklaşımı, Rapor'da askeri okullara ilişkin eğitim ve öğretim konusuna yönelik önerilerde de görmek mümkündür. Raporda, "TSK'nin sahip olması gereken "yeteneklerin" içinde belki de en önemli ve öncelikli olanın "nitelikli insan gücü" olduğu düşünülmektedir." denilmektedir. Askeri eğitim ve öğretim reformunun amacı, "nitelikli insan gücü oluşturmak" olarak özetlenebilir. Uzmanlık alanlarının arttığı savına dayanarak uzmanlıkların nitelik ve niceliğinin artırılması gerektiğini ifade eden Raporun askeri eğitim ve öğretim alanındaki reform yöntemi, neden-sonuç ilişkilerinin daha açık görülebilmesi ve reform yönteminin tahlil edilebilmesi için kavramsallaştırılarak Tablo-33'de verilmiştir.

Tablo-33: Savunma Reformunda Askeri Eğitim ve Öğretim Reform Yöntemi⁶¹⁷

İlkeler	Yöntem
Büyüme	Öğrenci Sayısının Artırılması
	Öğretim Elemanı Sayısının Artırılması
	Program Sayısının Artırılması ⁶¹⁸
	Kapasite ve Fiziksel Altyapının Geliştirilmesi
	Sivil (kamu, özel sektör ve akademik kurumlar) ve Askerler Arasında Savunma Yönetimi Konusunda Uzmanlığın Artırılması için Akademik Eğitim ve Kurumların Oluşturulması ⁶¹⁹
	Askeri Araştırmacılar İçin TÜBİTAK Tarafından Burs Verilmesi; Kalkınma Bakanlığı Tarafından Askeri Eğitim ve Öğretim Kurumlarının Desteklenmesi
	Askeri Eğitim ve Öğretim Kurumlarının SSM ve TSKGV Kaynaklarından Desteklenmesi
Niteliği Artırma	Sivil-Asker İlişkileri Eğitimi Verilmesi

⁶¹⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 30-31.

⁶¹⁷ a.g.k., s. 31-34.

⁶¹⁸ Program sayısının artırılması kapsamında; askeri derslerin kapsam ve sayılarının genişletilmesi öngörülmektedir. Burada dikkat çeken şey, mevcut programların, doğrudan askeri konular yanında, *bilişim güvenliği, askeri sosyoloji, savunma yönetimi* ve özellikle *sivil-asker ilişkileri* konularını da içerecek şekilde genişletilmek istenmesidir.

⁶¹⁹ Hatta bu konuda ABD örnek gösterilerek ABD Ulusal Savunma Üniversitesi (NDU) benzeri bir üniversite kurulması öngörülmektedir.

	Sivil-Asker Birlikteliğine Dayalı Lisansüstü Öğrenim
	Asgari Eğitim Seviyesinin Subaylar için Yüksek Lisans, Astsubaylar İçin Lisans Olması
	TSK Yükseköğretim Kurumlarına Tüzel Kişilik Verilmesi
	GATA ve Sağlık Okulları ile Sağlık Hizmetlerinin Milli Savunma Bakanlığına Bağlanması
Uluslararasılaşma	Sivil ve Asker Birlikteliğine Dayanan Yurtdışı Lisansüstü Öğrenim
	Yabancı Dil Eğitimi ve Yurtdışı Görevlerin Kapsamının Genişletilmesi
	Uluslararası Askeri Eğitim ve Öğretim İşbirliği Kapasitesinin ve İmkânlarının Artırılması ⁶²⁰

Askeri eğitim ve öğretim reformunda, sivil-asker ilişkilerine ayrıca önem verildiği görülmektedir. Özellikle demokratik yönetimin öneminin vurgulanarak, daha eğitim ve öğretim aşamasında, askeri öğrencilerin sivilin ve demokrasinin üstünlüğü fikrine bağlı olarak yetiştirilmelerinin amaçlandığı açıktır. Bu yöndeki bir zihniyet değişimi için en iyi ortam eğitim ve öğretim kurumlarıdır. Sivil kontrol ve güvenlik sektörü reform yöntemine de uygun olan bu yaklaşım, reform söylemiyle kapasite inşası süreci olarak görülebilir. Zira bu süreçte hem sivil hem de asker kişilerin bir taraftan savunma konularında uzmanlığı artırılırken diğer taraftan birlikte çalışmalarını (sivil-asker işbirliği) sağlayacak ortak bir anlayış ve çalışma kültürü oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu amaç, askeri eğitim ve öğretim reformu kapsamında sivil-asker ilişkileri eğitimine atfedilen önemi şu ifadeler açıkça göstermektedir:⁶²¹

“Sivil-asker ilişkileri ve işbirliği, askeri sosyolojinin ve siyaset biliminin önemli bir alanı haline gelmiştir. (...) Askeri öğrencilerin bu bilimsel alana da aşına olmaları, demokratik süreçlerin işleyişi kapsamında sivil-asker ilişkilerinin ve işbirliğinin önemini ve kendi toplumunun özelliklerini en iyi şekilde kavramalarına katkıda bulunacaktır. (...) Askeri eğitim reformunun amacı salt eğitim ve öğretimin yanında, yeni bir askeri kültürün, profesyonelleşmenin, dayanışmanın ve sivil-asker

⁶²⁰ TSK okullarının “eğitim ihraç eden” kurumlar haline dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, “TSK askeri okullarında yabancı ülke ve öğrenci sayılarının artırılması”, “yabancı ülkelerde askeri öğretim kurumlarının kurulması” vardır.

⁶²¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 32. (Bu kapsamda, sivil ve askerlerin birlikte olduğu, yurt içi ve yurt dışı yüksek lisans ve doktora öğrenimlerinin de önemli olduğu belirtilmektedir.)

işbirliğinin entelektüel zeminini hazırlayarak, zamanın ruhuna uygun bir “takım ruhu (esprit de corps)” geliştirmek olmalıdır.”

Bunun yanı sıra, askeri eğitim ve öğretim faaliyetleri ile sivil-asker işbirliğine ve birlikteliğine dayanan eğitim ve öğretim faaliyetlerinin uluslararası niteliğinin artırılması göze çarpan bir diğer noktadır. Bir taraftan bireysel ve kurumsal kapasite inşası hedeflenirken diğer taraftan, bu kapasite inşasının küresel bütünleşmeye imkân verecek şekilde olması istenmektedir. Böylece Savunma Reformu Raporuyla, demokratik yönetişimin öngördüğü TSK’nin yönetimine sivil kesimin katılımı, insan hakları temelinde düşünce ve eylem biçiminin dönüşümü, karar ve uygulama süreçlerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde dışarıya açık hale getirilmesi, yani, güvenlik sektörü reformunun belirlediği meşruiyet zemininin oluşturulması süreci, 2014 yılında “Savunma Reformu” adını alarak kurumsallaşmıştır.

Bu kapsamda, demokratik yönetişim ilkeleri, 2000’li yıllarda öncelikle Türkiye’de zorunlu askerlik sistemine yönelik tartışma zeminini genişletmiştir. TSK’nin uzmanlaşması ve operasyonel etkinliği ile başlayan tartışmalardan sonra vicdani ret, kötü muamele, eşcinsellerin askerlik durumu gibi özünde insan hakları yaklaşımı olan tartışma alanları, zorunlu askerlik sisteminin daha fazla tartışmaya açılması için hareket noktalarını oluşturmaktadır. Postmodern yaklaşımlar ile desteklenen bu durum, modern devlet aygıtı karşısında bireyin yüceltilmesini öngören liberal tez ile işbirliği içerisine girmiştir. Bu anlamda, modern devlet aygıtı, hem postmodern yaklaşımlar hem de liberal tezler için merkezîyetçi, müdahaleci ve tektipleştirici olarak görülür. Genel olarak bakıldığında, TSK’nin toplumla merkezîyetçi ve tek taraflı kurduğu ilişki biçiminin sivil toplum (kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri) katılımına açık bir yapıya dönüştürülmesi, yani yönetim otoritesinin paylaşılarak yerelleşmesi söz konusudur. Bunun bir üst seviyede merkezîleşmeye etkisi, TSK’nin temsil ettiği merkezî-devletçi yaklaşımın, yani devlet-toplum ilişkisi alanında çekilmesidir. Böylece, bu yerelleşmenin devletin yerelleşmesine de katkısı vardır. Bununla birlikte, yerelleşme, sadece devletin olmadığı süreçlerin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Dolayısıyla, neoliberal yerelleşme, devlet dışında ve üstünde kurulan ilişki biçimlerini, yani uluslararasılaşmayı (küreselleşmeyi) öngörür.

(3) TSK'nin 21'inci Yüzyıl İçin Yeniden Yapılandırılması: Teknoloji Yoğun ve Sivil Kontrol Temelinde Örgütlenme

TSK'nin yeniden yapılandırılması, modernizasyon ve yeniden teşkilatlanma olarak iki ana ekseninde devam etmektedir.⁶²² Modernizasyon, teknoloji yoğun bir örgütlenmeyi; yeniden teşkilatlanma ise, TSK'nin sivil kontrol ve küresel yönetim ilkeleri temelinde teşkilatlandırılmasını öngörür. Modernizasyonun amacı, TSK'nin örgütlenme biçiminin YKİ ilkelerine göre, postfordist paradigma temelinde, performans ve sözleşmeli istihdam esasına uygun olarak profesyonelleşmesidir. Yeniden teşkilatlanma ise, üst yönetimde sivillerin olduğu, alt kademelerde ise sivil-asker birlikteliğine dayanan, küresel güvenlik yönetimi yapısıyla uyumlu bir yapı oluşturulmasını amaçlamaktadır.

TSK için modernizasyon⁶²³, yeni bir kavram değildir. Mevcut modernizasyon süreci, 1990'lı yılların devamı olmakla birlikte, 2000'li yılların modernizasyon süreci, nitelik ve nicelik itibarıyla 1990'lardan farklılık gösterir. Öncelikle, 2000'li yıllarda TSK'nin hukuken ve fiilen sivil kontrol süreci başlatılmıştır. Bunun yanı sıra, modernizasyon, iç güvenlik odaklı olmaktan çıkarak dış güvenlik odaklı hale gelmiştir. Bununla bağlantılı olan üçüncü farklılık ise, TSK'nin uluslararası askeri

⁶²² TSK'nin yeniden yapılanmasına yönelik uzun vadeli bir plan olduğu ilk kez Kasım 2013 ayında yapılan Yüksek Askeri Şura sonrasında basına yansımıştır. Tabi ki, bu planın TSK-2033 planı olarak kapsamlı bir dönüşüm öngörmesi dikkatler çekmiştir. Basına yansıdığı kadarıyla bu planda, personel terfi sisteminin performans esaslı olarak yapılandırılması, rütbe bekleme sürelerinin kısaltılarak kadroların gençleştirilmesi, jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlanarak tamamen sivilleşmesi, TSK'nın zaman içinde bütünüyle profesyonel hale gelmesi, esnek-hareket kabiliyeti yüksek birliklerden oluşması, teknolojik kapasitesinin yükseltilmesi, orta-uzun menzilli füze gücüne sahip olması, donanmanın Akdeniz'deki gücünün büyük ölçüde artırılması bölgesel operasyona yönelik bir ordu teşkilatına gidilmesi, GATA'nın üniversiteye dönüştürülmesi vb. Bkz. Sabah, "Bambaşka Silahlı Kuvvetler Geliyor", 16 Aralık 2013, <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/12/16/bambaska-silahlı-kuvvetler-geliyor>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).; Milliyet, "Orduya Yeni Düzen", 28 Kasım 2013, <http://www.milliyet.com.tr/orduya-yeni-duzen/siyaset/detay/1799412/default.htm>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶²³ Burada, modernizasyon kavramı, günün ihtiyaçlarına cevap vermeye dönük bir yenilenme, yenileştirme anlamında kullanılmaktadır. Modernizasyon, teknolojik çağrışımlı bir kavram olarak Türkçe'de yerini almıştır. Mesela aynı kökten gelen *modernleşme*, "çağdaşlaşma" anlamında kullanılmaktadır.

harekâtlara katılım oranının ve buna uygun olarak küresel güvenlik yönetişimi yapısıyla bütünleştirilmesine yönelik bir modernizasyon sürecinden söz etmek mümkündür. Son olarak da, Türkiye’de 2000’li yıllarda genel olarak kamu yönetiminde yönetişim/demokratik yönetişim çerçevesinde artan kamu yönetimi reformları, Türkiye’de devlet aygıtının ve kamu yönetimiyle bütçe vb. gibi ortak süreçleri kullanan TSK’nin dolaylı olarak yeniden tasarımını başlatmıştır.

TSK’nin modernizasyonu, teknoloji yoğun bir örgütlenmeye geçiş amacını taşımaktadır. Bu kapsamda, TSK’nin teknoloji yoğun örgütlenme biçimine geçiş için yönetim işlevlerinin uyarlanmasını gerektirir. Modernizasyon, TSK’nin profesyonelleşmesi süreciyle birlikte yürütülen uzun vadeli ve sürekli bir süreçtir. Teknoloji yoğun örgütlenmeye dayanan modernizasyon, TSK’nde insan, teknoloji ve teşkilat yapısı arasında en uygun bileşimi oluşturmaya yönelik bir yeniden yapılanma faaliyeti olarak da tanımlanabilir. TSK halen, bu üç yönetsel unsur arasında uyum aradığı bir aşamadan geçmektedir. Dolayısıyla, teknoloji yoğun örgütlenmenin odak noktasını oluşturduğu bir planda, insan ve teşkilat yapısı unsurlarının buna göre uyarlanması gerekmektedir. Buna göre, TSK’nin halen devam eden modernizasyon sürecinde, teknoloji bağımsız değişken, insan unsuru ve teşkilat yapısı ise bağımlı değişkenlerdir. TSK’nin halen içinden geçtiği modernizasyon sürecini anlayabilmek için denklemin bu şekilde kurulmasında fayda vardır.

İşgücünün azaltılmasına dayanan teknoloji yoğun örgütlenme, TSK’nin küçültülmesi projesini de destekler. Bu kapsamda, profesyonelleşme, TSK’nin küçültülmesi için bir araç niteliğindedir. Profesyonelleşme, sayısal üstünlük yerine, daha az sayıda askerin olduğu ve/veya sözleşme esaslı bir istihdama dayanan daha küçük, esnek ve özellikle uluslararası askeri örgütlenmelerle kolaylıkla bütünleştirilebilecek bir örgütlenmeyi öngörmektedir. Sivil kontrolün de yöntemleri arasında yer alan küçülme, siyasi otoritenin daha kolay kontrol edebileceği bir TSK örgütlenmesini de sağlar. TSK’nin çevresel koşullardaki değişime uyum yöntemi olarak da nitelenebilecek teknoloji yoğun örgütlenmenin⁶²⁴ belirli nedenleri olmalıdır (Tablo-34):

⁶²⁴ Bu durum kendisini T.C. Cumhurbaşkanlığı’nın Savunma Reformu Raporunda kendisini gösterir: “Soğuk Savaş sonrası meydana gelen değişim rüzgârından ülkelerin savunma anlayışları ve silahlı kuvvetleri büyük ölçüde etkilenmiştir. Güvenlik ortamındaki ve savaşın karakterindeki değişikliklerin

Tablo-34: TSK'nin Yeniden Yapılandırılmasının Nedenleri

Neden	Tez	Varsayım
Teknolojik Değişimler	Teknolojik değişime uyum sağlanmalıdır.	Karar ve uygulama süreleri kısalmıştır.
Güvenlik Ortamı	Belirsizlik ve hızlı değişim hızlı tepki gerektirir.	Teknoloji hızlandırır.
Güvenlik Yaklaşımı	İnsani güvenlik yeni teknolojileri gerektirir.	Güvenlik yaklaşımı genişir.
Siyasal Kontrol Süreci	İşlevsel odaklanma teknoloji yoğun olmalıdır.	Siyasal kontrol işlevsel odaklanma gerektirir.
İnsanın Değişimi	Nitelikli insan, insan-teknoloji birlikteliğini gerektirir.	İnsan unsuru daha niteliklidir.
Demokratik Yönetişim	Çok değişkenli güvenlik yönetimi teknoloji gerektirir.	Güvenlik ortamını etkileyen değişken sayısı artmıştır.
Sivil Toplum	Sivil toplum beklentileri ve işbirliği teknoloji gerektirir.	Sivil toplum güvenlik ortamının unsuru haline gelmiştir.
Yönetim Düşünü	YKİ tekniklerine göre örgütlenilmelidir.	YKİ teknikleri hâkimdir.
Profesyonelleşme	Küçülme, teknolojiden azami istifadeyi gerektirir.	Profesyonelleşme küçülmedir.
Uluslararası Örgütler	Birleşik harekâtlara uyum teknolojik gelişim gerektirir.	Birleşik harekâtlara uyum sağlanmalıdır.

Yeniden yapılanma nedenleri, TSK'nin görev tanımına yansımıştır. Buna göre, TSK'nin teknoloji yoğun örgütlenmeye yönelik yaklaşımını, görev tanımında bulmak mümkündür. Zira örgütlenme yaklaşımını en üst seviyede ortaya koyan bu görev tanımlaması, TSK'nin 21'inci yüzyılda öngörülen örgütlenme biçimi konusunda yeterince fikir vermektedir. Görev tanımında, TSK'nin örgütlenme biçiminin oluşturulmasında esas alınan ilkeler hemen göze çarpmaktadır. Öncelikle, TSK, görev tanımında örgütlenme biçimini belirleyen nedenler olarak kriz ve belirsizlik

sonucu olarak ülkeler silahlı kuvvetlerini yeniden düzenleme, modernize etme ve teşkilatlandırma çabasına girmişlerdir. Yapılan reformlar incelendiğinde, genel anlamda teknoloji ve yetenek ağırlıklı bir yapıya geçildiği, müşterek anlayışın ve teşkilatın geliştirildiği, ülkenin siyasi, ekonomik ve jeopolitik konum ve beklentilerine bağlı olarak savunma bütçesinde artış veya azalış meydana geldiği ve personel eğitimi, uzmanlık ve esnekliğe önem verildiği gözlenmektedir.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 11.

kavramlarına yer vermektedir.⁶²⁵ Bunun yanı sıra, savaş dışında çeşitli görevler (kolluk kuvvetlerinin ve doğal afet yardım faaliyetlerinin desteklenmesi, barışı koruma harekâtı) olması da TSK'nin örgütlenmesine etki eden unsurlar olarak kabul edilmiştir.⁶²⁶ Yönetim literatüründe, bu tür bir çevre için öngörülen örgütlenme biçimi, postfordist paradigmanın öngördüğü esnek uzmanlaşma ile açıklanabilir. Öyleyse, TSK'nin, hızla değişen ve belirsizliğin yüksek olduğu çevresel koşullarda örgütlenme biçimini tanımlayan özellikler şunlar olmalıdır:⁶²⁷ küçük, esnek, hiyerarşik kademe sayısı az, istenen yer ve zamanda başka parça veya bütünler ile birleşerek ayrılabilen matris ve/veya adhokratik, teknoloji yoğun. Bu kapsamda, TSK'nin görev tanımındaki şu ifadeler, öngörülen örgütlenme biçimini ortaya koymaktadır:⁶²⁸

“(...) değişik görevleri ifa edebilecek, çok rollü elastiki birliklerin teşkil edilmesine, sayısal fazlalık yerine gelişmiş teknoloji ürünü silah ve sistemlere sahip olunmasına, bu silah ve sistemlerin etkinliğini artıracak komuta-kontrol, erken ihbar ikaz, elektronik harp, gelişmiş mühimmat, her türlü hava şartında harekât icra edebilme imkân ve kabiliyeti gibi kuvvet çarpanlarına sahip olunmasına önem ve öncelik verilmektedir.”

Buna göre, TSK, insan ve malzeme sayısının çokluğundan ziyade bunların daha az sayıda olduğu ama teknoloji yoğun bir örgütlenme biçimine geçişi öngörmektedir. Bu kapsamda, TSK'nin, bir taraftan savunma işlevi üzerinde odaklanırken diğer taraftan savunma dışındaki diğer faaliyetleri⁶²⁹ de yerine getirebilecek bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Tüm bu durumlar için, yukarıda belirtilen örgütlenme

⁶²⁵ Aynı yaklaşıma Savunma Reformu Raporunda da rastlanmaktadır: “*Tehdit ortamı ve çevresel faktörlerdeki belirsizlikler sonucunda, konvansiyonel anlamda savunmaya dayalı statik, simetrik ve sert güç odaklı karşı koyma yöntemlerinden ziyade en geniş anlamda güvenliğe dayalı değişken, simetrik ve asimetrik kuvvetlerin birlikte kullanımını öngören sert ve yumuşak güç bileşenlerini içeren bir yöntem benimsenmelidir.*” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 11.

⁶²⁶ Bkz. http://www.tsk.tr/1_tsk_hakkinda/1_3_gorevi/gorevi.htm, Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014.

⁶²⁷ Burada belirtilen özellikler, kural koyucu olarak değil, yönetim düşününde YKİ yaklaşımının hâkimiyeti ve TSK içerisinde de bu yaklaşımın yerini almış olması nedeniyle, karar vericilerin bu yönde bir akıl yürüteceği düşüncesiyle ortaya konulmuştur.

⁶²⁸ Bkz. http://www.tsk.tr/1_tsk_hakkinda/1_3_gorevi/gorevi.htm, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶²⁹ Barışı destekleme, terörle mücadele, doğal afetlerde yardım, kriz yönetiminin desteklenmesi, sınırlı güç kullanımı, abluka, ambargo, insani yardım, göçü önleme.

ilkelerini esas alarak uyum sağlamayı hedeflediği de görülür.⁶³⁰ Böyle bir örgütlenmede esas, hareket kabiliyetinin, yani reaksiyon süresinin kısaltılmasıdır. TSK, yeniden yapılanma olarak adlandırdığı bu süreçte, TSK'nin belirli yetenekleri kazanması ve geliştirmesi gerektiğini de ortaya koymuştur.⁶³¹ Yeniden yapılanma kapsamında öngörülen bu esaslar, bir taraftan, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami derecede istifade etmeyi gerektirirken diğer taraftan yeniden yapılanma kapsamında öngörülen bazı yetenekler, TSK'nin örgütlenme biçimi konusunda ilave bilgi vermektedir: müşterek ve birleşik harekât, stratejik intikal, klasik savaş dışı harekât biçimleri.⁶³²

Müşterek harekât, TSK bünyesinde Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerinin bir komuta altında birleşerek icra ettiği bir harekât biçimiyken, birleşik harekât, diğer ülke silahlı kuvvetleriyle birlikte icra edilen hareket biçimidir. Bu yönüyle, müşterek ve birleşik harekât, ulusal düzeyde Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri arasında, ulus dışı seviyede ise, birlikte çalışmaya esas teşkil eden ortak yönetim anlayışı ve örgütsel standartlar ile koordinasyon sağlanmasını gerektirir. Klasik savaş dışı harekâtlar ise, müşterek ve birleşik harekâtlarda sivil unsurların da dâhil edilerek genişletilmesi anlamına gelir. Bu yönüyle, müşterek ve birleşik harekât biçimleri, Soğuk Savaş ya da postfordist ya da neoliberal dönem öncesindeki merkezi, büyük ve bürokratik örgütlenme biçimleri yerine, teknoloji yoğun bir örgütlenmeye dayalı olarak, TSK'nin ulusal ve ulus dışı ölçeklerde ve sivil kesim ile birlikte çalışabilmesi için yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır.⁶³³ TSK'nin stratejik intikal hedefi ise,

⁶³⁰ TSK, bu süreci yeniden yapılanma olarak adlandırmaktadır. Bkz. http://www.tsk.tr/1_tsk_hakkinda/1_3_gorevi/gorevi.htm, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014). Zira kamuoyunda da, TSK'nin modernizasyon ve profesyonelleşme faaliyetleri “yeniden yapılanma” adıyla sunulmaktadır.

⁶³¹ TSK'nin ulaşmayı ve geliştirmeyi hedeflediği yetenekler için bkz. http://www.tsk.tr/1_tsk_hakkinda/1_3_gorevi/gorevi.htm, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶³² T.C. Cumhurbaşkanlığının Savunma Reformu Raporunda bu durum şöyle desteklenmektedir: “Silahlı kuvvetler, kısa bir zaman dilimi içinde, hatta aynı anda ve aynı çatışma ortamında, klasik muharebeden insani yardıma ve barış operasyonlarına kadar büyük bir yelpazedeki çeşitli operasyonları başarıyla yürütme imkân ve kabiliyetine sahip olmalıdır. Silahlı kuvvetler, ülke dışında da konuşlanabilmeli ve görev yapabilmelidir.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 11.

⁶³³ Bu durum, Savunma Reformu Raporunda şöyle açıklanır: “Güvenliğin askeri boyutu ile birlikte, diplomasi, ekonomi, kültür, kamuoyu, bilgi sistemleri ve teknolojinin de ön plana çıkmasıyla görev ve sorumluluklar karmaşıklaşmış ve sınırları belirsizleşmiştir. Bu çerçevede silahlı kuvvetlerin; kuvvetler

ulusal sınırlar dışında, müşterek ve birleşik harekâtları için istenen yer ve zamanda konuşlanma ihtiyacının karşılanması amacına yöneliktir. Güvenlik sektörü yönetişimi çerçevesinde, bu harekât biçimlerindeki esas, “sivil ve askeri”, “kamu ve özel”, “ulusal ve ulus dışı” işbirliğinin artırılmasıdır.⁶³⁴

Bu kapsamda, yeniden yapılandırma, TSK’nin insan unsurunun ve teşkilat yapısının buna uygun olarak yeniden yapılanmasını sağlamaya dönük olarak başlatılmıştır. Yeniden yapılandırma sürecinin insan unsurunda halen devam eden uyarlama yöntemi, TSK’nin profesyonelleşmesi olarak sunulmaktadır. Bu kapsamda, TSK’nin profesyonelleşmesi, teknoloji yoğun örgütlenmenin, sivil (siyasal) kontrolün ve küresel yönetim yapısına uyumun gerektirdiği insan tipinin oluşturulmasıyla ilgilidir. Bu insan tipinde *bilgiye dayalı nitelik artışı* öne çıkmaktadır. Burada amaç, insan unsurunun, teknolojiyi kullanabilecek ve geliştirebilecek niteliğe sahip olmasıdır.⁶³⁵ Bu insan tipinin ikinci özelliği,

arası müşterek, müttefikler arası birleşik ve ulusal/uluslararası kurumlar ile hükümet dışı kuruluşlar arası işbirliği içinde harekât icra edebilme anlayışına uygun olarak geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur.” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 11.

⁶³⁴ Mesela Genelkurmay Bilimsel Karar Destek Merkezi ile ODTÜ ve özel sektör işbirliğinde müşterek harekât ortamının simülasyonu için geliştirilen bir yazılım projesi mevcuttur. Buna ilişkin bildiride, proje şöyle açıklanmaktadır: “*Müşterek Harekât Alanı Simülasyon Sistemi: Temsili Ortam Standart ve Uygulamaları (MÜHATEM) Projesi, ODTÜ TSK Modelleme ve Simülasyon Araştırma ve Uygulama Merkezi (MODSİMMER) Çalışma Planında yer alan hedeflerden biri olan Müşterek Harekât Alanı Simülasyon Sistemi (MÜHASİS)’nin geliştirilmesi kapsamında, bir alt yapı projesi olarak bir yılı aşkın bir ön çalışmanın ardından Kasım 2002 yılında başlatılmıştır.” Bkz. Ç.Ündeğer, Altan Yavaş, Mustafa Ocak, Umut Akın, Ziya İpekkan, “MÜHATEM: Müşterek Harekât Alanı Simülasyon Sistemi: Temsili Ortam Standart ve Uygulamaları”, http://www.cs.bilkent.edu.tr/~cagatay/MUHATEM_Tanitim.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).*

⁶³⁵ Örneğin, TSK’nin modernizasyon ve küresel yönetim yapısıyla bütünleşme için insan unsurunun niteliğini artırmaya dönük yaklaşımını yabancı dil eğitimine yönelik şu gerekçelerde görmek mümkündür: “*Türkiye’nin elliye aşkın ülke ile askeri eğitim işbirliği anlaşması bulunmaktadır ve yabancı ülkelerde sadece bir yıl içinde beş yüze yaklaşan askeri işbirliği faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Bütün bu görev ve faaliyetlerin Türk Milletine ve Türk Silahlı Kuvvetleri’ne yakışır şekilde yürütülebilmesi ancak ileri seviyede bir yabancı dil bilgisi ile mümkündür. TSK’nın modernizasyonu çerçevesinde envantere giren iler teknoloji ürünü silah, teçhizat ve malzemenin etkin ve ekonomik olarak kullanılması için iyi bir lisan bilgisine ihtiyaç vardır.” Bkz.*

performans esaslı bir çalışma biçimine uygun olarak istihdam edilmesidir. Zira teknolojik gelişmelerin bilgi işleme ve karar verme süresini kısaltması nedeniyle, insan unsurunun da performansı öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, performans ölçütü uygulaması, *insan unsurunun değerlendirilmesinde daha fazla sayıda ölçüt ve sayısal yöntem kullanılması* anlamına gelir. Dolayısıyla, TSK'nin profesyonelleşmesi, daha az sayıda personel, sözleşme esaslı istihdam, örgüt içerisinde ilerleme için performans ölçütlerinin geliştirilmesi, terfilerde kontenjan uygulaması, kariyer sistemine göre daha az iş güvencesi ve maddi temelli teşvik sistemlerini içeren *teknik işgücü* tasarımıdır.

TSK'nin yeniden teşkilatlanma sürecinde, YKİ tekniklerinin uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda, fiziksel olarak küçülmede dış kaynak kullanımına ağırlık verilirken, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıyla da örgütlenme ölçeği küçültülmektedir. Örgütlenme ölçeğinin küçültülmesinde kullanılan yöntem ise, bu teknolojilere dayalı olarak işletilebilecek, birleşik ve müşterek örgütlenme biçimleridir. Bu örgütlenme biçimlerinin temel işlevi, gerek Kuvvetlerin kendi içerisindeki işlevsel sınıflar arasında gerekse Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri arasında ortak standartların, koordinasyonun ve görev (proje) odaklı yönetimin sağlanmasıdır.⁶³⁶ Bu örgütlenme biçimleri, müşterek harekât yeteneğini artırmaya dönük müşterek örgütlenmeleri olduğu gibi, uluslararası güvenlik işbirliği için birleşik örgütlenmeleri de içerir.⁶³⁷

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/yabanci_diller_bolumu/tskda_yab_dil.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶³⁶ Savunma Reformu Raporuna göre, “*Bu yeni güvenlik ortamında milli güvenlik ihtiyacı; ülke çapında kurumlar arası, silahlı kuvvetler çapında kuvvetler arası müştereklik sağlanarak, sivil ve askeri sistemlerin/yeteneklerin, sürekli veya geçici olarak birbirini destekleyecek şekilde müşterek kullanımını gerektirmektedir.*” Buna dayalı olarak şöyle bir kaygı da dile getirilmiştir: “*Müşterekliğin daimi bir teşkilatlanma ve kendine özgü daimi bir komuta-kontrol yapısı temelinde mi, yoksa her olayın farklı şartları dikkate alınarak “ad hoc” teşkilatlanmalar ve farklı bir komuta kontrol yapısıyla mı gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı incelenmelidir.*” Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 13; 15.

⁶³⁷ Bunlardan ikisine NATO bünyesinde, terörizmle mücadele ve barışı destekleme harekâtları konusunda yetenek geliştirilmesi maksadıyla faaliyet gösteren iki merkez örnek verilebilir. Bunlardan ilki, Ankara’da faaliyet gösteren Terörizmle Mücadele Mükemmeliyet Merkezi (TMMM)’dir. TMMM’ nin amaçlarından bir tanesi de, “Müşterek çalışabilirlik ile imkân ve kabiliyetlerin

Bu noktada, başta modernizasyon olmak üzere yeniden yapılanmanın kim tarafından ve hangi kaynaktan yönetileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Savunma Reformu Raporunda öngörülen yöntem, teknoloji yoğun örgütlenmeye geçişte gerekli teknolojinin sağlanması için Milli Savunma Bakanlığı teşkilat yapısının gerekli kapasiteye sahip olacak şekilde yeniden oluşturulmasıdır.⁶³⁸ Burada kastedilen, Milli Savunma Bakanlığı teşkilatının gerek uzmanlık alanları gerekse modernizasyon yönetimi anlamında güçlendirilmesidir. Bu durumda, *Genelkurmay Başkanlığının belirlediği ilke öncelik ve programlara göre silah, araç, gereç ve her çeşit lojistik ihtiyaç maddelerinin tedariki hizmetlerini yürütmekle* sorumlu olan Milli Savunma Bakanlığının⁶³⁹, yine müştereklik ilkesine uygun olarak Kuvvet Komutanlıklarını içerecek şekilde yeniden yapılandırılması muhtemel görülmektedir. Bunun yanı sıra, modernizasyon ihtiyaçlarının karşılanmasında da, *yönetimde esneklik* yaklaşımının hâkim olduğu görülmektedir. Buna göre, Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF)’nun sadece TSK’nin modernizasyonu için kullanılması önerilmektedir.⁶⁴⁰ Görüldüğü üzere, modernizasyon sürecinin yönetimi için de esnek uzmanlaşmaya dayanan bir örgütlenme hedeflenmektedir.

Bu kapsamda, Kasım 2013 ayında gerçekleştirilen YAŞ toplantısı sonrasında TSK’nin *Hedef-2033* ismiyle açıklanan yeniden yapılanma planı basına yansımıştır. Plana göre, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları’nın Genelkurmay Başkanlığı altında müşterek bir komuta yapısına dönüştürülerek “*Kuvvet Başkanı*” olarak yeniden tanımlanması; böylece bütün kuvvetlerde ayrı ayrı bulunan işlevsel başkanlıkların tek çatı altında toplanması öngörülmektedir. Bunun yanı sıra, ordu komutanlıklarının “doğru” ve “batı” olmak üzere iki komutanlık bünyesinde

geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.” Yine Ankara’da bulunan “Barış İçin Ortaklı Eğitim Merkezi (BİOEM)”in vazifesi de şöyle tanımlanmıştır: “NATO ve TSK genel prensipleri ile öncelikleri çerçevesinde, NATO ve ortaklık ülkeleri personelinin müşterek çalışabilirlik hedeflerine ulaşmalarına katkı sağlamak ve askeri işbirliğini geliştirmek amacıyla eğitim ve öğretim icra etmektir.” Bkz. <http://www.coedat.nato.int/hakkimizda.html> ve <http://www.bioem.tsk.tr/anasayfa.htm>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶³⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 20.

⁶³⁹ Bkz. 31 Temmuz 1970 tarihli ve 1325 Sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanunun 2’nci maddesi.

⁶⁴⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 35.

toplanması da hedeflenmektedir.⁶⁴¹ Bu yapı, *TSK'nin planlama ve uygulama işlevlerinin Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde merkezileşmesi* anlamına gelmektedir. Tabi ki bunun sonucunda, bürokrasinin azaltılması, personel ve mali kaynak tasarrufu sağlanması ve karar alma ve uygulama süreçlerinin hızlanması amaçlanmaktadır.

Bununla birlikte, Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanması yönünde bir haber çıkmadığı da görülmektedir. Tabi bu, düzenlemenin anayasal bir değişiklik gerektirmesi nedeniyle TSK'nin dışında gelişen siyasi bir süreçtir. Yeni anayasa yapımı sürecinde Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanması durumunda, Kuvvet Komutanlıklarının Bakanlık bünyesine bağlanmasının daha kolay olacağını söylemek mümkündür. Burada, Kuvvet Komutanlıklarının yeni anayasadan önce mi yoksa sonra mı Genelkurmay Başkanlığına bağlanacağı belirli olmamakla birlikte, anayasa sürecinin belirsiz olması, şimdiden bu planlamanın yapılmasına gerek duyulduğunu göstermektedir.

Yine, Ağustos 2014 ayında, Hava Kuvvetleri Komutanlığının teşkilat değişikliğine yönelik bir basın açıklaması, TSK'nin yeniden yapılanma sürecindeki yaklaşımını ortaya koyması açısından önemlidir. Bu teşkilat değişikliği, *Hava Kuvvetleri Komutanlığının muharip unsurlarının tek komuta altında toplanmasını* amaçlamaktadır. Buna göre hava harekâtı tek bir merkezden yönetilecektir. Aynı zamanda, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerinin hava savunma görevlerinin müşterek olarak yönetimi için Hava Savunma Komutanlığı teşkil edildiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, *yeni teşkilat yapısının TSK'yi NATO'nun yeni kuvvet yapısı ile daha uyumlu hale getireceği* de ifade edilmiştir.⁶⁴² Gerek Kasım 2013 ayındaki YAŞ toplantısından sonra basına yansıyanlar gerekse Hava Kuvvetleri Komutanlığının Ağustos 2014 ayındaki teşkilat değişikliği, *Kara Kuvvetleri'nin bölgesel, Hava Kuvvetleri'nin ve Genelkurmay Başkanlığının da işlevsel olarak merkezileşeceğini;*

⁶⁴¹ B.Şık, "TSK Sil Baştan Değişiyor", **Cumhuriyet**, 16 Aralık 2013, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/19283/TSK_silbastan_degisiyor.html, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

⁶⁴² Hava Kuvvetleri Komutanlığı, "Hava Kuvvetlerinde Teşkilat Değişikliği", 07 Ağustos 2014, <http://www.hvkk.tsk.tr/TR/HaberDetay.aspx?ID=93&IcerikID=6348>, (Erişim Tarihi: 07 Ağustos 2014).

aynı zamanda küresel güvenlik yönetişimine uyum sağlamaya dönük bir yapılanma öngörüldüğünü göstermektedir.

TSK'nin modernizasyonu ve yeniden teşkilatlandırılması sonucunda uzun vadede ulaşılması öngörülen örgütlenme biçimi konusunda fikir edinmek için ABD Savunma Bakanlığının teşkilat şemasına (EK-1) bakılabilir.⁶⁴³ Bu yapıda, ABD Savunma Bakanlığının üç ana kademedan oluşturulduğu görülür. En üstte, bir sivil olarak Savunma Bakanı vardır. Orta kademedede Bakan'a bağlı olarak; her bir Kuvvet Komutanlığının başında olan sivil yöneticileri, Genelkurmay Başkanı, işlevsel veya coğrafi örgütlenmiş Muharip Komutanlıklar ve Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren çeşitli birimler vardır. Bu kademedede sivil yöneticiye bağlı olarak çalışan Kuvvet Komutanlıklarında sivil ve askerlerin birlikte çalıştığı birimler vardır. Bu yapıda Genelkurmay Başkanının muharip komutanlıklar ile olan ilişkisi dışında bir komuta yetkisi bulunmamaktadır. En alt kademedede ise, Kuvvet Komutanlıklarına bağlı silahlı kuvvetlerin askeri bünyesi yer alır. Buna göre, ABD Savunma Bakanlığı, *karma tip örgütlenme* gösterir. Savunma Bakanlığı Kuvvetler temelinde *işlevsel* örgütlenmişken, Muharip Komutanlıklar, *işlevsel* ve *coğrafi* olarak örgütlenmiştir. Mesela Ulaştırma Komutanlığı'nın ana gövdeden ayrılarak ayrı bir komutanlık olarak teşkil edilmesinin nedeni, büyük ölçekli olması, deniz aşırı ve stratejik intikal faaliyetlerini yerine getirmesidir.⁶⁴⁴ Böylece, Ulaştırma Komutanlığı altında, ABD Silahlı Kuvvetleri'nin müşterek ulaştırma ihtiyaçları karşılanmaktadır. Bu nedenle, bu tür Komutanlıklarda her Kuvvetten personel birlikte görev yapar.

⁶⁴³http://odam.defense.gov/Portals/43/Documents/Functions/Organizational%20Portfolios/Organizations%20and%20Functions%20Guidebook/DoD_Organization_March_2012.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁶⁴⁴ Türkiye'de de benzer bir modernizasyon süreci görülür. Mesela, en son Hava Kuvvetleri Komutanlığının envanterine 12 Mayıs 2014 tarihinde giren "A400M Stratejik Ulaştırma Uçağı", TSK'nin sahip olmaya çalıştığı etki alanını göstermektedir. Bu kapsamda, A400M Stratejik Ulaştırma Uçağı'nın gerek ulusal ölçekte gerekse bölgesel ve küresel ölçekte uluslararası/birleşik askeri harekâtlarda kullanılma imkânı olduğu görülmektedir. Zira Hava Kuvvetleri Komutanlığınca, uçağın envantere girmesiyle sağlanan yetenek şöyle ifade edilmiştir: "*A400M stratejik ulaştırma uçakları, Hava Kuvvetleri'nin sürat, menzil ve ağırlık olarak taşıma kapasitesini iki katına çıkaracak, havadan yakıt ikmali ile TSK'nin hemen hemen dünyanın her yerinde harekât yapabilme yeteneğine sahip olmasını sağlayacaktır.*" Bkz. http://www.hvkk.tsk.tr/tr/Haber_Detay.aspx?IcerikID=6287&ID=57, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

Bu kapsamda, 2000’li yıllarda yeniden yapılanma kapsamında insan unsurunu, teknolojisini ve teşkilatlanmasını yeniden yapılandırmaya başlayan TSK’nin, hem YKİ ilkelerine uygun olarak örgütlenmeyi hem de küresel güvenlik yönetişiyle bütünleşmeyi amaçladığını söylemek mümkündür.⁶⁴⁵ Buna göre, TSK için 21’inci yüzyılda öngörülen örgütlenme biçiminin özellikleri Tablo-35’deki gibi gösterilebilir.

Tablo-35: TSK’nin 21’inci Yüzyılda Örgütlenme Biçiminin Özellikleri

Etki Alanı	Tipi	Şekli	Uygulama Yöntemi
Planlama	Kısa/Orta	Kısa/Orta Vadeli Plan/Program	Stratejik Planlama
Yönetim	Esnek	Esnek Uzmanlaşma	Stratejik Yönetim
Örgütlenme Ölçeği	Küçük/Orta	Ağ Örgütlenmesi	Adhokratik/Bölgesel
Örgütlenme Biçimi	Karma Tip	Teknoloji Yoğun	Müştereklik (Matris)
Hiyerarşi	Basık	Kademe Sayısı Az	Yatay Koordinasyon
Yetki Alanı	Sınırlı	Sivil Üstünlük	Sivil Kontrol
Kontrol	Merkezi	Teknoloji Yoğun	Yetki Devri
Etki Alanı	Stratejik	Sınır ötesi	Uzun Menzilli Sistemler
İstihdam	Sözleşmeli	Performans Esaslı	Profesyonelleşme

Tablo-35’e bakıldığında, öngörülen örgütlenme biçiminin, genel olarak kamu yönetimi için öngörülen yapıyla, askeri unsurlar dışında benzerlik taşıdığı dikkati çeker. Dolayısıyla, bu değişim, neoliberal politikaların ve yönetim yaklaşımının doğrudan ya da dolaylı sonucu olarak görülmelidir. Zira yönetim ve neoliberal

⁶⁴⁵ Mesela bunun en son örneklerinden birisi, TSK’nin modernizasyon faaliyetlerine paralel olarak katıldığı *deniz aşırı* askeri faaliyetlerdir. Türk Deniz Kuvvetleri Komutanlığı, 2011 yılından itibaren korsanlığa karşı yıllık olarak icra edilen, 16-23 Nisan 2014 tarihleri arasında ABD’nin düzenlediği ve Afrika, Avrupa ve Atlantik ülkelerinden 21 (Angola, Belçika, Benin, Brezilya, Kamerun, Cote d'Ivoire, Ekvator Ginesi, Gine, Fransa, Gabon, Almanya, Gana, Hollanda, Nijerya, Portekiz, Kongo Cumhuriyeti, Sao Tome & Principe, İspanya, Togo, Türkiye ve ABD) ülkenin katıldığı Obangame Express 2014 isimli tatbikata katılmıştır. Tatbikatı düzenleyen ABD’nin üzerinde durduğu konular şunlardır: “birlikte çalışma fırsatı”, “işbirliğini geliştirme”, “farklı kültür ve lisanlara sahip ülkeler arasında ilişkilerin inşası ve etkileşim sağlanması”. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=80539, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).; <http://www.milliyet.com.tr/-goreve-haziriz-mesaji/gundem/detay/1879851/default.htm>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

yaklaşımlar, ulusal ve ulus dışı, yerel ya da küresel tüm siyasi, askeri, ekonomik ve toplumsal yapıları zincirleme olarak dönüşüme uğratmaktadır.

3. TSK'nin Ekonomik Kontrolü: Piyasanın Faaliyet Alanının Genişletilmesi

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bir *etkinlik sorunu* olarak tanımlanması *etkin devlet* yaklaşımına dayanır. Devlet aygıtının piyasa lehine sınırlandırılmasını amaçlayan etkin devlet yaklaşımı, büyük ölçekli ve bürokratik örgütlenmenin tipik örneğini oluşturan TSK'yi de bir dönüşüm nesnesi olarak görmektedir. Bir diğer deyişle, TSK'nin etkinlik sorunu olarak tanımlanması, TSK'nin de piyasayı sınırlayıcı etkisinin ortadan kaldırılmasını amaçlar. Türkiye gibi, silahlı kuvvetler örgütlenmesinin siyasi, ekonomik ve toplumsal yaşamda belirleyici konumda olduğu ve devletçi-müdahaleci bir anlayışı temsil ettiği bir ülkede, TSK'nin neoliberal reformların uygulama alanı olması kaçınılmaz görülmelidir. TSK'nin ekonomik kontrolü, siyasal kontrolün yarattığı koşullarda hızlanmıştır. TSK'nin siyasal kontrolünün sağlanmasına yönelik süreç ilerledikçe görülmektedir ki, ekonomik kontrolün sağlanması, yani piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi hız kazanmıştır.

TSK'nin ekonomik olarak kontrolü, belirli dinamikler üzerinden gerçekleştirilmektedir. İlki, *TSK bünyesinde YKİ tekniklerinin uygulanmasına imkân verecek bir akıl dönüşümü* sağlanmasıdır. Bu akıl dönüşümü sayesinde TSK bünyesinde YKİ tekniklerinin uygulamaya konulduğu görülür. Bir diğer dinamik, *TSK'nin kamu yönetimiyle hukuki ve fiili olarak etkileşimi* sonucunda ortaya çıkar. Kamu yönetiminde, başta kamu mali yönetimi olmak üzere *ortak süreçlerin* yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden tasarımı, TSK'nin örgütlenme biçiminin de bu yönde dönüşümünü başlatmıştır. Zira güvenlik sektörü reform yönteminde de, silahlı kuvvetlerin kamu yönetiminde gerçekleştirilen neoliberal reformlardan ayrı tutulmaması istenerek bu dolaylı etkiden faydalanılması amaçlanmıştır. Son olarak, *TSK'nin piyasayı sınırlayıcı etkisinin kaldırılmasına yönelik uygulamalar*, bir taraftan TSK'nin küçültülmesini sağlarken diğer taraftan piyasanın faaliyet alanını genişletmiştir.

a. TSK'nde Örgütlenme Aklının Uyarlanması: Yeni Kamu İşletmeciliği Etkisi

TSK'nde örgütlenme aklının işletmeci uyarlanması, öngörülen örgütlenme biçimini kuracak insan tipinin oluşturulmasını amaçlar. Burada, insan unsurunun yönetim ve örgütlenme süreçlerinde işletmeci tepki vermesini sağlamak üzere

bilişsel, duygusal ve davranışsal olarak uyarlanması hedeflenir. Bu yönüyle, örgütlenme aklının işletmeci uyarlanması, neoliberal reformların sahiplenilmesi için bir ön koşul niteliğini taşır. Bu örgütlenme aklı, bürokratik devlet aygıtının sorgulanması, eleştirilmesi ve YKİ tekniklerine uygun olarak örgütlenmesi için gerekli meşruiyetin akıllarda üretilmesi olarak da tanımlanabilir. Bu kapsamda, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin örgütlenme aklının dönüşümü de, YKİ tekniklerinin TSK bünyesinde sahiplenilmesiyle gerçekleştirilmiştir.

Bu süreç, 1990'lı yılların başından itibaren devam eden bir uyarlama sürecidir. Bunun ilk adımı, askeri eğitim ve öğretimde işletmecilik aklının inşasıdır. Bu akıl inşası mekanizması, örgütlenmiş olarak halen korunurken, yine 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren TSK bünyesinde uygulamaya geçirilen Toplam Kalite Yönetimi (TKY), TSK'nde işletmeci yaklaşımın kurumsallaşmasında ileri aşamayı temsil eder. Bu anlamda, YKİ tekniklerinin TSK'nde ilk kurumsal uygulaması olan TKY, aynı zamanda, YKİ' nin bir provası niteliğindedir. TSK'nde 1990'lı yılların ikinci yarısında itibaren uygulamaya konulan TKY⁶⁴⁶ için uygulama dosyaları tutulurken askeri birlik ve kurumlarda kalite çemberleri oluşturulmuştur. Genel olarak *tasarruf* uygulamaları üzerine odaklanan bu çalışmalarda, yönetime teklif götürülmek üzere hazırlanan kararlar uygulamaya konulmaya başlamıştır.

TSK'ndeki TKY çalışmaları, 16-20 Mart 1998 tarihlerinde Marmara Üniversitesi Mühendislik Kulübünün düzenlediği “1. Kalite Günleri”ne katılan Cumhurbaşkanlığı Muhafız Alay Komutanı Kurmay Albay Cihangir Akşit'in konuşmasıyla basına yansımıştır. Kasım 1997 ayından itibaren Genelkurmay Başkanlığının emriyle TSK bünyesinde uygulamaya konulan TKY, Harp Okulları başta olmak üzere seçilen bazı Alaylarda kalite çemberleri kurularak başlatılmıştır. Müşteri mutluluğunun önemine değinen ve 3000 kişilik alayındaki tüm personeli müşteri gibi gördüğünü, onların da

⁶⁴⁶ Bu kapsamda, 1997 yılında, TSK'nin İkmal ve Bakım Merkezlerinin kalite ödülü yarışına girdiği ve bu maksatla Brisa'yı ziyaret ettikleri basına yansımıştır. Bkz. Ş.Yücebıyık, “Ordu Toplam Kalite Yarışında”, **Milliyet**, 18 Mayıs 1997, <http://www.milliyet.com.tr/1997/05/18/ekonomi/ordu.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).; Yine bu kapsamda, 1999 yılında, Konya'da Kara Kuvvetleri Personel Okulu ve Eğitim Merkez Komutanlığı tarafından “Sınıf Okullarında Standardizasyon ve Toplam Kalite Yönetimi” sempozyumu düzenlenmiştir. Bkz. <http://www.porttakal.com/ahaber-sinif-okullarinda-standardizasyon-ve-toplam-kalite-yonetimi-sempozyumu-127679.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

kendisini müşteri gibi görerek memnun etmeye uğraşması gerektiğini söyleyen Albay Cihangir Akşit, şöyle devam etmiştir:⁶⁴⁷

“Silahlı Kuvvetler’de kalite olgusu önceden vardı. Ancak biz verimi daha da artırmak maksadıyla bu çalışmalara başladık. Bir sanayi kuruluşunda toplam kalite nasıl uygulanırsa, biz de aynı temel kriterleri askeri hizmetlerde uygulamaya başladık. Ortak bir vizyon oluşturduk. Kalite çemberleri kurduk. Tabandan gelen sorunları ve istekleri anketler düzenleyerek saptadık. Denetimleri ve sonuçları tespit ettik. Kışla da en önemli okullardan biri. Bu nedenle, burada kaliteyi öğrenen bir Mehmetçik, koluna altın bilezik takıyor. Öğrendiklerini, iş hayatından özel yaşamına kadar her alanda uygulayabilir. İlk günlerde bir Mehmetçiğe vizyonunu sordum. Bana televizyonunu anlatmaya başladı. Belki hala vizyonu tam olarak bilmiyor ama bir olgunun, bir gelişimin parçası olduğunun farkında.”

Bu ifadeler, zihniyet değişiminin en üst kademedan başlayarak yayıldığını göstermektedir. TSK’nin bu çalışmalarını duyurma çabası içinde olduğunu da söylemek mümkündür. YKİ yaklaşımının TSK’ne yerleşmesini sağlayan, kurumsal olarak destek görmüş ve üst yönetim tarafından biçimsel de olsa sahiplenilmiş olarak doğrudan uygulama alanı bulan TKY’ nin etkisiyle, askeri birlik ve kurumlar 2000’li yıllarda Türkiye’de kalite yönetimini temsil eden sivil toplum örgütü *Türkiye Kalite Derneği* faaliyetlerine fiilen katıldığı ve TKY faaliyetlerinin TSK’nde her seviyede uygulanabilirliği konusunda çalıştıkları görülmektedir.⁶⁴⁸ Bu süreç, TSK’nin bakım merkezlerinin çeşitli kalite güvence belgesi ve kalite ödülleri almasına⁶⁴⁹ ve hatta 2009 yılında ulusal kalite ödülü değerlendiricileri arasında Deniz Kuvvetleri Komutanlığı temsilcilerinin yer bulmasına kadar genişlemiştir.⁶⁵⁰ TKY’den sonra,

⁶⁴⁷ Milliyet, “Askerin Kalite Seferberliği”, 21 Mart 1998, s. 7.

⁶⁴⁸ Mesela, böyle bir çabaya örnek teşkil eden çalışmalar mevcuttur. Bunun için bkz. C.Gencer, Mustafa Eşer, “Toplam Kalite Yönetiminin TSK’nde Bölük Seviyesinde Uygulanabilirliği”, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, C. 16, S. 2, (2003), s. 289-298.

⁶⁴⁹ Mesela, 5’inci Ana Bakım Merkezi Komutanlığı, “Tasarım /geliştirme ve üretim gereklerine yönelik AQAP-2110 Kalite Güvence Belgesi” sahibidir. Bkz. <http://www.kkk.tsk.tr/internet/5ABM/Tanitim/Kalite Belgeler/Belge.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014). Bunun yanı sıra, 2004 yılında “TSE-2004 Kalite Ödülleri” kapsamında, 1’inci ve 3’üncü Hava İkmal Bakım Merkezi Komutanlıkları kalite ödülü almıştır. Bkz. TSE, “TSE Kaliteyi Ödüllendirdi”, **Standart**, C. 43, S. 509, (Mayıs 2004), s. 5.

⁶⁵⁰ Türkiye Kalite Derneği, **2009 Ulusal Kalite Ödülü**, <http://www.koyk.org/files/document/odulkitapcigi2009.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

TSK’nde gerek 1990’lı yıllardan itibaren işletmeci eğitim ve öğretim sisteminden meslek hayatına geçen askeri personel gerekse lisansüstü öğrenim imkânları ve meslek içi eğitimlerle yaygınlaştırılan YKİ’ nin uygulama alanı, kamu yönetiminde aynı yöndeki yasal düzenlemelerin de zorlayıcı etkisiyle genişlemeye devam etmektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri’nde işletmeci aklın inşası, askeri eğitim ve öğretim kurumlarında işletmeci yapılanma ve müfredat tasarımına dayanmaktadır. Bu kapsamda, TSK’nin eğitim kurumlarını, *meslek öncesi* ve *meslek içi* eğitim kurumları olarak gruba ayırmak mümkündür. Meslek öncesi eğitim kurumları, ortaöğretim, ön lisans ve lisans, *meslek içi* eğitim kurumları ise lisansüstü öğrenim ile mesleki tekniğe ve gelişime yönelik eğitimler vermektedir. Meslek öncesi eğitim kurumları, ortaöğretimi temsil eden askeri liseler⁶⁵¹, ön lisans eğitimi veren astsubay meslek yüksekokullarından oluşmaktadır. Meslek içi eğitim kurumları ise, lisansüstü eğitim veren harp okulları ile Harp Akademileri Komutanlığı, sınıf okulları⁶⁵² ve Milli Savunma Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Savunma Sanayi ve Teknoloji Eğitim Merkezi (SATEM) Komutanlığından oluşmaktadır. Bu eğitim ve öğretim sürecinden geçen ya da eğitim/kurs faaliyetlerine katılanlar, TSK’nin yönetici kadrolarında istihdam edilecek subay ve astsubaylardır. Bu durum, başta yetiştirme sürecinde olmak üzere yönetimde ve yönetim kadrolarında görev alacak personelde, YKİ yaklaşımı doğrultusunda bir zihniyet değişikliğinin amaçlandığını göstermektedir.⁶⁵³

⁶⁵¹ Askeri liseler, meslek öncesi eğitim kurumu olmakla birlikte, bu eğitim kurumları, Milli Eğitim Bakanlığı müfredatına dâhil olarak eğitim vermekte ve işletmecilik derslerini içermemektedir.

⁶⁵² Kuvvet Komutanlıkları bünyesinde mesleki branş eğitimi veren sınıf okulları vardır. Ancak, bu eğitim kurumlarının eğitimi, temelde, askeri branşın gerektirdiği teknik bilgiyi kazandırmaya yöneliktir. Bu okullar, önlisans ve lisans eğitimi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen askeri personelin mezuniyetine müteakip temel branş eğitimi aldığı, ayrıca tekâmül kursları ile mesleki gelişim kursları düzenleyen okullardır. Dolayısıyla, bu kurumlarda, doğrudan işletmecilik dersleri yerine uzmanlık alanlarına göre oluşturulmuş dersler verilmektedir.

⁶⁵³ Sivil toplum örgütlerinin, askeri okulların eğitim ve öğretim müfredatlarının değiştirilmesine yönelik taleplerinin temelinde, askeri eğitim ve öğretim sisteminde YKİ yaklaşımının hâkim kılınması isteği vardır. Ancak, askeri okullardaki bu değişim süreci, sivil toplum örgütlerinin taleplerinden çok önce başlamıştır.

(1) TSK’nde Meslek Öncesi Eğitimde İşletmecilik Yaklaşımı: İşletmeci Aklın İnşası

TSK’nde insan unsurunun neoliberal uyarlanması bu eğitim kurumlarının eğitim örgütlenmesi ve müfredatları belirleyici durumdadır. Bu nedenle, YKİ’ nin TSK’nin örgütlenme aklına olan etkisini görebilmek için öncelikle bu eğitim kurumlarına göz atmak gerekir.⁶⁵⁴ Meslek öncesi eğitim kurumları arasında öncelikle Kara Harp Okulu (KHO)’nu incelemekte fayda vardır. Zira KHO, lisans seviyesinde eğitim ve öğretim yapan diğer harp okullarına göre kapsamı daha geniş bir kurumdur. Öncelikle, daha fazla sayıda öğrenci mezun etmekte ve hemen hemen Türkiye’nin her yerinde⁶⁵⁵, yurt dışında ve müşterek karargâhlarda görev yapan nispeten daha fazla sayıda subay yetiştirmektedir. Bu nedenle, KHO’ nun etki alanı diğer harp okullarına göre daha geniştir. 1974-1991 yılları arasında Makine, İnşaat, Elektrik-Elektronik ve Yönetim/İşletme bölümlerinde lisans düzeyinde eğitim veren Kara Harp Okulu, 1991-1992 eğitim ve öğretim yılından itibaren aşamalı olarak Sistem Mühendisliği programına geçerek ilk mezunlarını 1994 yılında vermiştir.⁶⁵⁶ Sistem Mühendisliği, diğer üniversitelerin Endüstri Mühendisliği bölümünün denkliğine sahiptir. Hatta 2009 yılında KHO’ndan çeşitli nedenlerle ilişkileri kesilen öğrencilerin YÖK kararıyla diğer üniversitelerin Endüstri Mühendisliği bölümlerine geçiş yapması tartışma konusu olmuştur.⁶⁵⁷ Sistem Mühendisliği bölümünün ders programı, 10 seneden fazla süreyle uygulanmış ve bu kapsamda, işletmecilik düşüncesi temelinde yıllara göre az sayıda değişiklik olmakla birlikte, yönetim ve organizasyon, *Management*, personel yönetimi, sistem yaklaşımı, finansal yönetim dersleri verilmiştir.

⁶⁵⁴ 1982 Anayasasının 132’nci maddesine göre, “Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tâbidir.”

⁶⁵⁵ Jandarma Genel Komutanlığının subay ihtiyacının da Kara Harp Okulu tarafından karşılandığı dikkate alındığında, etki alanının genişliği daha iyi anlaşılacaktır.

⁶⁵⁶ <http://www.kho.edu.tr/hakkinda/tarihce.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁵⁷ 28 Ekim 2008 tarihli ve 5806 Sayılı Kanunla ‘Yükseköğretim Kanunu’na eklenen geçici maddenin 15’inci fıkrasında, TSK’ne bağlı yüksek öğrenim kurumları ile Polis Akademisi’nde ilişkisi kesilenlerin YÖK’ün belirlediği bölümlere yerleştirileceği belirtilmiştir. Bkz. http://www.radikal.com.tr/turkiye/tskdan_atilanlar_bogazisinde_yok_puanlarına_gore_yerlestirildi-952883, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

2000 Mayıs ayında yeniden hazırlanan yürürlüğe giren 4566 Sayılı Harp Okulları Kanunu uyarınca, diğer harp okullarıyla birlikte YÖK sistemi içerisinde üniversite statüsü kazanan Kara Harp Okulu, takip eden yıllarda Sistem Mühendisliği programını sonlandırarak tekrar çok bölümlü bir yapıya geçmiştir. Buna göre, Kara Harp Okulu, 2000 yılından itibaren mezunlarına hem subay diploması hem de lisans diploması vermektedir. Bu kapsamda, bu bölümlerden ikisi *İşletme* ve *Kamu Yönetimi* bölümleridir. KHO'dan en fazla sayıda mezun veren İşletme bölümünde, Tablo-36'daki işletmecilik dersleri verilmektedir.

Tablo-36: KHO İşletme Bölümü Dersleri (2013-2017)⁶⁵⁸

Sınıf	Dönem	Ders	Haftalık Ders Saati	Haftalık Toplam	Haftalık Toplam Ders Saatine Oran
2013-2014 (Birinci Sınıf)	1	-	-	-	-
	2	Yönetim ve Organizasyon	3	5	% 12,5
		Psikolojiye Giriş ⁶⁵⁹	2		
2014-2015 (İkinci Sınıf)	1	Genel Muhasebe	3	12	% 30
		Genel İşletme	4		
		Örgütsel Davranış	3		
		İletişim	2		
	2	Genel Muhasebe	3	3	% 7,5
2015-2016 (Üçüncü Sınıf)	1	Üretim Yönetimi	3	10	% 25
		Maliyet Yönetimi ve Muhasebesi	4		
		İnsan Kaynakları Yönetimi	3		
	2	Yönetim Bilişim Sistemleri ⁶⁶⁰	3	15	% 37,5
		Pazarlama Yönetimi	3		

⁶⁵⁸ http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_lisans_prog.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁵⁹ Psikolojiye giriş dersi, örgütsel davranış dersleri için gerekli altyapıyı oluşturmak maksadıyla verilmektedir.

⁶⁶⁰ Yönetim Bilişim Sistemleri, bilgisayar ve paket programların kullanımını öğretmeye yönelik bir ders olmasına karşılık işletmecilik yaklaşımını desteklemektedir.

		Mali Tablolar Analizi	3		
		Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar	3		
		Kalite ve Hizmet Yönetimi	3		
2016-2017 (Dördüncü Sınıf)	1	Finansal Yönetim	3	11	% 27,5
		Sistem Dinamikleri ⁶⁶¹	3		
		Stratejik Yönetim	3		
		Askeri Liderlik	2		
	2	Finansal Yönetim	3	10	% 25
		Uluslararası İşletmecilik	4		
		Bitirme Projesi ⁶⁶²	3		

Buna göre, işletme bölümünde, *haftalık toplam ders saatinin % 7,5-30 arasında değişen oranlarda işletmecilik derslerinden oluştuğunu* söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra, dördüncü sınıfta verilen Askeri Liderlik dersinin ön koşulu, *Davranış Bilimleri ile Yönetim ve Organizasyon* dersleridir. Ayrıca bu dersin, program yeterliliklerinin de işletmecilik söylemine sık rastlamanın yanında, ilk yeterli “*İşletme ve yönetim bilimleri alanında edindiği ileri düzeydeki kuramsal ve uygulamalı bilgileri kullanabilmesi*” olarak belirlenmiştir. Zira askeri liderliğin işletme ve yönetim bilimleri kapsamında hâkim olan yaklaşıma uygun olarak tasarlanması, lider askeri personelin yönetim yaklaşımının nasıl biçimlendirilmek istendiğini tek başına göstermektedir. Mesela, işletme bölümünün amacı şöyle ifade edilmiştir.⁶⁶³

“(…) hem TSK kuruluşunda (...) hem de uluslararası veya çok uluslu askeri ve diplomatik organizasyonlarda, geleceğin yöneticileri olarak görev üstlenmeye

⁶⁶¹ Dersin amacı şöyle ifade edilmiştir: “Sistem Dinamikleri dersinin amacı, Harbiyelilerin gelecekteki görev alanında başarılı birer lider ve yönetici olmasını sağlayabilecek temel sistem düşüncesi bilgilerinin yanı sıra, yönetim sistemlerini bir bütün olarak kavramalarını, kontrol sistemlerini detaylı olarak öğrenmelerini, dinamik sistem analizini ve yönetimi sürekli geliştirebilecek bilgi ve davranışı kazanmalarını sağlamaktır.” Bkz. <http://www.kho.edu.tr/Dokuman/dersler/ES/ES4135.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁶² Bitirme projesi çoğunlukla işletmecilik konularından seçilmektedir.

⁶⁶³ http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_Amac.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

namzet Harbiyelilere, bu görevleri icra ederken ihtiyaç duyacakları yönetim, liderlik ve organizasyon becerilerini kazandırmak; istihdam edilecekleri organizasyonlar açısından kurumsal, mezunlar açısından ise yüksek bireysel ve sosyal tatmin sağlamanın temelini teşkil edecek, çağdaş bir bilgi altyapısı, sürekli öğrenme disiplini ve bu özelliklerin doğal sonucu olarak geliştirilecek özgüvene dayalı bir rekabet gücü sağlamaktır.”

Tabi burada, sadece ulusal değil uluslararası görev yerleri için de uygun subay tipinin yetiştirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Dolayısıyla, subaylar için bir taraftan kamu yönetimi süreçlerinde işletmecilik yaklaşımını esas almaları öğretilirken diğer taraftan ulus dışı örgütlerle bütünleşme ve uyum için gereken yönetsel bilginin de verilmesi amaçlanmaktadır. Soğuk Savaş sonrasında, 1990’lı yıllardan itibaren, bölgesel, süreli (adhokratik) ve birleşik (çok uluslu) askeri örgütlenme biçimlerinin ortaya çıkması, TSK’nin de insan unsurunu buna uyarlamaya çalışmasıyla sonuçlanmıştır. Halen küresel yönetim yapılarında YKİ tekniklerinin hâkim olduğu göz önünde bulundurulduğunda, TSK’nin de bu duruma uyum sağlamak durumunda kalması kaçınılmaz olmuştur. Bu uyumun sağlanması için KHO da kurulan diğer bölüm ise Kamu Yönetimi’dir. Son yıllarda, TSK’nde kamu yönetimi süreçlerine artan ilginin sonucunda kurulan ve Kamu Yönetimi, Ekonomi ve Hukuk Ana Bilim Dallarından oluşan Kamu Yönetimi bölümü de YKİ etkisinin görülebileceği en iyi yerdir. Bu bağlamda, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalının amacında yer bulan YKİ söylemini şu ifadelerde görmek mümkündür.⁶⁶⁴

“Harbiyelilerin ileride bir kamu yöneticisi olarak ihtiyaç duyacakları temel yönetim bilgisi ile kamu yönetimi sistemine dair yönetim becerisi kazandırmak”

“Kamu yönetimindeki sorunlara yeni yönetim teknikleri uygulayabilecek seviyede profesyonel subaylar yetiştirmektir.”

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalının amacında bir taraftan YKİ’ nin hâkimiyeti görülürken diğer taraftan, “kamu yöneticisi” olarak tanımlanan subayların “profesyonel” olarak, “kamu yönetiminde yeni yönetim tekniklerini uygulamaları” beklenmektedir. Tabi burada, “kamu yöneticiliği”, “profesyonellik” ve “yeni yönetim teknikleri” arasında ilişkiye odaklanıldığında, yetiştirilmek istenen *teknik insan* tipi ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, Kamu yönetimi bölümünün ders programına (Tablo-37) bakmakta fayda vardır. Zira YKİ etkisinin en iyi görülebileceği yer bu bölümdür.

⁶⁶⁴ http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/kamu_yonetimi/kamu_kamu_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

Tablo-37: KHO Kamu Yönetimi Bölümünde İşletmecilik Dersleri (2013-2017)⁶⁶⁵

Sınıf	Dönem	Ders	Haftalık Ders Saati	Haftalık Toplam	Haftalık Toplam Ders Saatine Oran
2013-2014 (Birinci Sınıf)	1	-	-	-	-
	2	Yönetim ve Organizasyon	3	5	% 12,5
		Psikolojiye Giriş	2		
2014-2015 (İkinci Sınıf)	1	Örgütsel Davranış	3	3	% 7,5
	2	İletişim	2	2	% 5
2015-2016 (Üçüncü Sınıf)	1	-	-	-	-
	2	İnsan Kaynakları Yönetimi	3	3	% % 7,5
2016-2017 (Dördüncü Sınıf)	1	Çağdaş Kamu Yönetimi Teknikleri	3	5	% 12,5
		Askeri Liderlik	2		
	2	-	-	-	-

Burada, doğrudan işletmecilik dersleri yanında, “Çağdaş Kamu Yönetimi Teknikleri” isimli ders dikkati çekmektedir. Bu ders, hem adından hem de içeriğinden görüldüğü gibi, aslında YKİ dersi olarak da adlandırılabilir. Zira bu dersin ön koşullarını Kamu Yönetimi ve İnsan Kaynakları dersi oluştururken, dersin amacı da YKİ söylemini açıkça ortaya koyacak şekilde şöyle ifade edilmiştir.⁶⁶⁶

“(…) Yönetim teorilerinin gelişimi ile ilgili olarak kamu yönetimlerinde uygulanan Toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, benchmarking, yalın örgütler, performans yönetimi, değişim mühendisliği, dış kaynaklardan yararlanma, öğrenen organizasyonlar, yönetişim v.b. yönetim tekniklerini öğreterek bu konular hakkında Harbiyelilerin bilgi sahibi olmalarını sağlamaktır.”

Dolayısıyla, KHO’ nun yetiştirmek istediği subay ve insan tipi, *profesyonel bir kamu yöneticisi olarak hem yurt içinde hem de ulus dışı örgütlenmelerde YKİ tekniklerini uygulayabilecek kişi* olarak ortaya çıkmaktadır. YKİ etkisinin en fazla görüldüğü KHO yanında diğer harp okullarında da işletmecilik programlarına rastlanmaktadır. Bu kapsamda, Hava Harp Okulu’nda *Yönetim Bilimleri* bölümü faaliyet göstermektedir. Yönetim Bilimleri bölümü lisans programının varlığı,

⁶⁶⁵http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_lisans_prog.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁶⁶ <http://www.kho.edu.tr/Dokuman/dersler/KA/KA4179.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

“rekabet”, “hızlı değişim” ve “küreselleşmenin yoğunluğu” ile açıklanmaktadır. Bu koşullarda, “değişen dünyada, küreselleşen rekabetle başa çıkabilecek, bilgili, yenilikçi, sosyal sorumluluk sahibi yönetici ve girişimci özelliklere sahip” personel yetiştirilmesi amaçlanmaktadır.⁶⁶⁷ Kamu yönetiminde görev yapacak olan subayların bu niteliklere sahip olmalarının istenmesini, YKİ etkisinden başka bir şey ile açıklamak zordur. Zira Yönetim Bilimleri Bölümünün amacı da şöyle ifade edilmiştir.⁶⁶⁸

“Hava Kuvvetleri Komutanlığının ihtiyaçlarına, ulusal ve uluslararası ölçütlere uygun olarak, atanacağı görevlerdeki problemleri ve iyileştirme fırsatlarını tespit ederek bilimsel problem çözme ve karar verme yöntemlerini uygulayan ve uygulatan, mesleki ve akademik alanda kariyerini geliştirebilecek, etik değerlere sahip yönetim bilimi ihtisasına sahip kişiler yetiştirmektir.”

Bu amaç ifadesinde de, uluslararası olanın vurgulanması yanında, YKİ söylemi görülmektedir. YKİ tekniklerine odaklanan Hava Harp Okulu’nun Yönetim Bilimi bölümü ders programında Yönetim Bilimine Giriş, Kamu Yönetimi, Yönetim ve Organizasyon, İnsan Kaynakları Yönetimi ile Finansal Yönetim ve Muhasebe dersleri yanında belirli tekniklere ait şu dersler verilmektedir.⁶⁶⁹ *Davranış Bilimleri, İşletme Ekonomisi, Girişimcilik ve İnovasyon, İletişim ve Halkla İlişkiler, Teknoloji Yönetimi, Stratejik Yönetim, İşletme Operasyon Yönetimi, Toplam Kalite Yönetimi, Tedarik Zinciri Yönetimi, İş Süreçleri Analiz ve Tasarımı, Kurumsal Kaynak Planlaması*. KHO ve Hava Harp Okulu’nda YKİ etkisi açık olarak kendisini gösterirken, harp okulları arasında, lisans müfredatında YKİ yaklaşımına yer vermeyen tek kurumun Deniz Harp Okulu olduğu görülür. Deniz Harp Okulu’nda, ayrı bir işletme ya da yönetim bilimleri bölümü yoktur. Bununla birlikte, sayısal uygulamaların ağırlıkta olduğu Endüstri Mühendisliği programında, buna uygun olarak *muhasebe ilkeleri, üretim planlama ve kontrol, istatistiksel kalite kontrol, proje yönetimi ve liderlik* derslerine yer verilmiştir.⁶⁷⁰ Bu program ve müfredat

⁶⁶⁷<http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/Default.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁶⁸ Hava Harp Okulu, Yönetim Bilimleri Bölümü Program Çıktıları Dokümanı, <http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/BolumDersleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁶⁹<http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/BolumDersleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁷⁰https://www.dho.edu.tr/sayfalar/02_Akademik/Egitim_Programlari/Akademik_Program/2013-2014_akademik_trk.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

yapısı, Deniz Harp Okulu’nun işletmecilik kapsamını çok dar tuttuğunu ve sayısal ağırlıklı ve Endüstri Mühendisliğini destekleyecek bir ihtiyaç tanımlaması çerçevesinde program hazırlandığını göstermektedir.

TSK’nde lisans programları yanı sıra, önlisans eğitim veren astsubay meslek yüksekokulları⁶⁷¹ da işletmecilik eğitimi verilmektedir. Bu okullarda verilen eğitim de, lisans eğitimine uygun olarak, işletmeci yaklaşımın TSK örgütlenmesinde hâkim kılınmasına yöneliktir. Bunu, yine Kara Kuvvetleri Astsubay Meslek Yüksekokulunun İşletme Yönetimi programının amacında görmek mümkündür. Kara Kuvvetleri Astsubay Meslek Yüksekokulu, “*çağdaş yönetim sistemlerine ilişkin kavram ve yaklaşımları özümseyerek uygulayabilen, insan kaynakları yönetiminde görev alacak astsubaylar yetiştirilmesini*” amaçlamaktadır. Bu kapsamda, TSK astsubay meslek yüksekokullarında verilen işletmecilik dersleri Tablo-38’de gösterilmiştir.

Tablo-38: TSK’nin Önlisans Eğitiminde Verilen İşletmecilik Dersleri⁶⁷²

Kuvvet	Program	İşletmecilik Dersleri
K.K. Astsb.Meslek Yüksekokulu	İşletme Yönetimi	İletişim ve Halkla İlişkiler Davranış Bilimleri Genel İşletme Liderlik Yönetim ve Organizasyon İnsan Kaynakları Yönetimi Muhasebe ve Uygulaması Kalite Yönetimi Maliyet Muhasebesi Üretim Yönetimi Pazarlama
Hv.K.Astsb. Meslek Yüksekokulu	Açık Kaynaklarda Yayımlanmamıştır. ⁶⁷³	

⁶⁷¹ Türk Silahlı Kuvvetleri’nde Meslek Yüksek Okullarının kurulması ilk defa 1994 yılı Yüksek Askeri Şura Toplantısı’nda gündeme gelmiştir. Ancak TSK’nde MYO’ların kurulması kararı kuvvetler arası farklılıklar nedeniyle gecikmiştir. Bu konudaki kesin karar, 6-10 Aralık 1999 tarihleri arasında yapılan eğitim toplantısında verilmiştir. Bkz. http://www.tekok.edu.tr/astsb_tarihce.asp, Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014. TSK’nin Astsubay Meslek Yüksek Okulları; Kara, Hava, Deniz ve Jandarma Astsubay Meslek Yüksekokulları ile Bando ve Sağlık Astsubay Meslek Yüksekokullarından oluşmaktadır.

⁶⁷²http://www.kkk.tsk.tr/askeri_lise/astsb_myo/index.html; <http://www.damyo.edu.tr/index.asp?p=bologna&d=e>; http://www.tekok.edu.tr/astsb_nitelik.asp; http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/anasayfa.htm; (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

Dz.K. Astsb.Meslek Yüksekokulu	İşletme Yönetimi ⁶⁷⁴	Güvenlik ve Kalite Yönetimi Kişisel Gelişim Halkla İlişkiler Genel Muhasebe İşletme
Jandarma Astsb.Meslek Yüksekokulu	Genel	Davranış Bilimleri Halkla İlişkiler ve İletişim ⁶⁷⁵ Liderlik ve Meslek Ahlakı ⁶⁷⁶

Görüldüğü üzere, TSK’nde lisans ve ön lisans eğitiminde YKİ teknikleri, yönetim ve örgütlenme aklının inşasına yönelmiştir. Zira YKİ tekniklerinin iddiası, kamu yönetiminde işletmecilik tekniklerinin uygulanması sonucunda, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanacağıdır. Bu yönüyle YKİ, kamu örgütlenmesinde esnekliği ve değişimi yavaşlatan her türlü zihniyeti ve düzenlemeyi ortadan kaldırmayı ister. Bütün bunları gerçekleştirecek olan insan unsuru bu nedenle çok önemlidir. YKİ, TSK’nin örgütlenme aklını meslek öncesinde, inşa ederek 21’inci

⁶⁷³ Hava Astsubay Meslek Yüksekokulunun ders programına açık kaynaklardan erişim mümkün olmamakla birlikte, Hava Astsubaylarda aranan özelliklerden bazıları şöyledir: “Yönetim ve liderlik faaliyetlerini bilen, Teknik bilgi, beceri ve uygulama yeterliğine sahip, Ulusal ve uluslararası boyutta ekonomik, siyasi, sosyal, askeri olay ve olguları neden sonuç ilişkisine dayandırarak değerlendirebilecek bilgi birikimine sahip, Karar verme ve değerlendirme konularına sistematik olarak yaklaşan, Olay ve olguları analitik yöntemlerle analiz eden, sonuçlandıran ve yorumlayan, Gelişen teknolojiye uyum sağlayabilen.” Bkz. http://www.tekok.edu.tr/astsb_nitelik.asp, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014). Buna göre, Hava Astsubay Meslek Yüksekokulunun da işletme yönetimi programı olmasını beklemek yanlış olmayacaktır.

⁶⁷⁴ Deniz Astsubay Meslek Yüksekokulunda, “Güvenlik ve Kalite Yönetimi” ile “Kişisel Gelişim” dersleri, bütün denizci astsubay branşlarında ortak derslerdir. Güvenlik ve Kalite Yönetimi dersinde Toplam Kalite Yönetimi eğitimi verilirken Kişisel Gelişim dersinde de “liderlik”, “problem çözme”, “stres” ve “etik” konularında eğitim verilmektedir. Bkz. <http://www.damyo.edu.tr/bologna/pdf/OS-115.pdf>; <http://www.damyo.edu.tr/bologna/pdf/OS-212.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁷⁵ Halkla İlişkiler ve İletişim Dersinin ünitelerinden birisi de “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”dır. Bkz. http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/kredili_dersler/sinif2/Halkla%20%C4%B0li%C5%9Fkiler%20ve%20%C4%B0leti%C5%9Fim_I.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁷⁶ Bu ders kapsamı, kamu yönetiminde etik kurallar ve bunun Jandarmadan uygulanmasından oluşmaktadır. Bkz. http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/kredili_dersler/sinif2/Liderlik%20ve%20Meslek%20Ahlak%C4%B1.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

yüzyılda TSK’nde mesleğe yeni başlayanlar için “doğru” olanı yeniden tanımlamaktadır.

(2) TSK’nde Meslek İçi Eğitimde İşletmecilik Yaklaşımı: İşletmeci Aklın Güncellenmesi

TSK’nin meslek içi eğitim ve öğrenim faaliyetleri, genel olarak, lisansüstü öğrenim, kurmay sınıfı eğitimi, üst düzey askeri yönetici eğitimleri ile mesleki gelişim kurslarından oluşmaktadır. Bu eğitim ve öğretim faaliyetlerinin amacı, işletmeci aklın sürdürülmesi ve güncellenmesidir. İlk uygulama alanı, lisansüstü öğrenimdir. TSK’nde harp okulları ile Harp Akademileri Komutanlığı tarafından verilen lisans öğreniminde meslek öncesi eğitim sürecinin devamı olarak yine YKİ yaklaşımı hâkimdir. Zira lisans ve ön lisans öğreniminin amaçlarından birisi de lisansüstü öğrenim için gerekli bilgi altyapısını oluşturmaktır.

Bu kapsamda, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü (SAVBEN) tarafından verilen lisansüstü eğitimde Davranış Bilimleri/Liderlik Yüksek Lisans Programı ve Savunma Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora programları ağırlıklı olarak işletmecilik derslerinden oluşurken⁶⁷⁷, Tedarik ve Lojistik Yönetimi, Teknoloji Yönetimi, Yöneylem Araştırması ve Güvenlik Bilimleri Ana Bilim Dallarında tamamlayıcı ders olarak bazı işletmecilik derslerine yer verildiği görülmektedir.⁶⁷⁸ Hava Harp Okulu Havacılık ve Uzay Teknolojileri Enstitüsü (HUTEN)’nde, işletmecilik dersleri Endüstri Mühendisliği Ana Bilim Dalı Yüksek

⁶⁷⁷ Davranış Bilimleri/Liderlik Yüksek Lisans Programı: İnsan Kaynakları Yönetimi, Liderlik Kuramları Örgütsel Davranış, Çağdaş Yönetim Yaklaşımları, Grup Süreçleri, Lider Geliştirme, Müzakere Teknikleri, Örgüt Psikolojisi.; Savunma Yönetimi Yüksek Lisans Programı (Zorunlu): İnsan Kaynakları Yönetimi, Örgütsel Davranış, Stratejik Yönetim; Savunma Yönetimi Doktora Programı (Zorunlu): İleri Örgüt Kuramları, İleri Örgütsel Davranış Araştırmaları, İleri Stratejik Yönetim, Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi.; Savunma Yönetimi Yüksek Lisans/Doktora Dersleri (Seçmeli): Çatışma Yönetimi, Değişim Yönetimi ve Örgüt Geliştirme, Finansal Yönetim, İleri İş Analiz ve Performans Ölçme, İnsan Kaynakları Eğitimi ve Değerlendirmesi, İnsan Kaynakları Yönetiminde Seçme ve Test Etme, Kamu Yönetimi, Örgüt Kuramı, Stres Yönetimi, Yönetim Muhasebesi.; Bkz. <http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/liderlik.html>; http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/savunma_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁷⁸ Güvenlik Yönetimi Yüksek Lisans Programı: İletişim ve Halkla İlişkiler.;http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/guvenlik_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

Lisans ve Doktora Programlarında yer alırken⁶⁷⁹ Deniz Harp Okulu Deniz Bilimleri ve Mühendisliği Enstitüsünde ise, Deniz Lojistik Yönetimi Yüksek Lisans programında tamamlayıcı olarak işletmecilik derslerine yer verilmektedir. TSK’nde lisansüstü öğrenim, harp okulları dışında Harp Akademileri Komutanlığında yapılmaktadır. Kurmay subayların iki süreyle öğrenim gördüğü Harp Akademileri Komutanlığında “Yönetim Bilimleri” Ana Bilim Dalı bulunmaktadır. Burada verilen işletmecilik dersleri ve kapsamı Tablo-39’da gösterilmiştir.

Tablo-39: Harp Akademileri Komutanlığında İşletmecilik Eğitimi⁶⁸⁰

Akademi	Ders	Ders Saati	İşletmecilik Ders Saati Toplamı	Toplam Ders Saati	İşletmecilik Eğitimi Ders Saati Oranı
Kara Harp Akademisi	Yönetim Bilimi, Bireysel Gelişim ve Liderlik	112	172	1.580	% 10,9
	Yönetim Bilimi, Organizasyon ve Liderlik	60			
Hava Harp Akademisi	Yönetim Bilimi, Bireysel Gelişim ve Liderlik	125	180	1.322	% 11,6
	Yönetim Bilimi, Organizasyon ve Liderlik	55			
Deniz Harp Akademisi	Yönetim Bilimi, Bireysel Gelişim ve Liderlik	120	180	1.553	% 13,62
	Yönetim Bilimi, Organizasyon ve Liderlik	60			

Harp Akademileri Komutanlığında, Kuvvetlere göre değişen oranlarda olmakla birlikte, en az % 10 oranında bir işletmecilik eğitimi verildiği görülmektedir. Bu

⁶⁷⁹ Dersler şöyle sıralanabilir: Sistem Kuramı, Stratejik Planlama, Yalın Üretim, Üretim Sistemlerinin Analizi, İleri Üretim Planlama ve Kontrol Teknikleri, Modern Üretim Sistemleri, İşletme Süreçlerinin Değerlendirilmesi, Yatırım Planlaması, Yatırım Analizi ve Portföy Planlaması, İnsan Kaynakları Yönetimi, İletişim ve Takım Oluşturma, Stratejik Planlama, Tedarik Zinciri Yönetimi, Kurumsal Zekâ ve Veri Madenciliği, Modern Sezgisel Yöntemler, Stratejik Maliyet Yönetimi. Bkz. <http://www.hho.edu.tr/HUTEN/abdbaskanliklar/endustri/DersKodlari.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

⁶⁸⁰ http://www.tsk.tr/5_egitim_ogretim/5_1_tsk_egitim_sistemi_ve_kurumlari/konular/8.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

dersler, iki yıla yayılmış durumdadır. İlk yıl daha fazla süreyle işletmecilik eğitimi verilirken ikinci yıl ders süreleri yarı yarıya düşürülmektedir. TSK'nin üst düzey yönetici kadrolarında görev yapmak üzere seçilen, bir başka deyişle askeri seçkin adayları olan kurmay subayların öğreniminde işletmecilik eğitimi, *liderlik* üzerine odaklıdır.

TSK'nde lisansüstü öğrenim yanında, her branştan askeri personelin katılabileceği eğitimler de vardır. Mesleki gelişim kapsamında, Milli Savunma Bakanlığı SATEM Komutanlığı tarafından verilen eğitimlerde de YKİ etkisi görülür. SATEM tarafından “Kişisel Gelişim ve Yönetim Eğitimleri” başlığı altında verilen çok sayıdaki işletmecilik eğitimlerine⁶⁸¹, MSB'nin sivil ve asker personeli birlikte katılmaktadır. Bu yönüyle, bu işletmecilik eğitimleri, sivil ve askerler arasında ortak bir anlayış oluşturmaya dönük bir çaba olarak görülmelidir. Belirli konulara odaklanan bu eğitimler, askeri ya da sivil eğitim kurumları tarafından gelen akademisyenler tarafından ve/veya bizzat uygulayıcılar tarafından verilmektedir.

Meslek içi eğitimlere bakıldığında, gerek lisansüstü öğrenimler gerekse mesleki gelişim eğitimlerinde, meslek öncesi işletmecilik eğitiminin tamamlayıcısı niteliğinde konulara odaklanılmaktadır. Günün koşullarına göre, öne çıkan ya da kamu yönetimi süreçlerinde kullanılmaya başlayan teknikler ile sorun alanı olarak tanımlanan ve tartışma ve araştırma konusu olan alanlarda da sivil ve askeri personelin eğitime tabi tutulduğu görülmektedir. Bu eğitimlerde ağırlığın daha çok, iş tecrübesine sahip bireylerin doğrudan çalışma hayatına yönelik tecrübe ve bakış açılarını görmek ve bu bireyleri yeni tekniklere göre yönlendirmek olduğu anlaşılmaktadır. Böylece, YKİ teknikleri ile mesleki tecrübe birleştirilerek sivil ve askeri personel arasında işletmeci aklın güncellenmesi sağlanmaktadır.

(3) TSK'nde Değişen Komuta İlişkileri: Hiyerarşi Odaklı Komutadan Yetenek Odaklı Komutaya

TSK eğitim sisteminin YKİ yaklaşımına uygun olarak yapılandırılması, yeni örgütlenme biçimleri için istenen insan tipini oluştururken diğer taraftan bu insan tipi tarafından kurulacak örgütlenmelerin de YKİ ilkelerine uygunluğu dolaylı olarak

⁶⁸¹ Bu kapsamda, 2014 Eylül ayı itibarıyla 105 adet işletmecilik eğitimi verilmektedir. Verilen işletmecilik derslerinin listesi için bkz. <http://www.msb.gov.tr/satem/phpscr/KursDetay.php?KursId=756>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).

sağlanmaktadır. YKİ, esasında TSK'nin komuta ilişkilerini dönüşüme uğratmaktadır. Hiyerarşiyi mümkün olduğunca azaltmaya çalışan YKİ, esnek, yani duruma göre kolay değiştirilebilen örgütlenme biçimlerini öngörmektedir. Bu durum, komuta ilişkilerinin de esnek olmasını gerektirir. Komuta ilişkisinin esnekliği, yani *komuta esnekliği* ya da *esnek komuta* ilişkisi, bürokratik örgütlenmenin gerektirdiği komuta birliği ilkesinin terki anlamına gelir.

Katı hiyerarşi ve komuta ilişkileriyle tanımlanan silahlı kuvvetler örgütlenmeleri, dağılıp tekrar aynı ya da başka biçimlerde bir araya gelebilecek; katı komuta ilişkisinden ziyade, *yetenek tabanlı* olarak değişik yapılarla bütünleştirilebilecek, en uygun büyüklükteki parçalara dönüşmektedir. Burada, büyük ölçekli örgütlenmelerden ziyade, küçük ve orta ölçekli örgütlenmelerin olacağı açıktır. Bu parçalar, işlevsel odaklı (temel yetenek tabanlı) olarak gruplandırılırken, bu yeni iş bölümü sayesinde, her bir parçanın bütünü kontrol etme imkânı ortadan kaldırılmaktadır. Tek başına bir bütünü oluşturamayan bu küçük ya da orta ölçekli örgütlenme yaklaşımı, aynı zamanda, bu yapıların kontrolünü (sivil-askeri kontrol) kolaylaştırmaktadır. TSK'nin hava füze ve savunma yeteneğinin bir araya toplanması ya da Kuvvet Komutanlıklarının Genelkurmay Başkanlığı çatısı altında birleştirilecek olması, TSK'nin de ölçek değişikliğine gittiğini göstermektedir.

Peki, mevcut, Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri şeklindeki örgütlenme işlevsel bir örgütlenme değil midir? Evet, öyledir. O zaman fark nedir? Bu durumda, yeni bir işlev tanımlamasından ya da işlev ölçeğinin değişiminden söz edilmelidir. İşlev tanımlama ölçeği küçültülmektedir. Büyük örgütlenme biçimine dayanan "*kuvvet=işlev*" yapısı yerine, "*yetenek=işlev*" yaklaşımına geçilmektedir. Yani, kara, hava ve deniz ayırımına dayanan coğrafi tabanlı işlev tanımları yerine bir alt ölçekte işlev tanımlaması yapılmaktadır. Peki, bunlar bir araya geldiği zaman yine büyük bir bütün oluşturmayacak mıdır? O zaman, fark nedir? Fark, karar kademelerini azaltmaktır; matris/adhokratik örgütlenmeler için bütünü parçalamaktır; tek bir bütünün kendi kendine yeterliğini ortadan kaldırmaktır; insan vücudu gibi, belirli bir süre için bir araya gelmiş, her biri kendi işlevini yerine getiren ve tek başına bir anlam ifade etmeyen ama işlemek için sinir sistemine ihtiyaç duyan organlardan ve merkezi sinir sisteminden oluşan organik tip bir örgütlenme oluşturmaktır. Zira insan

vücudunda, hiçbir organın birbirine üstünlüğü yoktur ama hepsi sinir sistemine bağlı olarak çalışmaktadır.

Yetenek tabanlı örgütlenme, çeşitli örgütlenme biçimleri içerisinde dağınık olarak bulunan aynı ya da benzer yeteneklerin bir komuta altında toplanmasını ve görev bazında bir araya getirilmesini öngörmektedir. Bu yapılar, koordinasyon ihtiyacını en aza indirecek şekilde tek ve sıkı bir merkezi kontrol altında tutulurken, kararlar da mümkün olan en alt seviyede alınır. Burada görev, belirli bir yerde, belirli süreyle belirli bir amaca ulaşılması için yapılan faaliyetler bütünüdür ifade etmektedir. Yani yere, zamana/süreyle ve amaca göre değişen ve çevresel koşullardaki değişime kısa sürede cevap veren örgütlen ortaya çıkar. Bu yönüyle, halen TSK'nin *oynak ağ tipi* örgütlenmeye doğru gittiğini söylemek mümkündür. Böyle bir yapıda her şey esnek ve etkinlik-verimlilik (performans) temelinde kurulacaktır. Bu yapılarda, hiyerarşiden ziyade, bilgi ve beceri sahibi olan kişi ve örgütlenme biçimleri (temel yetenek) önem kazanır. Bu örgütlenmelerde bilgi ve becerilerin bir araya toplanması hedeflendiğinden bilgi ve beceri, hiyerarşinin önüne geçer. Zira 20. yüzyılın sonunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin mikro işlemciler olarak yaygınlaşması, "bilgi"nin öne çıkarılarak derin hiyerarşinin reddine dayanak oluşturmuştur.

Bu tür örgütlenme biçimlerinde, yetenek (temel işlev, bilgi ve beceri) sahibi olanın sözü geçer. Dolayısıyla, *hiyerarşinin komuta işlevi yerine kontrol işlevi* öne çıkar. Yani, hiyerarşinin varlık sebebi, merkezi kontrolün tesis edilmesidir. Zira kontrol gerektirmeyen bir ilişki hiyerarşi de gerektirmeyecektir. Buna göre, burada hiyerarşinin işlevlerinin azaltılmasından ya da odak noktasının değiştirilmesinden söz edilebilir. Kendi içerisinde, planlama, komuta, kontrol ve koordinasyon işlevlerini (yetki ve sorumluluklarını) barındıran hiyerarşi, kontrol işlevi merkezinde yeniden kurulurken meşruiyeti de bu işlev üzerinden yeniden oluşturulur. Bu durum, TSK'nde otoritenin yerelleştirilmesinden başka bir şey değildir. Sonuç olarak, TSK'nin örgütlenme biçiminde yaşanan dönüşümü şöyle özetlemek mümkündür: *Kuvvet yerine yetenek tabanlı, büyük yerine orta/küçük ölçekli, yetkin yerine bağımlı ilişki, bütün yerine parça, merkezi kontrol ve yerel karara dayalı.*

TSK'nin eğitim sisteminde görüldüğü üzere, YKİ yaklaşımını kamu yönetimi süreçlerinde uygulamaya dönük akıl inşası ve güncellenmesi çabası, TSK'nin her seviyedeki ve çeşitteki eğitim kurumlarında ve programlarında yer almaktadır.

TSK'nin eğitim kurumlarında sürekli ve değişen yoğunlukta verilen işletmecilik eğitimi, meslek öncesinde başlayarak meslek süresi boyunca da tazelenmektedir. Özellikle, TSK'nin yönetici kadrolarında görev yapacak olan subay ve astsubaylarının zihinlerine YKİ düşüncesinin yerleştirilmesi, örgütlenme biçiminin dönüşümü için yeterlidir. Dolayısıyla, gerek ulusal kamusal yönetim süreçlerinin uluslararası yönetim süreçlerine uyumunun sağlanması, gerekse standartlığın ve ortak yönetsel anlayışın oluşturulması açısından işletmecilik eğitimlerine önem verilmektedir. Ancak burada, Türkiye gibi farklı yönetim kültürüne sahip ülkelerde, YKİ doğrultusundaki örgütlenme ilkelerinin kurumsallaşması, yani yasal zemine taşınması, örgütlenme aklının sürekliliğinin sağlanması için gereklidir. Zira yasal çerçevede sunulan YKİ ilkeleri, hukukun üstünlüğü ilkesinin koruması altına girmektedir.

b. Askeri Yönetim Alanında Mali Kontrol: Sivil Kontrolde Dolaylı Tutum ya da Bütçe Süreci Üzerinden Uyarılma

Kamu yönetimi reformlarının kaynağını oluşturan Anglo-Sakson/Amerikan kültürüne ait olmayan Türkiye gibi ülkelerde, neoliberal kamu yönetimi ilkeleri olarak nitelenebilecek olan YKİ çerçevesinde uygulamaya konulabilmesi ve sürekliliğinin sağlanması için bu ilkelerin yasal çerçevede düzenlenmesi ve hukukun üstünlüğü ilkesi temelinde korunmasına gayret edilir. Zira kamu yönetimi reformları, neoliberal siyasi-idari, ekonomik ve toplumsal ilkelerin kurumsallaşmasını ve hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde sürdürülebilirliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Kamu yönetimindeki reformlar, doğrudan belirli sektörler ya da yönetsel süreçler üzerinde gerçekleştirilmekle birlikte, bu reformların, kamu yönetimi süreçlerine dâhil olan tüm kamu örgütlerini dolaylı olarak dönüştürücü etkisi vardır. Zira güvenlik sektörü reformunda da, silahlı kuvvetlerin kamu yönetimi ilkelerine tabi olması gerektiği yönündeki yöntemi, askeri yönetim alanını da reformun nesnesi haline getirmiştir.

Kamu yönetiminde yürütülen bu tür reformlardan birisi de kamu mali yönetimi reformudur. Kamu mali yönetimi süreçlerinin, YKİ ve yönetim ilkelerine göre yeniden tasarımı, tüm kamu örgütlerini olduğu gibi TSK'nin de örgütlenme biçimini etkilemiştir. Kamu mali yönetimi projesi, bu anlamda, TSK'yi uyarlamak için dolaylı bir tutumdur. Kamu örgütlerinin işlevlerini yerine getirmesi için vazgeçilmez

nitelikte olan mali kaynakların yönetimi süreçlerini YKİ ve yönetim ilkeleri temelinde uyarlayan kamu mali yönetimi reformu, TSK'nin mali kontrolünün (ya da dış kontrolünün) sağlanmasında en etkili araç olan bütçeyi kullanmaktadır. Kalkınma ile askeri harcamalar arasında olumsuz ilişki kurularak, kalkınma yardımlarının askeri harcamalar için kullanılmamasını sağlamaya odaklanan kalkınma topluluğu, istenen sonuca ulaşamayınca, odak noktasını kamu harcamalarının şekillendiği bütçe sürecine kaydırmıştır. Buna göre, kamu mali yönetimi reformu, sadece sonuçları izlemek yerine, süreçleri kontrol ederek istenen sonuçları elde etmeye çalışan, bir anlamda proaktif bir yönetime sahiptir. Böylece, kamu yönetimi süreçlerinin sonucunda ortaya çıkan şey yerine, her bir kamu örgütünün bu süreçlerde izlenmesi esas alınırken, aynı zamanda sorumlulukların yerelleşmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Askeri yönetim alanının mali kontrolü, iki ana dinamik tarafından şekillenmiştir. Bunların ilki, 1995 yılında başlayan kamu mali yönetimi reformudur. Diğeri ise, AB-sivil toplum işbirliğidir. Dünya Bankası, kamu mali yönetimi temelinde genel olarak kamu yönetimini uyarlamaya çalışırken AB ve sivil toplum kuruluşları, 2000'li yıllarda doğrudan, TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasına yönelik bir çaba içerisine girmiştir.

(1) Kamu Mali Yönetimi Reformu: Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolüne Dünya Bankası Etkisi

Askeri yönetim alanının mali kontrolüne Dünya Bankası etkisi, *Kamu Mali Yönetimi Projesi* adı altında, ekonomik krizin hemen ardından uygulamaya konulan ekonomik istikrar programının desteklenmesi amacıyla 1994 yılında başlamıştır. Projenin yürürlükte olduğu 1994-2003 yılları arasında, Türkiye'nin ekonomik yapısının büyük oranda değiştiğini söylemek mümkündür. Zira bu dönemde, 1998 Asya ekonomik krizi, 1999 Marmara depremleri, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri, 2001 yılında IMF ile imzalanan ikraz anlaşmaları ve Dünya Bankasının mali ve kamu yönetimin uyarlanması ile özelleştirmelerin hızlandırılmasına dayanan projeleri, kamu mali yönetiminde, MSB bütçesinin ve TSK'nin mali kontrolü için gerekli altyapı kurulmuştur.

Kamu mali yönetimi projesinin ürünü, 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak

adlandırılan ve harcamaların analitik olarak takibine imkân veren bütçe kod sisteminin uygulamaya geçirilmesidir. Bu nedenle, TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasında Dünya Bankasının etkisini 1994-2003 ve 2003-2014 olmak üzere iki döneme ayırmak mümkündür. İlk dönem, doğrudan Dünya Bankası etkisinin olduğu dönemdir. Takip eden dönem ise, kurulan yasal ve fiili altyapının sonuçlarının alınmaya başladığı dönemdir. Bu süreç halen devam etmektedir. Dolayısıyla, uygulama sonuçlarının takip eden yıllarda daha belirgin olarak kendisini göstereceği söylenebilir.

(a) Kamu Mali Yönetimi Reform Projesi: Mali Yönetimde Kontrol Odaklı Altyapının Oluşturulması (1994-2003)

Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması, 5 Nisan kararları olarak bilinen 1994 yılı ekonomik istikrar programının açıklanmasından sonra, 1994 Eylül ayında, *Kamu Mali Yönetimi Projesi* adı altında Türkiye ile Dünya Bankası arasında imzalanan *Japon Bağış Anlaşması (Japanese Grant Agreement)* ile başlamıştır.⁶⁸² Bu projenin ana uygulama alanlarından birisi olan “Harcama Yönetimi ve Kontrolü” unsurunun amacı, *Maliye Bakanlığı'nın bütçe ve muhasebe birimlerinin bilgi sistemleri ile organizasyonunun modernize edilmesi* olarak belirlenmiştir. Bir yıllık uygulama sonucunda, Türkiye ile Dünya Bankası arasında aynı ad altında ikinci bir proje anlaşması yapılmıştır. Ancak bu kez, ilkinden farklı olarak bir *proje kredi anlaşması* imzalanmıştır.⁶⁸³ 1994 yılında ilan edilen ekonomik

⁶⁸² Türkiye ile Dünya Bankası arasında 28 Eylül 1994 tarihinde imzalanan anlaşma kapsamında, Japonya, Kamu Mali Yönetimi Projesi için 128.400.000 Yen bağışlamıştır. Proje, “Vergi İdaresi”, “Gümrük İdaresi”, “Harcama Yönetimi ve Kontrolü”, “Personel Yönetimi” ve “Mali Muhasebenin Geliştirilmesi” olmak üzere beş alanda yeniden yapılanma için teknik yardımı öngörmektedir. Bkz. World Bank, **Japanese Grant Agreement (Public Financial Management Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development as Administrator of Grant Funds Provided by Japan**, September 28, 1994, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE/1_0/Rendered/PDF/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁶⁸³ 21 Eylül 1995-31 Aralık 2012 tarihleri arasında yürürlükte olan Kamu Mali Yönetimi Projesinin toplam proje maliyeti 94,2 milyon ABD Dolarıdır. Bunun, 62 Milyon ABD Dolarını Dünya Bankası karşılarken 32,2 Milyon ABD Doları ise Hükümet tarafından karşılanmıştır. Bkz. <http://www.worldbank.org/projects/P035759/public-finance-management-project?lang=en>, Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014.; Bu proje kredisi anlaşması da, “Vergi İdaresi”, “Gümrük İdaresi”, “Harcama

istikrar programını desteklemek için uygulamaya konulduğu belirtilen proje kredi anlaşmasının Harcama Yönetimi ve Kontrolü unsuru, kamu harcamalarına ilişkin olarak; *bütçe dışı kaynakların azaltılmasını ve mali kontrol sisteminin modernize edilmesini* amaçlamıştır. Buna göre, bütçenin kapsamının dar olması ve mali kontrol sistemlerinin zamanın gerisinde kalması ve karışık olması nedenleriyle, tüm kamu kaynakları üzerinde etkili ve verimli bir mali kontrol kurulamadığından, hatalı bütçe tahminleri nedeniyle bütçe tahminleri ile harcamaları arasında fark (bütçe açığı) oluşmaktadır.

Bu kapsamda, bütçe dışı kaynakların azaltılması; döner sermaye, ek bütçe ve bütçe dışı fonların yeniden yapılandırılmasını (ki bu ifade reform söyleminde söz konusu kurumun etkisiz hale getirilmesi ya da kaldırılması anlamına gelir) öngörürken, mali kontrol sisteminin modernize edilmesinde; özetle, *mali kontrol otoritesinin Maliye Bakanlığında merkezileştirilmesi, ekonomik analize imkân veren bir bütçe kod yapısına geçilmesi, süreç içi kontrollerin artırılması ve mali kontrolün bilgi sistemleriyle sağlanması* hedeflemektedir.⁶⁸⁴ Böyle bir mali kontrol örgütlenmesi, kamu örgütlenmesinin ve harcamalarının sıkı bir kontrol alınması anlamına gelmektedir. Bir taraftan Maliye Bakanlığının kamu harcama süreçlerindeki kontrol yetkisi artırılırken diğer taraftan, “bütçe kod yapısı”, “bilgi sistemleri” ve “süreç içi kontrol” araçlarıyla, kamu örgütlerinin bütçe hazırlama ve uygulama süreçleri kontrole imkân verecek bir yapıya dönüştürülmektedir. Bu kontrol yapısı, harcama sorumluluklarının merkezi kuruluşlardan alınarak harcamacı kuruluşlara devredilmesiyle desteklenmektedir. Bu kapsamda, reform stratejisinin *bütçe reform yöntemi* Tablo-40’de gösterilmiştir.

Yönetimi ve Kontrolü”, “Personel Yönetimi” ve “Mali Muhasebenin Geliştirilmesi” olmak üzere beş alanı kapsamaktadır. Bkz. World Bank, **Loan Agreement (Public Financial Management) Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development**, October 11, 1995, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/08/29/000009265_3961029212404/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁶⁸⁴ World Bank, **Republic of Turkey Public Financial Management Project Main Report**, Staff Appraisal Report (Vol. 1 of 3), August 29, 1995, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/08/29/000009265_3961029212404/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).; World Bank, October 11, 1995.

Tablo-40: Kamu Mali Yönetimi Projesinde Bütçe Reformu Yöntemi⁶⁸⁵

Sorun/Reform Alanı	Yöntem	Amaç
Bütçe Kapsamı	*Stratejik olan birkaç tanesi dışında bütçe dışı fonların kaldırılması. *İlgili idarenin kendi içindeki gelirlerden çoğunlukla desteklenmeyen döner sermayelerin kaldırılması. *Ek bütçelerin tek bütçede birleştirilmesi.	Bütçenin kapsayıcılığının artırılması ve bütün kamu kaynaklarının kontrol altına alınması.
Bütçe Bütünleşmesi	Yatırım, cari ve transfer harcamalarının eş zamanlı olarak ve tek bir karar süreci içinde belirlenmesi.	Harcama tahminlerinin isabetinin artırılması.
Bütçe Disiplini	*Maliye Bakanlığınca, olağanüstü durumlar dışında, bütçe artış taleplerinin ret edilmesi. *Ödeneklerin bir nakit planlamasına dayalı olarak ve Hazinesin nakit uygunluğu dikkate alınarak üç aylık dönemler halinde resen serbest bırakılması. *Harcamacı kuruluşların program içi aktarma taleplerinin Maliye Bakanlığı tarafından onaylanması.	Merkezi kontrole ve bütçe uygulama sorumluluklarının harcamacı kuruluşlara devrine dayalı bütçe disiplini sağlanması.
Kontroller	*Bütçe kontrolünün; harcama öncesinde <i>mali kontrol</i>, ödeme öncesinde <i>muhasabe kontrolü</i> ve ödeme sonrasında <i>denetim</i> olmak üzere üç aşamalı olarak yapılması. *Bütçe kontrolünden sorumlu kuruluşların mükerrer kontrollerinin önlenmesi ve işlevsel (süreç odaklı) örgütlenmeye geçilmesi.	Biçimsel kontrollerden sonuçların ve performansın izlendiği kontrol sistemine geçilmesi.
Esneklik	Merkez ve harcamacı kuruluşların bütçe sürecindeki rollerinin katı bir şekilde belirlenmesi.	Bütçe disiplinini artırırken diğer taraftan harcamacı kuruluşlara bütçe içi harcamalarında daha fazla sorumluluk verilmesi.

Proje uygulamaya konulduktan iki yıl sonra yapılan değerlendirmede; kamu yönetiminde reformun tamamen sahiplenilmemesi ve değişime direnç nedenleri ileri

⁶⁸⁵ World Bank, August 29, 1995.

sürülerek, Hükümet ve Dünya Bankası, proje kapsamının daraltılması, temposunun yavaşlatılması ve hedeflerinin erişilebilir olacak şekilde yeniden belirlenmesi konusunda anlaşmaya varmıştır. Buna göre, projenin yeniden yapılandırılmasında; reformun doğrudan müdahaleye dayalı ve geniş kapsamlı olarak uygulanması yerine, kamu mali yönetiminde istenen dönüşümün *yavaş, dar kapsamlı ve dolaylı* yollarla gerçekleştirilmesine dayalı bir reform yaklaşımının esas alındığı görülmektedir. Bu kapsamda, Harcama Yönetimi ve Kontrolü unsurunun aslında varlık sebebini oluşturan, *bütçe sürecinin merkezi kontrolünün sağlanması* amacından vazgeçilmemekle birlikte, Mart 1998 ve Eylül 2000 aylarında yapılan yeniden yapılandırmalarla bu unsurun kapsam ve hedeflerinde değişiklik yapılmıştır. Meydana gelen değişimi Tablo-41’deki gibi özetlemek mümkündür.⁶⁸⁶

Tablo-41: Harcama Yönetimi ve Kontrolü Unsurunun Değişimi

Dönem	Hedefler	Kapsam
Eylül 1995- Mart 1998	Bütçe Kontrolünün Güçlendirilmesi	*Bütçe dışı fon ve kaynakların bütçe kapsamına alınması. *Bütçe ve planlama süreçleri arasında bağlantı. *Cari ve yatırım bütçeleri arasında bağlantı.
	Harcamacı Kuruluşların Daha Fazla Hesap Verebilir Hale Getirilmesi.	*Etkin ve verimli bütçe ve muhasebe sistemi *Sonuçlara dayalı denetim sistemi *Ekonomik analize imkân veren bütçe sınıflandırma sistemi.
	Merkezi Mali Kuruluşların Güçlendirilmesi	*Bütçe otomasyon sistemi *İşlevsel temelde örgütlenme *Bütünleşik mali yönetim sistemi

⁶⁸⁶ Bunun yanı sıra, Mart 1998 ayındaki yeniden yapılandırmada, Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamına, Sayıştay’ın denetim ve TBMM’ne raporlama imkân ve kabiliyetlerinin artırılmasına dayanan “Denetimin Modernizasyonu” unsuru dahil edilmekte birlikte, Eylül 2000 ayında Hükümetin teklifiyle bu unsur proje kapsamında çıkarılmıştır. Bkz. World Bank, **Implementation Completion Report (SCL-39420; PPFB-P2730) on a Loan in The Amount of US\$62 Million to The Republic of Turkey for A Public Finance Management Project**, June 6, 2003, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2003/06/27/000090341_20030627140004/Rendered/PDF/25572.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Mart 1998- Eylül 2000	Bütçenin Merkezi Kontrolünün Güçlendirilmesi	*Bütçe sınıflandırma sistemi *Bütçe otomasyon sistemi
Eylül 2000- Haziran 2003	Bütçenin Merkezi Kontrolünün Güçlendirilmesi	*Bütçe sınıflandırma sistemi *Bütçe otomasyon sistemi (say2000i)

Kamu Mali yönetimi projesi (Harcama Yönetimi ve Kontrolü) kapsamında yapılan değişikliklere rağmen bütçe sürecinin merkezi kontrolünün artırılmasına yönelik amacın korunduğu ve kontrol altyapısının geliştirilmesine odaklanıldığı dikkati çekmektedir. Uygulamadan elde edilen sonuçlara göre 1998 ve 2000 yıllarında yeniden yapılandırılan Harcama Yönetimi ve Kontrolü unsuru, bütçenin merkezi kontrolünün güçlendirilmesi hedefi çerçevesinde; bilgi sistemleri altyapısının bütünleşik ve merkezi kontrole imkân verecek şekilde yeniden kurulmasına ve bütçe sınıflandırmasında daha fazla ayrıma dayalı ve harcamacı kuruluşların hareket alanını kısıtlayan bir yapının oluşturulmasına odaklanmıştır. Bütçe sınıflandırma sistemi, *uluslararası izleme ve ekonomik analiz* imkânı veren bir sistem öngörürken bütçe otomasyon sistemi, bütçenin uygulama sürecinin izlenmesi ve kontrolünün sağlanması ve harcamacı kuruluşlar ile merkezi mali kuruluşlar ve merkezi kuruluşların kendi arasında bütçe ve muhasebe süreçlerinin birleştirilmesini sağlamaya dönüktür. Tabi ki, bu süreçte, bu değişimin bir reform olarak adlandırılmasının nedenlerinden birisi de bilgi sistemleri teknolojisinden istifade edilmesidir. Özellikle postfordist örgütlenme paradigması çerçevesinde esnek uzmanlaşmanın sağlanması için merkezinde teknoloji olan bir örgütlenme biçimi gerekir. Ayrıca, teknolojinin kontrol için kullanılması; gerek ulus dışı örgütler ile devlet arasında, gerekse harcamacı kuruluşlar ile merkezi mali kuruluşlar arasında, iletişimin kontrol temelinde ve bilgi sistemleri üzerinden yeniden kurulmasına yol açar. Bu durum, kamu yönetiminde kurumlar arası ilişki kurma ve etkileşim biçimini de değişime uğratmaktadır. Dolayısıyla, kamu mali yönetimi sürecinde, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik sağlanması, öznel olarak görülen insan unsurunun nesnel olarak nitelenen teknoloji tarafından sınırlandırılmasına dayalı bir kurgu yapmaktadır.

Harcama (bütçe) yönetimi ve kontrolü süreci, TSK'nin de dâhil olduğu bir süreçtir. Bu nedenle, bu süreçte meydana gelen değişim TSK'yi doğrudan etkilemiştir. Türkiye'de, 1994 ekonomik krizine yönelik ekonomik istikrar

programıyla başlatılan ve IMF ile Dünya Bankası yapılan kredi anlaşmaları ile devam eden dönemde, kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi, TSK bütçesi de gündeme gelmiştir. Özellikle, TSK'nin kamu yönetimi üzerindeki etkisi göz önüne alındığında, neoliberal derinleşme için 5 Nisan kararlarıyla yürürlüğe konulan ekonomik istikrar programının uygulamaya geçirilmesi, kamu (askeri) harcamaların azaltılması, devlet aygıtının piyasa lehine küçültülerek *etkin* hale getirilmesi ve özelleştirmelerin hız kazanması için TSK'nin devlet aygıtındaki yapısal ve işlevsel varlığının azaltılması gerekmiştir.

Zira 1994 yılından sonra askeri harcamaların azaltılması yönünde bir eğilim ortaya çıktığı görülür. Bu kapsamda, Haziran 1997 ayında, TSK ile Hükümet arasında askeri harcamalara ilişkin bir tartışma da yaşanmıştır. Genelkurmay Başkanlığı Genel Sekreteri Tümgeneral Erol Özkasnak tarafından yapılan açıklama ile gündeme gelen ve basına “ödenek krizi” olarak yansıyan olayda, iç güvenlik kapsamında Irak'ın kuzeyinde icra edilecek bir harekât için TSK tarafından talep edilen ek ödeneğin Bütçe Kanununa istinaden Maliye Bakanlığınca geri çevrilmesi ve TSK'nin diğer harcama kalemlerinden yapılacak tasarrufla karşılanmasının istenmesi tartışma yaratmıştır. Bunun üzerine askeri kaynaklar, ihtiyaç duyulan ödeneğin iase ve modernizasyon kaynaklarından yapılacak kesintiyle karşılanacağını duyurmuşlar ve bunun askerlerin yiyecek ve içeceklerinin sağlanmasında ve önemli modernizasyon projelerinde aksaklığa ve gecikmeye yol açacağını duyurmuşlardır.⁶⁸⁷ Bu tartışmaların 1997 yılı bütçesine ilişkin TBMM Genel Kurul görüşmelerine yansıdığı görülür. Bütçe görüşmelerinde CHP Grubu adına söz alan Balıkesir Milletvekili İsmet Önder Kırılı, TSK'nin asli görevinin sınırların korunmasını olduğunu ve bu nedenle iç güvenlik görevlerinin Jandarmaya bırakılmasını gerektiğini savunarak 1997 yılı MSB bütçesinin 1996 yılına göre % 106,2 artışının nedeninin de TSK'nin iç güvenlik kapsamında terörle mücadelesinden

⁶⁸⁷ Milliyet, “Karavana Ödenek Kurbanı”, 08 Haziran 1997, s. 16.; Bu durum, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Merkezi (IISS)'nin raporlarına da yansıdığı görülür. Buna göre, 1984-1997 yılları arasında askeri harcamaları artan Türkiye'nin savunma harcamalarını 1997 yılında 4,6 Milyar ABD Dolar'a (610 trilyon TL) kadar düşürdüğü belirtilmiştir. Bkz. Milliyet, “Silaha 2 Yılda 2 Katrilyon”, 15 Ekim 1997, s. 20.

kaynaklandığını belirtmiştir. Bunun yanı sıra, askeri sosyal tesislerin bütçeye getirdiği yüke de değinen Kırılı, şunları söylemiştir.⁶⁸⁸

“Bir diğer eleştirimiz, Silahlı Kuvvetlerimize ait 37 adet eğitim ve dinlenme tesisinin, 1995 yılı bütçe raporuna göre 1.037.938.897.882 lira olan gider açığıyla ilgilidir. Bu tesisler kapatılsın veya satılsın diye söylemiyoruz; aksine, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının, moral açısından, böylesi tesislere gereksinimi vardır; ancak, kaynakların kıt olduğu bir ortamda, her alandaki harcamalarımızda özenli olmak zorundayız. Bu nedenle askerî gazino, misafirhane ve konutlarda gelir fazlası veren uygulamanın, eğitim ve dinlenme tesislerine, bütçeden yeni yük getirmeden karşılanması yolunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiğine inanıyoruz.”

Krizin etkisiyle, bütçe boyutuyla TBMM zemininde de eleştirilmeye başlayan TSK, 1998 yılına gelindiğinde, Asya ülkelerinde ortaya çıkan ve başta Rusya, Çin ve Japonya’yı etkileyen ekonomik ve finansal krizler nedeniyle Uzakdoğu sermayeli şirketler Türkiye’den çekilmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra, bölgesel krizin Türkiye’nin başta gelen ticaret ortağı Rusya’da bir yerel ekonomik krize dönüşmesi, Türkiye’nin de cari gelirlerinde düşmeye neden olmuştur. Bunun ardından 1999 yılında Marmara Bölgesinde meydana gelen depremler nedeniyle olumsuz yönde daha çok etkilenen Türkiye, aynı yıl kamu geliri sağlanması için bedelli askerlik uygulaması bile yapmıştır. 1999 yılında ekonomisi % 6,1 oranında küçülen ve enflasyon oranı % 70’e ulaşan Türkiye, enflasyonu düşürmek amacıyla aynı yıl IMF ile üç yıllık bir ikraz anlaşması imzalamıştır. Ancak, Türk Lirası’nın değerlenmesiyle artan ithalat yurt dışına yapılacak ödemeleri arttırdığından⁶⁸⁹, Kasım 2000 ayı

⁶⁸⁸ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Cilt: 16, Yasama Yılı: 2, 32’nci Birleşim, 13 Aralık 1996. (Kırılı, iç güvenlik görevinin TSK’dan alınması gerektiğini şöyle açıklar: *“Aslında, bu uğraşın, nitelikli, ehil, yeterli iç güvenlik güçlerince verilmesi gerekir. Böyle olursa, çağdaş, demokratik, laik Türkiye Cumhuriyetine yakışmayacak şekilde, ağalara, beylere, feodal güçlere bel bağlayan, silah verip, güvenlik görevi taşeronluğunu dağıtan ilkel anlayış ortadan kalkabilir. (...) Ülkemizin içinde bulunduğu koşullar göz önüne alınarak, iç güvenliğimiz için emir-komuta, hareket, kontrol ve disiplin içinde, Jandarma Genel Komutanlığına bağlı iyi yetiştirilmiş, yansız görev yapan, gerektiği ölçüde profesyonel iç güvenlik gücü oluşturmanın olumlu sonuçlar vereceğine inanıyoruz. Jandarma personelinin, bir yandan sayısı artırılmakla birlikte, eğitim, lojistik bağlılık yönleriyle İtalyan ve Fransız jandarmasına benzer biçimde konuşturılması uygun olacaktır (...).”*

⁶⁸⁹ Merkez Bankası Başkanı Süreyya Serdengeçti, Kasım 2001 ayında, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’na yaptığı sunumda bu durumu şöyle açıklamıştır: *“(…) bir yandan, iç talepteki canlanma ve başta ham petrol olmak üzere enerji fiyatlarındaki yükselme, öte yandan, döviz kurundaki artışın*

sonunda Hazine’de *likidite krizi* ortaya çıkmış; gecelik faizler Ekim-Aralık 2000 döneminde % 30’lar seviyesinden % 200’lere doğru çıkmıştır.

Bu dönemde, Türkiye, Dünya Bankasından bir başka reform kredisi daha almıştır. Türkiye ile Dünya Bankası arasında 27 Mayıs 2000 günü imzalanan ve başta özelleştirmelerin hızlandırılması ve çeşitli sektörlerin uyarlanması amacını taşıyan *Ekonomik Reform Kredisi* anlaşması, 1980’lerden sonra ilk kez, verilen *kreditin askeri maksatlı harcamalar için kullanılmamasını* şart koşmuştur. Kreditin “Makro Ekonomik Sürdürülebilirlik” başlığı altındaki koşullarından bir tanesi de, Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında çıkarılan bütçe dışı fonlar ile bütçe fonlarıdır. Bu kapsamda, en az 25 bütçe içi fonun kaldırılması istenirken bütçe dışı fonların sayısının da azaltılması şart koşulmuştur.⁶⁹⁰ Anlaşmaya göre, kamu gelirlerinin artırılması kapsamında *bedelli askerlik uygulaması*, tasarruf sağlanması kapsamında da, yatırımlar dışında kalan *cari harcamaların azaltılması* yönündeki Hükümetin 1999-2000 döneminden itibaren uygulamaya koyduğu ve önceki programların devamı niteliğinde kamu kesiminin küçültülmesine (neoliberal derinleşmenin sağlanmasına) dayanan ekonomik programı desteklenmiştir.⁶⁹¹

Bu dönemde, 2001 yılı bütçe kanun teklifi üzerinde devam eden görüşmelerde yaşanan bir olay, dikkatleri yine askeri harcamalara çekmiştir. Milli Savunma Bakanlığı bütçesinde “Diğer Cari Harcamalar” adı altında askeri harcamalar için pay ayrıldığının ANAP İstanbul Milletvekili Emre Kocaoğlu tarafından tespit edilmesi

hedef alınan enflasyona göre belirlenmesi, buna karşılık enflasyon gerçekleştirmelerinin hedef alınan enflasyonun üzerinde kalmasının Türk lirasının reel olarak değerlendirilmesine yol açması nedenleriyle; ithalat hızlı bir biçimde artmış ve cari işlemler dengesi bozulmuştur.” Bkz. T.C. Merkez Bankası, **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Merkez Bankası Sunuşu**, Kasım 2001, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2001/tbmm/PBKsunu.html>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁶⁹⁰ World Bank, **Loan Agreement (Economic Reform Loan) between Republic of Turkey And International Bank for Reconstruction and Development**, May 27, 2000, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/05/5086182/conformed-copy-14549-economic-reform-loan-loan-agreement>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁶⁹¹ World Bank, **Implementation Completion Report (SCL-45490) On a Loan in The Amount of US \$759.6 Million to The Republic of Turkey for an Economic Reform Loan**, February 16, 2005, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000012009_20050223093335/Rendered/PDF/31606.pdf, (Erişim Tarihi: 04 Eylül 2014).

sonucu Maliye Bakanı Sümer Oral'ın, “Yıllardır böyle yapılıyor, rutin uygulama” şeklindeki açıklaması eleştiri konusu olmuştur.⁶⁹² Bu durum, iki yönüyle dikkate değerdir. Öncelikle, askeri bütçenin yasama organı tarafından yeterince ya da hiç sorgulanmadığı ya da bu bütçe konusunda ilgili ve bilgili olunmadığı yönünde, 19'uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren ABD'de sivil kontrol yazınında dile getirilen kaygının Türkiye'de ortaya çıktığını göstermektedir. Diğer i se, askeri harcamalara ilişkin olarak 1990'lı yılların başından itibaren Dünya Bankası ve kalkınma yardımı yapan ülkeler tarafından eleştiri konusu olan ve bütçe reformlarına gerekçe oluşturan bir durumu göstermektedir. Zira özellikle kalkınma yardımlarının, kapalı bütçe süreçleri ve kontrole imkân vermeyen sınıflandırma sistemleri üzerinden askeri harcamalara yönlendirildiğine dair kaygı, gelişmekte olan ülkelerde kamu mali yönetimi süreçlerinin uluslararası izleme ve kontrole imkân verecek şekilde yeniden yapılandırılmasının koşul olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Askeri harcamaların sınırlandırılmasında, nihai harcamalara bakmak yerine, bütçe süreçlerinin bu yönde uyarlanmasına yönelinmesi de bu durumun sonucu olarak görülmelidir. Türkiye'de bu dönemde yürütülen Kamu Mali Yönetimi Projesinin de odak noktasını kontrol altyapısının kurulması oluşturmuştur.

Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Projesi'nin etkisi, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2000 yılında hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında görülür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan ve kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik ilk kapsamlı politika belgesi olma özelliği taşıyan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali

⁶⁹² Şahin Alpay'ın bu dönemde konuya ilişkin söyledikleri, TSK'ne ve askeri harcamalara yönelik liberal-demokratik düşünceyi özetlemektedir: “TSK'ya duyulan üstün güvenin hiçbir şekilde gölgelenmemesi, Türkiye'de yaşayan herkesin ortak çıkarı ve sorumluluğu. Bunun güvencesi ise öncelikle 1) Bütün kurumlar gibi TSK'ya da şeffaflığın egemen olmasının sağlanması 2) Bütün kurumların mensupları gibi TSK mensuplarının da yaptıkları hukuka aykırı işlerin hesabını vermesi. Geçen hafta yaşanan iki gelişme, bu hususların ne kadar önemli olduğunun altını çizdi. İstanbul Milletvekili Emre Kocaoğlu, bütçeden devlet memurlarına ayrılan ödeneğin önemli bir bölümünün “Diğer Cari Harcamalar” adı altında TSK'ya silah alımı için kullanıldığını keşfetti; Maliye Bakanı Sümer Oral da bunu, “Yıllardır böyle yapılıyor, rutin uygulama” diyerek doğruladı. Yurttaşların ödedikleri vergilerle oluşan devlet bütçesinden hangi amaçlarla ne kadar para harcadığını bilmeleri, demokrasinin en temel şartlarından biri.” Bkz. Ş.Alpay, “Andıç”, **Zaman**, 07 Kasım 2000, s. 26.

Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Dünya Bankası’nın reform yöntemini esas alarak, Türkiye’nin kamu mali yönetimindeki yapısal ve işlevsel sorunlara, yanlış uygulamalara ve bunların çözüm önerilerine yer vermiştir. Buna göre, başlıca, *bütçe kapsamının genişletilmesi, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, yeni bir bütçe kod sistemi ile çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, parlamentonun bütçe denetim gücünün artırılması* konularında öneriler getiren rapor, Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kendisinden sonraki dönüşümü sürecinde belirleyici olmuştur.⁶⁹³ Özellikle TSK harcamalarına yönelik sorgulamanın temelinde gerek Dünya Bankası projesi gerekse, kamu ve özel kesim tarafından müşterek hazırlanan bu rapor vardır.

Bunun yanı sıra, bu dönemde kriz nedeniyle, askeri maksatlı bütçelerin diğer Bakanlıkların bütçeleriyle karşılaştırıldığı durumlara da rastlanmaktadır. Mesela, yine 2001 bütçe görüşmelerinde DYP Grubu adına söz alan Hatay Milletvekili Mehmet Dönen, Jandarma Genel Komutanlığının bütçesinin neredeyse Adalet Bakanlığının bütçesinin iki katı olmasını eleştirmiştir. Eleştirisini güvenlik konseptine dayandıran Dönen, *Türkiye’de güvenlik konseptinin temel ilke olarak kabul edildiğini bu nedenle de bütçenin ona göre şekillendiğini* belirtmiştir.⁶⁹⁴ Kasım 2000 ayı sonundaki likidite krizi devam ederken bu kez Şubat 2001 ortaya çıkan yönetim krizi⁶⁹⁵, ekonomik krize dönüşerek gecelik faizlerin çok fazla yükselmesine neden olmuş; döviz talebinin artması likidite krizini daha da artırmıştır. Türk Lirası’nın % 40 oranında değer kaybetmesiyle sonuçlanan bu krizin atlatılması için

⁶⁹³ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

⁶⁹⁴ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 35, Cilt: 49, Yasama Yılı: 2, 29’uncu Birleşim, 12 Aralık 2000.

⁶⁹⁵ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in 19 Şubat 2001 günü, Milli Güvenlik Kurulu toplantısında Başbakan Bülent Ecevit’e Anayasa kitapçığı fırlatması olarak yansıyan bu yönetim krizi, neoliberal düşüncenin siyasi istikrar-ekonomik istikrar ilişkisini teyit etmesi açısından bir örnek oluşturur. Zira özelleştirme politikalarının uygulanması için gerekli siyasi istikrarın sağlanmasına yönelik neoliberal tutum, iç siyasal koşullar nedeniyle ortaya çıkan engelleri reddeder. Küresel bütünleşme ya da küreselleşme olarak adlandırılan süreç de zaten, siyasal ve ekonomik istikrarın gelişmekte olan ülkelerin kendi kontrolünden alınarak küresel yönetim yapısına bağlanmasını amaçlamaktadır. Dolayısıyla, bu yapıda, ulusal siyasi krizler ile ekonomik krizler arasındaki nedensellik ilişkisinin olasılığının azaldığını söylemek mümkündür. Bu yapıda ulusal ekonomi küresel yönetim yapısının kararlarına tabi hale gelir.

Mayıs 2001'de Kemal Derviş tarafından “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmıştır. Bunun yanı sıra, IMF ikraz anlaşması ve Dünya Bankası'nın finansal sektörü ve kamu sektörünü uyarlamaya ve özelleştirmeleri hızlandırma amaçlı kredileriyle desteklenen bu süreçte, TSK'nin bütçesi de eleştiri konusu olmaya devam etmiştir. Mart 2001 ayında, Genelkurmay Genel Sekreterliğinin askeri harcamalar konusunda yaptığı açıklama, TSK'nin bu eleştirilere yönelik tepkisini göstermektedir. Genelkurmay Başkanlığı tarafından yapılan yazılı açıklamada, TSK'nin son 3 yıldır her alanda tasarruf uyguladığı ve ihtiyaçlarını *küçülerek etkinleşme* prensibine göre belirlediği belirtilerek, 2000 yılında, bütçede personel hariç % 10 oranında, 2001 yılında ise % 12 oranında tasarruf sağlandığı vurgulanmıştır. Ayrıca, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payının 16 yıllık dönemde ortalama % 18 iken 2001 yılında % 10,6'ya düştüğü; 16 NATO ülkesi arasında kişi başına düşen askeri harcamanın NATO'nun en sonunda ve 110 Dolar olduğu; SSDF gelirlerinin % 17'sini oluşturan “Akaryakıt Tüketim Payı”nın kesilmesi ve OHAL kapsamında yapılan alımlar da dâhil KDV oranının % 17'ye çıkarılmasıyla yurt içi alımlarda % 34'lük bir kaynak kaybı yaşandığı açıklanmıştır.⁶⁹⁶ Bununla birlikte, kamu harcamalarının askeri bütçe üzerinden azaltılmasına yönelik yaklaşımın hâkimiyeti, Hasan Cemal'in bir ekonomi bürokratına atfen yazısında açıkladığı şu ifadelerde ortaya konulmuştur:⁶⁹⁷

“(...) Askeri harcamaların dışında kısıntı çok zor. Silahlı Kuvvetlerimizin her şeyi dikkatle gözden geçirmesi lazım. Bundan önceki programlarda pek yardımcı oldukları söylenemezdi. Ama bu defa durum değişik. Kredibilitesi elden giden, ekonomisi gitgide küçülen bir ülkenin askeri malzeme alımı da kolay olmaz. Ordudan işaretler bu kez iyi. Askeri harcamalar konusunda anlayışlı davranılacağını gösteriyor.”

Aynı yaklaşımı, Güngör Uras'ta da görmek mümkündür. ABD'de 11 Eylül 2001 günü yaşanan saldırılar sonucunda, ABD öncülüğünde askeri harekâtlara katılımın tartışıldığı günlerde konuyu askeri harcamalar ve ekonomi açısından değerlendiren Uras, Türkiye'de iç ve dış borç yükünün ana sebebinin terörle mücadele için harcanan para olduğunu savunarak, ABD öncülüğündeki bir askeri harekâta asker gönderilmesinin ek kaynak ihtiyacı ortaya çıkararak ekonomik istikrar programının

⁶⁹⁶ Milliyet, “Zaten Kemer Sıkıyoruz”, 17 Mart 2001, s. 15.

⁶⁹⁷ H.Cemal, “Hükümetin Önündeki Kritik 40 Gün!”, **Milliyet**, 20 Mart 2001, s. 17.

dengelerini bozacağını belirtmiştir.⁶⁹⁸ Bu kapsamda, Projenin yürürlüğe girdiği 1995 yılından itibaren 5018 Sayılı Kanunun yürürlükten kaldırdığı 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu hükümlerine göre en son onaylanan 2004 yılı bütçesi dâhil, Milli Savunma Bakanlığı (TSK) için ayrılan kaynaklara bakmakta fayda vardır. Zira yapısal, işlevsel ve ilkesel olarak kamu mali yönetiminde iyi yönetim pratiğine geçişin yasal zemini olan 5018 Sayılı Kanunun dönemiyle karşılaştırma yapılabilmesi için önceki on yıllık dönemde MSB bütçesinin durumu (Tablo-42) ortaya konulmalıdır.

Tablo-42: Milli Savunma Bakanlığı Bütçesi (1995-2005) (Bin TL)⁶⁹⁹

Yıl	Genel Bütçe		MSB Bütçesi		MSB Bütçesi Oranı (%)		Kesin Hesapta Bütçe Değişimi (%)	
	Bütçe	Kesin Hesap	Bütçe	Kesin Hesap	Bütçe	Kesin Hesap	Genel	MSB
1995	1.335.978.0 53.000	1.704.845.1 21.341	152.847.200 .000	167.798.176 .079	11,44	9,84	27,61	9,78
1996	3.558.506.8 22.000	3.916.254.0 59.336	325.371.800 .000	333.433.900 .076	9,14	8,51	10,05	2,48
1997	6.344.685.5 00.000	7.993.610.1 68.216	671.019.950 .000	745.745.682 .450	10,58	9,33	25,99	11,14
1998	14.749.475. 000.000	15.466.377. 899.297	1.390.263.2 00.000	1.359.025.4 94.445	9,43	8,79	4,86	-2,25
1999	27.186.600.	27.841.439.	2.507.010.0	2.379.336.4	9,22	8,55	2,41	-5,09

⁶⁹⁸ G.Uras, “Asker Göndermenin Faturası Büyük”, **Milliyet**, 10 Ekim 2001, s. 7.

⁶⁹⁹ Bu tablonun hazırlanmasında; 1995-2005 yıllarına ait Bütçe Kanunlarının A Cetvellerindeki Genel Bütçe Toplamı ve Milli Savunma Bakanlığı bütçesi ile Kesin Hesap Kanunlarındaki Genel Bütçe Toplam Harcama Tutarı ve Milli Savunma Bakanlığı *Toplam Harcama* tutarları dikkate alınmıştır. Dönemin belirlenmesinde, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun öngördüğü genel bütçe kuruluşları esas alınmıştır. Zira 2006 yılından itibaren bütçe sınıflandırması yeni kamu örgütlenmesine göre hazırlanmıştır. Bu yapıda, merkezi yönetim bütçesi altında genel bütçeli, özel bütçeli ve düzenleyici denetleyici kurumlar yer alırken sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler ayrı bir bütçe türü olarak ele alınmıştır. Burada, Bütçe Kanununa göre belirlenen bütçe, *planlanan* tutarları, Kesin Hesap Kanunundan alınan tutarlar ise yılsonu itibarıyla *gerçekleşen bütçe giderlerini* göstermektedir. Dolayısıyla, bütçedeki değişimin fiili durumunun görülmesi ve tahlile esas doğru harcama tutarlarının tespiti için Kesin Hesap Kanunundaki Toplam Harcama (Bütçe Gideri) tutarları esas alınmalıdır. Bu nedenle, bu tabloda; Kesin Hesap Kanunlarında geçen *Genel Toplam Ödenek*, tahsis edilen tutarı gösterdiğinden; *iptal edilen ödenek* ve *sonraki seneye devredilen ödenek* tutarları yıl içinde kullanılmayan ve sonraki seneye ödenek kaydedilen ödenekler olduğunda; *ödenek üstü/dışı harcamalar* ise, toplam harcamalara dâhil olduğundan, dikkate alınmamıştır.

	000.000	383.525	00.000	18.155				
2000	46.702.436. 000.000	46.384.290. 611.650	4.136.510.0 00.000	3.745.216.5 71.570	8,86	8,07	-0,68	-9,46
2001	48.219.490. 000.000	80.186.247. 901.740	5.126.585.0 00.000	5.413.528.7 49.810	10,63	6,75	66,29	5,6
2002	97.831.000. 000.000	114.963.019 .060.000	8.234.969.0 00.000	7.742.947.1 66.410	8,42	6,74	17,51	-5,97
2003	146.805.170 .000.000	139.488.824 .423.050	10.209.250 000.000	8.841.295.7 93.450	6,95	6,34	-4,98	-13,40
2004	149.858.129 .000.000	139.224.734 .493.840	10.889.575. 000.000	9.440.386.6 87.450	7,27	6,78	-7,1	-13,31
2005 700	153.928.792 .910.000	143.685.760 .918.000	10.928.116. 000.000	10.282.349. 658.000	% 7,1	% 7,16	-6,65	-5,91

Tablo-42’ye bakıldığında, 1995-2004 yılları arasında, yıllara göre değişen oranlar olmakla birlikte, Milli Savunma Bakanlığının genel bütçe içerisindeki payının düşme eğilimi göstermiştir. Bunun yanı sıra, MSB bütçesinin yıl içerisindeki artış ve azalışlardan sonra kesin harcama tutarlarına bakıldığında da aynı eğilim olduğu dikkati çekmektedir. Bu eğilimi açıklayabilmek için, yılsonu itibarıyla genel bütçenin tamamında ve MSB bütçesindeki değişime bakmak gerekir. Zira kesin hesapta yer alan tutarlar o yıl içerisinde fiilen harcanan, yani kullanılan ödenekleri göstermektedir. Dolayısıyla, TSK harcamalarının kesin tutarlarının tespit edilebilmesi için Kesin Hesap Kanunundaki harcama tutarlarına bakılmalıdır. Buna göre, genel bütçe toplamında, 2000, 2003, 2004 yılları dışında bütçenin üzerinde harcama yapılmıştır. Aynı on yıllık dönemde, MSB bütçesi ise, genel bütçedeki kesintiye paralel olarak 2000, 2003 ve 2004 yıllarında kesintiye uğrarken, bunun yanı sıra, genel bütçede kesinti yapılmayan 1998, 1999 ve 2002 yıllarında da bütçeden daha az bir harcama yapılmıştır. Bu kapsamda, 2004 yılına doğru MSB, bütçede öngörülenden daha az harcama yapmıştır. Genel bütçede, kesin hesapta artış varken MSB bütçesinin azaldığı 1998, 1999 ve 2002 yıllarında, genel yönetimin ek ödenek ihtiyacının bir kısmının MSB bütçesinden yapılan kesintilerle karşılandığı anlaşılmaktadır. Bunun dışında hem genel bütçenin hem de MSB bütçesinin azaldığı yıllarda da aynı durumdan söz etmek mümkündür. Aynı zamanda, genel bütçede

⁷⁰⁰ Burada, hesaplamada standartlık sağlanması amacıyla, 2005 yılı bütçe tutarlarına üç sıfır ilave edilmiştir. Yani bütçe tutarları, önceki yıllara uyum sağlanması amacıyla, (x1000) olarak gösterilmiştir. Burada TL’nin değerinin, sıfır atılmasıyla değişmediği kabul edilmektedir. Zira 2005 yılında itibaren bütçeler Yeni Türk Lirası üzerinden hazırlanmıştır.

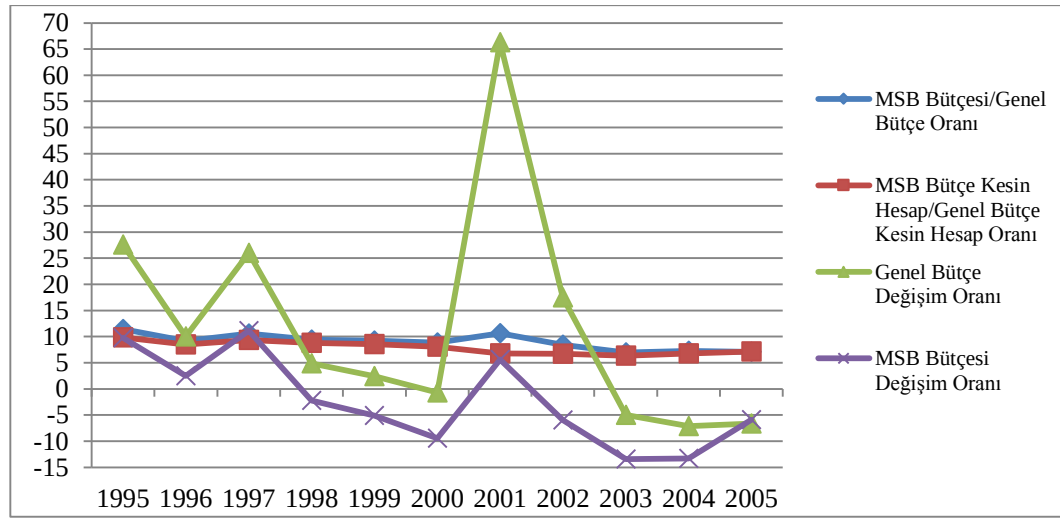
gerçekleşen harcamaların bütçeye göre azalmasında MSB bütçesinde gerçekleşen harcamaların Bakanlık için öngörülen bütçeden az olmasının da payı vardır. Dolayısıyla, bu on yıllık dönemde, genel bütçe harcamalarının öncelikle, MSB bütçesinden kesinti yapılarak kısıldığını da söylemek mümkündür. Bu azalmada, yılları itibarıyla devreden ödeneklerin de etkisi vardır. Mesela, 2004 yılı sonu itibarıyla MSB Bütçesinden devreden toplam ödenek tutarı, 4.678.181.312,50(Dört Milyar Altıyüz yetmişsekiz Milyon Yüzseksenbirbin Üçyüzoniki YTL, Elli Ykr.)YTL'na ulaşmıştır.⁷⁰¹

Değişimin daha iyi görülebilmesi maksadıyla, Şekil-3'te genel bütçenin ve MSB bütçesinin yılsonu itibarıyla, yani kesin hesaba göre değişimi gösterilmiştir. Buna göre, genel bütçe ile kesin hesap arasındaki fark azalırken (yani bütçe tahminleri fiili harcamalara yakınlaşırken), MSB'nin yılsonu itibarıyla gerçekleşen harcamalarının bütçede öngörülen tutarlardan daha az olma eğilimi kendisini gösterir. Bu durum, neoliberal özelleştirme uygulamaları nedeniyle devlet aygıtının küçültülmesinin bir sonucu olması yanında, MSB bütçesinin de fiili olarak azaltıldığı ve genel olarak küçülmeye katkı sağladığı açıktır.⁷⁰² Çünkü on yıllık dönemin altı yılında MSB harcamaları bütçe rakamlarının altına düşmüştür. MSB kesin harcama tutarları, 2001 yılı dışarıda bırakıldığında, 1998 yılından itibaren bütçe tutarlarının altında gerçekleşmiştir. Burada sadece 2001 yılında bütçe ve kesin hesap arasındaki farkta

⁷⁰¹ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 141, Yasama Yılı: 5, 38'nci Birleşim, 20 Aralık 2006.

⁷⁰² Bunun yanı sıra, bütçe ile kesin hesap arasındaki farkın azalması, mali disiplinin sağlanmaya çalışıldığı anlamına da gelir. Yani, bu durumu, gerek bütçe hazırlanması sürecinde tahminlerin daha isabetli belirlenmesi gerekse bütçe uygulama sürecinde kaynak israflarının önüne geçilmesi gibi mali disiplin tedbirlerinin bir sonucu olarak da görmek mümkündür. Bununla birlikte, göz önünde bulundurulması gereken başka husus, ödeneklerin yıl içerisinde harcamacı kuruluşlar tarafından zamanında kullanılmadığı da dikkate alınmalıdır. Zira ödenek olmasına rağmen, kapasite yetersizliği, yapısal ve işlevsel olarak uygun olmayan örgütlenme biçimleri gibi çeşitli nedenlerle, ödeneklerin kullanılamaması söz konusu olabilir. Ancak bu durum, mikro değerlendirmelerde daha çok açıklayıcıdır. Bununla birlikte, tüm kamu yönetimini kapsayan bir kanun değişikliğinin etkisi makro ölçekte görülebilir. Çünkü her şeyin aynı kaldığı koşullarda genel harcama tutarlarındaki değişim dışsal bir takım nedenlere dayandırılmak zorunda kalmaktadır. Bu kapsamda, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının yürürlüğe girmesinden sonraki kamu ve MSB harcamalarına bakmakta fayda vardır. Zira bu Kanunlar, kamuda iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına dayanmaktadır.

arızı bir yükselme vardır. 2001 yılında hem genel bütçede hem de MSB bütçesinde kesin harcamalar bütçeye göre artış göstermiştir. Bu dönemde, IMF ile imzalanan ikraz anlaşması yanında Dünya Bankası ile finans ve kamu yönetiminin uyarlanması ve özelleştirmelerin hızlandırılmasına yönelik proje kredilerinin etkisi göz ardı edilmemelidir. Ancak yine de 2001 yılında, MSB bütçesinin genel bütçe içindeki payı % 10, 63 iken yılsonu itibarıyla bu oranın % 6,75 olarak gerçekleştiği görülür. Yani, 2001 yılında da MSB bütçesi, % 5,6 oranında fazla harcama yapılmasına rağmen, genel bütçe değişimine bakıldığında, kesin hesaba göre fiili olarak yine azaltılmıştır. 2005 yılı sonu itibarıyla, genel bütçenin ve MSB bütçesinin kesin hesap temelindeki değişim oranlarının birbirine en yakın olduğu bir durum ortaya çıkmıştır.



Şekil-3: Genel Bütçe ve MSB Bütçesinin Değişimi (1995-2005)

Buna göre, MSB bütçesinin hem genel bütçedeki hem de kesin hesaptaki payı, aynı zamanda, genel bütçenin ve MSB bütçesinin değişimi 1995-2005 döneminde azalma eğilimi göstermektedir. Zira 2004 yılı bütçesi görüşmelerinde söz alan Millî Savunma Bakanı Gönül, harcamalardaki azalmanın nedenlerini açıklamıştır. 2003 yılında MSB bütçesinde 550 trilyonluk bir tasarruf sağlandığını belirten Gönül'e göre, Hükümetin uyguladığı döviz kuru politikası sonucu *Doların öngörülenin altında bir oranda yükselmiş olması* ve *askerlik süresinin kısaltılması* harcamaları azaltmıştır. Genelkurmay Başkanlığı tarafından 14 katrilyon ihtiyaç bildirilmesine rağmen, 2004 yılı bütçesinin hem TBMM öncesi hem TBMM Komisyon görüşmelerinde toplamda 3,4 katrilyonluk bir kesintiyle TBMM Genel Kuruluna geldiğini belirten Gönül, buna karşın, genel bütçedeki artışın bir önceki yıla göre % 3

olmasına rağmen MSB bütçesinde % 6,7 oranında artış olduğunu da açıklamıştır.⁷⁰³ Bunun sonucu olarak, ilk defa 2004 yılında, Milli Savunma Bakanlığı bütçesi, genel bütçe payına göre Milli Eğitim Bakanlığının gerisinde kalarak ikinci sıraya düşmüştür.

Bu tartışmalar devam ederken, Kamu Mali Yönetimi projesi 2003 Haziran ayı itibarıyla sonlandırılmıştır. Bu kapsamda, bütçe otomasyon sistemiyle (say 2000i) bütçe sürecinin bilgi sistemlerine dayalı kontrol altyapısı sağlanırken, projenin kamu yönetiminin genelini dönüştürecek ürünü olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uluslararası standartlarla uyumlu ve yine uluslararası ekonomik karşılaştırmalara imkân veren Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi, 2005 yılından itibaren uygulamaya geçmiştir.

(b) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünün Yasal Çerçeveye Bağlanması: Kamu Mali Yönetimi Reformunun Kurumsallaşması (2004-2014)

Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁷⁰⁴ ile kurumsallaştırılmıştır. Bilgi sistemleri altyapısı yanında, bu Kanunun bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol usulünü temelden değiştiren uygulama aracı ise, Analitik Bütçe Sistemi’dir. Kamu mali yönetiminde iyi yönetim ilkelerini esas alan bu düzenlemeler, kamu yönetiminin genelini kapsamaktadır. Özellikle genel bütçe kapsamının geniş tutulması bu yöndeki amacı ortaya koymaktadır. Bu nedenle, kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesini öngören bu değişiklik, genel bütçe içerisinde yer alan askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasına yönelik dolaylı bir tutumu yansıtır.

Kamu mali yönetiminde, 1927 tarihli 1050 Sayılı Kanunun oluşturduğu yapıya karşılık, YKİ ve iyi yönetim ilkeleri esas alınmıştır: *Mali saydamlık (şeffaflık), hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*. Bunun

⁷⁰³ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 35, Yasama Yılı: 2, 32’nci Birleşim, 20 Aralık 2003.

⁷⁰⁴ 10 Aralık 2003 tarihli ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Resmi Gazete Tarih/Sayısı: 24 Aralık 2003/25326) Kanunun 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi gerekirken, aldığı yoğun eleştiriler, Anayasaya aykırılık iddiaları ve tam olarak düzenleme yeteneği olmaması nedeniyle yürürlük tarihi 1 Ocak 2005 tarihine ertelenmiş ve aynı yıl içerisinde kapsamlı değişikliğe uğramıştır. Bkz. 22 Aralık 2005 tarihli ve 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Kanunun tam olarak uygulamaya geçirilmesi 2006 yılını bulmuştur.

yanı sıra, 5018 Sayılı Kanun *çok yıllık bütçeleme* uygulamasını öngörmektedir. Bu kapsamda, harcamacı kuruluşlar seviyesinde, yani *mikro ölçekte* şeffaflık, hesap verebilirlik ve stratejik planlama/performans esaslı bütçelemeye dayalı bir kontrol yapısı kurulmaktadır. Buna göre, TSK, harcamacı bir kuruluş olarak, bütçe hazırlama ve uygulama (harcama) süreçlerinde stratejik planlamaya ve performans esasına dayalı olarak şeffaflığı sağlamak ve hesap verebilir olmak zorundadır. TSK’nde performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla birlikte, TSK söz konusu olduğunda, şeffaflık ve hesap verebilirliğe dayalı kontrol süreçlerinin öne çıktığı görülür. 5018 Sayılı Kanunun getirdiği mali yönetim ve kontrol yapısının öncesinden farklılığını ortaya koymak için belirli kavram ve araçlara bakmak hem gerekli hem de yeterlidir. Bunlar;

- 1) Mali Saydamlık (Şeffaflık),
- 2) Hesap Verme Sorumluluğu,
- 3) Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme,
- 4) Çok Yıllı Bütçeleme,
- 5) Bütçe tavanı,
- 6) Analitik Bütçe Sistemi,
- 7) Üç Aylık Dönemlerde Nakit Planlaması’dır.

İyi yönetişimin şeffaflık ilkesinin mali alandaki yansıması olan mali saydamlık, her türlü bütçe işlemlerinin gerek kamu kesimi gerekse özel kesim tarafından izlenebilir hale getirilmesiyle ilgilidir. Bu kapsamda, mali saydamlık, mali yönetim süreçlerinde kontrol ve sorumlulukların belirlenmesi için bir ön koşul niteliğindedir. Mali saydamlık görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, bütçe süreçlerinin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, uygulama sonuçlarının düzenli olarak açıklanması ile bütçe ve muhasebe uygulamalarında standart araçların kullanılmasını gerektirmektedir.⁷⁰⁵ Buna bağlı olarak getirilen ilkelerden birisi de hesap verme sorumluluğudur. Hesap verme sorumluluğu, kamu görevlilerinin bütçe sürecini etkililik, ekonomiklik, verimlilik, hukuka uygunluk ve ölçütlerine uygun olarak işletmesinden ve bunlara ilişkin işlem, eylem ve kararlarından dolayı yetkili

⁷⁰⁵ Bkz. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Mali Saydamlık” başlıklı 7’nci maddesi.

makamlara karşı sorumlu olmalarını ifade etmektedir.⁷⁰⁶ Hesap verme sorumluluğu, bütçe uygulamalarında merkezi kuruluşların sorumluluğunun harcamacı kuruluşlara yönlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, 1050 Sayılı Kanunda, harcamaların sorumluluğu harcamacı kuruluşun tahakkuk memuruna ve Maliye Bakanlığının il ve ilçelerdeki görevlisi olan saymana yüklenmişken 5018 Sayılı Kanunun getirdiği düzende, sorumluluk Maliye Bakanlığı yetkilisinden alınarak, bütçe ve harcama sürecinde görev alan ilgili idare görevlileri arasında dağıtılmıştır. Burada, ilgili idarenin üst yöneticisi ya da harcama yetkilisi konumunda olan bürokrati bütçenin uygulanmasından doğrudan sorumlu hale getirilmiştir.⁷⁰⁷ Bu sorumluluk uygulaması, merkezi kontrol imkânı veren bilgi sistemi ile desteklenerek sorumlulukların belirlenmesinde analitik yaklaşım öne çıkmıştır.

Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme ile birlikte ele alınmalıdır. YKİ aracı olarak stratejik planlama, kamusal planlama yaklaşımı yerine özel sektör planlama yaklaşımını koyar. Bu yaklaşımda, kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan sonuçlara ve belirlenen hedeflere göre kamu kurumlarının performans ölçümü ve bu performansa göre bütçe tahsisleri öngörülür. Stratejik planlamada, bütçenin planları şekillendirmesinden ziyade, planın bütçeyi şekillendirmesi yaklaşımı olduğunu söylemek mümkündür.⁷⁰⁸ Çünkü uygulamada, planı aşan kaynak ihtiyacı olması durumunda, özel sektör yönetiminde olduğu gibi, çeşitli vadelere borçlanılması, kamu kaynaklarının gelir getirici finansal işlemlerde kullanılması, devletçi/korumacı kısıtlardan ziyade piyasa koşullarına göre kaynakların yönetimi söz konusudur. Çok yıllık bütçe yaklaşımı ise, kamu kesimi tarafından kullanılacak kaynakların orta vadede (üç yıl) kamuoyuna

⁷⁰⁶ Bkz. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesi.

⁷⁰⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da bu yönde bir öneri getirilmiştir: *“Bütçe uygulamasında sorumlu olan alt birimlere ve kişilere kaynak kullanım sürecinde mümkün olduğunca yetki devri yapılmalıdır. Kuruluş bütçelerinden yapılan harcamalardan ve giderin gerçek ihtiyaçlardan kaynaklanmasından tahakkuk memurları yerine ita amirleri birinci derece sorumlu olmalı, tahakkuk memurları ise kullandıkları yetki ve üstlendikleri rol açısından ikinci derecede sorumlu tutulmalıdırlar.”* Bkz. DPT, 2000, s. 119.

⁷⁰⁸ DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Ankara, 2006, s. 7-8.

açıklanması anlamına gelmektedir. Özel sektörün başta gelen gelir kaynaklarından birisi olan kamu kesimi, orta vadede özel sektör planlamalarına esas teşkil edecek bütçe ve maliye bilgilerini vererek piyasanın öngörülebilir biçimde işlemesi için gereken koşulları yaratmaya çalışmaktadır.⁷⁰⁹ Dolayısıyla, bu yaklaşımda, piyasanın öncelliği ilkesi temelinde bir planlama anlayışının kamu mali yönetimine hâkim olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu örgütlenmesinde, bütçe kontrolünün sağlanmasına yönelik diğer üç araç ise analitik bütçe sınıflandırması, bütçe tavanı ve üçer aylık nakit planlaması uygulamalarıdır. Analitik Bütçe Sistemi, bütçe sürecinin özel ya da kamu, ulusal ya da uluslararası izlemeye imkân veren bir yapıya dönüştürülmesini amaçlamaktadır. Önceki bütçe sınıflandırmasına göre daha fazla harcama kalemi ayırımına dayanan bu sınıflandırma sistemi, harcamacı idarelerin bütçe uygulamalarında hareket alanını daraltarak amacına ulaşmaktadır. Analitik bütçe sınırlandırmasında, hangi kamu kurumunun, hangi amaçla ne kadar kaynak kullandığını izlemek mümkündür. Bu anlamda, harcama sorumluluklarının belirlenmesinde temel araçlardan birisidir. Bilgi sistemleriyle desteklenen analitik bütçe sistemi uygulaması, bilgisayar üzerinden bu bilgilere erişime imkân vermektedir. Bunun yanı sıra, bütçe tavanı uygulaması, kamu kurumları tarafından belirlenecek bütçe ihtiyaçlarının merkezi mali kuruluşlar (Maliye Bakanlığı) tarafından baştan sınırlama getirilmesini öngörmektedir. Buna göre, kamu kurumlarının ihtiyaçları ne olursa olsun, merkezden belirlenen azami bütçe teklif tavanlarını aşmak mümkün değildir. Bu uygulama, kamu harcamalarının kontrol altında tutulmasını sağlarken aynı zamanda, borç ödemeleri için gerekli kaynakların da önceden ayrılmasına imkân vermektedir. Dolayısıyla, bütçe tavanı uygulaması, aynı zamanda, borç veren yurt içi ve yurt dışı örgütler için bir güvence niteliğindedir. Bu kontrol süreci, yıl içerisinde üçer aylık nakit planlamaları ile desteklenmektedir. Kamu kurumlarının isteğine bağlı olmaksızın üçer aylık dönemler halinde ödeneklerin serbest bırakılmasına dayanan bu uygulama, kamu kurumlarını

⁷⁰⁹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma planı kapsamında özel ihtisas komisyonu tarafından hazırlanan raporda bu durum şöyle açıklanmamıştır: “Buradaki temel yaklaşım ekonomideki en büyük aktör olan devletin geleceğe yönelik büyüklüklerini ve tercihlerini somut bir şekilde ortaya koymaktır. Belirsizliğin ve plansız politik müdahalelerin yoğunlaştığı bir ekonomik ortam sistemin temel mekanizması olan rekabetin ve fiyat mekanizmasının işleyişinin önündeki temel engellerden biri olmaktadır.” Bkz. DPT, 2000, s. 5.

zorlayıcı niteliktedir. Zira bütçenin uygulanması aşamasında, kaynakların zamanında kullanılması ve ayrıca kamu kaynaklarının merkezi planlamasının buna göre yapılması gerek merkez gerekse taşra kuruluşları için disiplin sağlayıcı niteliktedir.

Peki, kamu mali yönetiminde öngörülen bütün ilkeler bir arada göz önünde bulundurulduğunda, TSK'nin bütçe hazırlama ve uygulama (harcama) süreçleri nasıl etkilenmiştir? TSK, kamu mali yönetiminde, şimdilik stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulaması dışındaki ilkelere tabidir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, askeri harcamaların azaltılması ya da kontrol altına alınması yönündeki yaklaşımın uygulanması için gerekli koşulları sağlamıştır. Harcama sorumluluklarının TSK'nin harcama birimlerinde gerçekleştirme görevlileri⁷¹⁰ ve harcama yetkilileri temelinde yeniden belirlenmesi, harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri üzerindeki baskıyı artırırken, bütçe tavanları ve üçer aylık nakit planlamaları ile MSB bütçesinin sınırlanmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, analitik bütçe sınıflandırma sisteminin uygulamaya geçirilmesi, gerek bütçenin hazırlanmasında gerekse uygulanmasında, hareket alanını daraltmıştır. Bilgi sistemleriyle desteklenen analitik bütçe uygulaması, MSB'nin hangi biriminin hangi amaçla ve ne kadar harcama yaptığının anlık olarak izlenmesine imkân vermektedir. Ayrıca, kendi içerisinde on yıllık ve yirmi yıllık plan ve bütçeler hazırlayan ve aslında stratejik planlama yaklaşımını 5018 Sayılı Kanundan önce uygulamaya başlamış olan TSK, buna ilave olarak üç yıllık bütçe hazırlamaya başlamıştır. Dolayısıyla, diğer kamu yönetimiyle birlikte askeri yönetim alanında ortaya çıkan bu bütçe uygulaması, her kesim için takip eden üç yıllık dönemde yapılması planlanan harcamaları önceden göstermesi açısından izlenebilirliği ve öngörülebilirliği artırmaktadır.

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, yasal düzenlemelerden kaynaklanan ön koşullar ya da kontrol unsurları yerine, kamu mali yönetiminde

⁷¹⁰ 1050 Sayılı Kanunda doğrudan ödeme işlemlerini yürüten ve “tahakkuk memuru” olarak adlandırılan kişi harcamacı kuruluş içerisinde sorumluluğu taşıırken, 5018 Sayılı Kanun ile getirilen “gerçekleştirme görevlisi”, sadece ödeme yapan kişi değil bunun yanında harcamalara ilişkin planlama, satın alma, muayene ve envanter işlemlerini gerçekleştiren kişileri de kapsamaktadır. Ödeme işlemlerini yapacak gerçekleştirme görevlileri ise gerçekleştirme görevlileri arasından, harcamacı kuruluşun harcama yetkilisi tarafından seçilerek görevlendirilmektedir. Uygulamada, gerçekleştirme görevlilerinin merkezi olarak ataması da yapılmaktadır.

etkinlik, verimlilik ve hedeflere ulaşılmasına dayalı performans anlayışının hâkim kılınmasına çalışılmaktadır. Zira Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında, *ex-ante* kontroller yerine hedeflere ulaşma derecesinin ölçülmesine yönelik *ex-post* kontrollerin öngörülmesinin amacı da budur. Böylece, kamu mali yönetimine bir taraftan stratejik planlama düşüncesinin unsurları yerleştirilirken diğer taraftan bu sistemin işleyişinde performans yaklaşımı öne çıkmaktadır. Planlama yaklaşımındaki değişimle desteklenen performans uygulaması, “kalkınma-bütçe” ilişkisi yerine “strateji-bütçe” ilişkisini koyarak bütçeye esas gelir ve giderlerin belirlenmesini makro ölçekten mikro ölçeğe çekmektedir. Bu yapıda, kurumlara odaklanan planlama ve kontrol süreçleri, kurumlar arası rekabet ortamını yaratarak bütçenin dağılımını devlet merkezli olmaktan çıkararak kurum merkezli hale getirmektedir. Bu durumu, kısaca, “*merkezi kontrol-yerel sorumluluk*” ilkesi olarak da adlandırmak mümkündür.⁷¹¹

Gelinen noktada, yeni kamu mali yönetimi yapısının on yıllık bir uygulama süresi sonunda kesin yargılara varmak mümkün olmamakla birlikte, önceki on yıllık dönem ile karşılaştırma yapabilmek maksadıyla, kamu mali yönetiminin yeni yapısında faaliyet gösterdiği 2006-2015 dönemindeki bütçe uygulamasına bakmakta fayda vardır. Zira ilk uygulama sonuçlarının görülebilmesi açısından bütçe ve harcama eğilimlerinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu kapsamda, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin durumu Tablo-43’de gösterilmiştir.

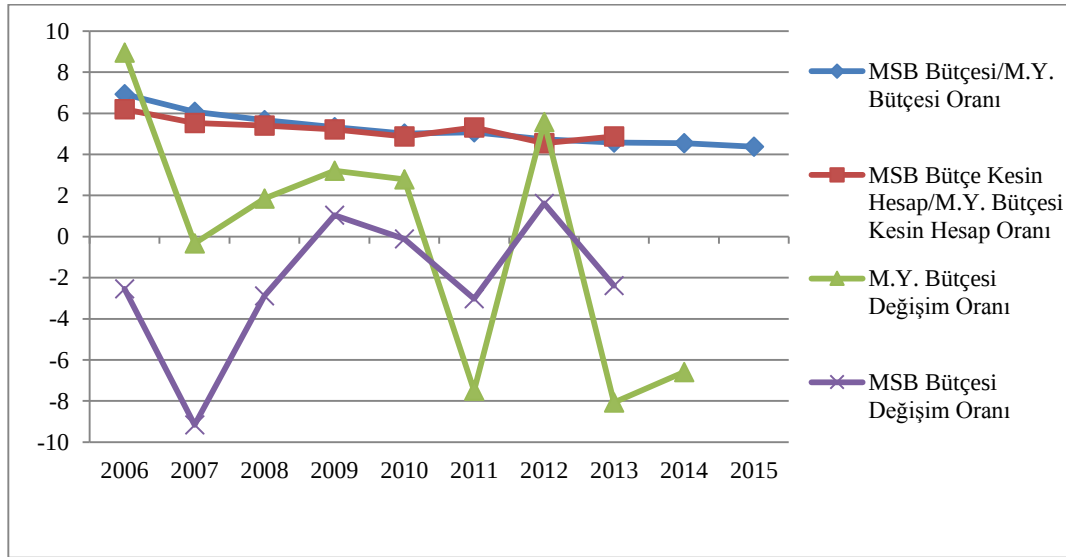
⁷¹¹ A.Barbak, “Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 8, S. 1, (Ocak 2015), s. 1-27.

Tablo-43: Milli Savunma Bakanlığı Bütçesi (2006-2015)⁷¹²

Yıl	Merkezi Yönetim Bütçesi		MSB Bütçesi		MSB Bütçesi Oranı (%)		Kesin Hesapta Bütçe Değişim Oranı (%)	
	Bütçe	Kesin Hesap	Bütçe	Kesin Hesap	Bütçe	Kesin Hesap	M.Y. Bütçe	MSB Bütçesi
2006	171.307.35 6.890	186.639.46 7.905	11.877.533. 000	11.575.301. 795	6,93	6,2	8,95	-2,54
2007	215.059.36 4.459	214.341.91 0.821	13.052.398. 000	11.854.976. 325	6,07	5,53	-0,33	-9,17
2008	233.956.37 0.463	238.275.11 8.663	13.272.707. 000	12.889.677. 942	5,67	5,41	1,85	-2,89
2009	273.026.82 7.836	281.784.89 4.216	14.532.622. 000	14.683.304. 049	5,32	5,21	3,2	1,04
2010	301.656.58 7.292	310.054.73 7.575	15.118.234. 000	15.101.650. 720	5,01	4,87	2,78	-0,11
2011	335.149.87 5.830	310.054.73 7.575	16.975.986. 900	16.463.280. 738	5,07	5,31	-7,49	-3,02
2012	385.485.62 5.921	406.976.46 1.668	18.229.672. 000	18.524.519. 701	4,73	4,55	5,58	1,62
2013	444.070.91 2.450	408.225.00 0.000	20.359.914. 000	19.872.500. 000	4,58	4,87	-8,07	-2,39
2014	480.047.81 8.000	448.424.00 0.000	21.815.196. 000	-	4,54	-	-6,59	-
2015	520.445.67 9.000	-	22.764.255. 000	-	4,37	-	-	-

⁷¹² Bu tablo, 2005-2014 dönemi Bütçe Kanunları ile Kesin Hesap Kanunlarına göre hazırlanmıştır. Bununla birlikte, önceki döneme ait tablodan belirli yönleriyle değişiklik göstermektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu, genel bütçeli, özet bütçeli ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesini Merkezi Yönetim Bütçesi adı altında toplarken sosyal güvenlik kuruluşları ile yerel yönetimleri ayrı bir bütçe olarak tasnif etmiştir. Diğer farklılık ise, 2005 yılında itibaren TL'den altı sıfır atılması sonucunda para biriminde meydana gelen değişikliktir. İlk adı "Yeni Türk Lirası" olan para birimi daha sonra "Yeni" kelimesi çıkarılarak tekrar "Türk Lirası" olmuştur.; 2013 ve 2014 yılı bütçe kesin hesap değerleri Maliye Bakanlığının yayımladığı yuvarlanmış değerler esas alınarak tespit edilmiştir. Bkz. T.C. Maliye Bakanlığı, Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu (Aralık 2014), Ankara, 2014.; MSB 2013 kesin hesabı 2013 yılı Sayıştay Denetim Raporundan yuvarlanmış olarak alınmıştır. Bkz. T.C. Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Ankara, Ağustos 2014. MSB'nin 2014 yılı harcama tutarı 30 Ocak 2015 tarihi itibarıyla yayımlanmadığından yer verilememiştir. 2015 yılı tamamlanmadığından, 2015 yılına ait sadece bütçe tutarlarına ve oranlarına yer verilebilmiştir.

Tablo-43'e göre, 2006-2015 döneminde, MSB bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki payı azalış eğilimi göstermektedir. 2006 yılında % 6,93 olan MSB bütçesi payı, 2015 yılında % 4,37 olarak gerçekleşmiştir. Aynı durum, 2006-2012 döneminde kesin hesap içerisindeki MSB harcamaları için de söz konusudur. Aynı dönemde, Merkezi Yönetim Bütçesinin yılsonu itibarıyla, yani kesin harcamalara göre değişimi sert iniş ve çıkışlar göstermekle birlikte, bu dönemde bu iniş ve çıkışların da değerlerinde bir azalma eğilimi kendisini göstermeye başlamıştır. Bunun yanı sıra, 2006-2012 döneminde, MSB bütçesinin yılsonu itibarıyla harcama oranlarının genellikle bütçenin altında gerçekleştiği görülmektedir. 2006-2012 döneminde sadece 2009 ve 2012 yıllarında MSB kesin harcamaları bütçenin üzerinde gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda Merkezi Yönetim harcamaları da bütçenin üzerindedir. Genel olarak, kesin harcamalara göre Merkezi Yönetim ve MSB bütçelerinde sert iniş ve çıkışlar görülmekle birlikte, MSB bütçesinin hem Merkezi Yönetim Bütçesi hem de kesin harcamalar içerisindeki payının düşme eğiliminde olduğu dikkati çekmektedir. Bu eğilimlerin daha iyi görülebilmesi maksadıyla, Merkezi Yönetim Bütçesi ile MSB bütçesinin 2006-2015 dönemindeki değişim eğilimi Şekil-4'te gösterilmiştir.



Şekil-4: Merkezi Yönetim ve MSB Bütçesinin Değişimi (2006-2015)

Şekil-4'te, MSB bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi ve kesin harcamalar içerisindeki payının düzenli olarak azaldığı görülmektedir. Ayrıca, MSB bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçesi içerisindeki payın ve yine MSB harcamalarının kesin hesap içerisindeki payın birbirine yakın oranlarda gerçekleştiği de dikkati

çekmektedir. Bu durum, her türlü tesadüften uzak düşünüldüğünde, MSB'nin gerek bütçesinde gerekse harcamalarında belirli bir oranın korunmaya çalışıldığını göstermektedir. Çünkü hem Merkezi Yönetim Bütçesi hem de MSB bütçesinin değişimi sert iniş ve çıkışlar göstermesine rağmen, MSB bütçesinin Merkezi Yönetim bütçesi ve kesin hesap içerisindeki payı düzenli bir eğilim göstermektedir. Bunun yanı sıra, MSB bütçesinin kesin harcamalara göre değişim oranının da negatif değerlerden pozitif değerlere doğru hareketi kendisini göstermiştir. Bu eğride, sert iniş ve çıkış hareketleri olsa da, yukarı doğru bir eğilim olduğu dikkati çekmektedir. Bu durum, MSB bütçesi ile kesin harcama tutarlarının orta/uzun vadede birbirine yaklaşacağı anlamına gelmektedir. Yani, bunu bütçenin isabet oranının artması ve/veya harcama oranlarının artması olarak da yorumlamak mümkündür. Gerçekleşen harcama tutarları, daha önce de bahsedildiği gibi, başta döviz kurlarının düşük gerçekleşmesi ve/veya TSK'nin küçültülmesi olmak üzere, harcama biriminin ödenekleri kullanma kapasitesi ve mevzuatın kamu harcamalarını yavaşlatıcı ya da hızlandırıcı etkisi gibi çeşitli değişkenler tarafından etkilenmektedir. Aynı zamanda, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırıldığı bu dönemde, kamu görevlilerinin bu yeni mevzuata ve uygulamalara uyum süresinin de harcama oranlarını etkilediğini söylemek mümkündür. Zira yeni yapıya uygun personelin yetişmesi ve tecrübe kazanması için de zaman gerekmektedir. Keza, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetiminde ve denetim ile ilgili yasal düzenlemelerde cezai yaptırımlara yer verilmiş olması, kamu görevlilerinin harcama süreçlerinde daha ihtiyatlı davranmasına da yol açmıştır.

Sonuç olarak; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemede, başta siyasi iktidar olmak üzere yasama organının kontrol otoritesinin yoğunlaşmasından ve güçlenmesinden söz etmek mümkündür. Bu yapıda, kamu mali yönetiminin uygulama sorumluluğu bürokrasiye verilirken, bürokrasinin de sorumluluğu Bakana, yani siyasi otoriteye karşıdır. MSB'de diğer bakanlıklardan farklı olarak üst yönetici müsteşar yerine Milli Savunma Bakanıdır. Bu yönüyle, kamu mali yönetiminde öngörülen yapılanmaya aykırılık oluşturan bu durum, MSB müsteşarının asker olması yanında, MSB'nin Savunma Sanayi Müsteşarı da dâhil olmak üzere iki müsteşara sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, MSB ve TSK yapısında öngörülen dönüşümün tamamlanması durumunda MSB

müsteşarı sivil olacak ve 5018 Sayılı Kanun uyarınca üst yönetici olarak mali yönetim sorumluluğunu üstlenecektir.

(c) Askeri Yönetim Alanında TBMM'nin Denetim Otoritesi Sorunsalı

Sayıştay'ın ve TBMM'nin denetim alanı söz konusu olduğunda ilk akla gelen yapılardan birisi, TSK'nin ihtiyacını karşılamaya dönük askeri harcamaların karar ve uygulama süreçlerini içeren askeri yönetim alanıdır. Bunun temelinde, genel olarak TSK'nin askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde nispeten özerk bir yer işgal etmesi ve sivil kontrolün tam olarak sağlanamaması vardır. Türkiye'de neoliberal derinleşmenin sağlanmasına yönelik olarak 1994 ekonomik krizinden itibaren başlayan süreçte, kamu kesimi açıklarının kapatılması için kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme üzerine eğilen siyasi iktidarlar, Hükümet siyasetinin yürütülmesindeki etkisini dikkate alarak, bütçe üzerinden politika alanını genişletmek maksadıyla askeri harcamaları eleştirmeye ve azaltmaya başlamıştır. Ekonomik krizler nedeniyle kamu kesimi açıklarının artmaya devam etmesi ve IMF, Dünya Bankası ve AB ile ilişkiler, TSK bütçesinin azaltılması yanında, bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin kontrolünü de gündeme getirmiştir.

Bu kapsamda, askeri yönetim alanındaki mali denetim, 1995 yılından itibaren kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin bir parçası olarak gelişmiştir. Bu kapsamda, 1998 yılında Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamına alınan “Denetimin Modernizasyonu” unsuru, Sayıştay'ın ve dolayısıyla TBMM'nin denetim gücünün artırılmasını amaçlamıştır. Hükümetin isteği üzerine 2000 yılında Proje kapsamından çıkarılan bu unsur, Sayıştay'ın ve dolayısıyla TBMM'nin kamu kaynakları üzerindeki *denetim alanının genişletilmesini* amaçlamıştır. Denetim alanının genişletilmesi, denetime tabi kamu kurumlarının ve denetim konusu olan mali yönetim uygulamalarının sayısının artırılması anlamına gelmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için kamu mali yönetimi yapısının YKİ ve yönetişim ilkelerine uygun olarak yeniden tasarlanmasına başlanmıştır. Kamu yönetimini mümkün olan en küçük analiz nesnesine bölen yeni kamu mali yönetimi yaklaşımı, başta mali saydamlık (şeffaflık) ilkesi olmak üzere kamu mali yönetiminin denetlenebilir hale getirilmesine, yani kontrol altyapısının oluşturulmasına odaklanmıştır.

Sayıştay denetiminin etkinliği, 5018 Sayılı Kanunun öngördüğü kamu mali yönetimi yapısında anlam kazanır. Kamu mali yönetiminde kontrol ve denetim

faaliyetlerinin temel ilkeleri 5018 Sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Bu nedenle, 5018 Sayılı Kanun aynı zamanda Sayıştay denetimlerinin de çerçevesini çizmektedir. Askeri yönetim alanı açısından; iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılacak denetim sürecinde, iç denetim Milli Savunma Bakanlığı tarafından yerine getirilen mali kontrollerden oluşurken dış denetim Sayıştay tarafından yapılacak denetimi temsil etmektedir. Bu kapsamda, mali kontrol sürecinde, askeri harcamaların hem Hükümet hem de TBMM (Sayıştay) tarafından denetim alanının genişletilmeye çalışıldığı görülür. 2000’li yıllarda askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasına yönelik düzenlemelerde, bir taraftan bütçe kontrolleri diğer taraftan başta TSK olmak üzere askeri yönetim alanının elindeki malların denetimi konularında siyasi iktidarın belirleyiciliği artırılırken TSK üzerinde TBMM’nin denetim alanı genişletilmiştir.

Sayıştay’ın ve dolayısıyla TBMM’nin denetim kapasitesinin artırılması, güvenlik sektörü reformunda sivil gözetimin geliştirilmesi kapsamında yer alır. Bu kapsamda, sivil gözetim kapasitesinin geliştirilmesi olarak bakıldığında, askeri yönetim alanının mali denetimi bir dış denetim uygulamasıdır. TSK’nin dış denetimi, üç aşamalı olarak ortaya çıkar. Bunlardan ilki, TSK’nin dışında ama Milli Savunma Bakanlığı içerisinde yapılan denetimdir. Bu denetim, Milli Savunma Bakanı sorumluluğunda yürütülen bir denetim faaliyetidir. Daha çok bir iç kontrol niteliğindedir. Bu kontrol, İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu tarafından Milli Savunma Bakanı (Üst Yönetici) adına harcama öncesi, harcama esnası ve harcama sonrasında olmak üzere üç süreçte gerçekleştirilmektedir. Diğer denetim ise, Milli Savunma Bakanlığı dışında, Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilir. Bu denetimi, mali kontrol olarak adlandırmak daha doğru olacaktır. Zira Milli Savunma Bakanlığı dışında TSK’nin ilk sivil (mali) kontrolü, Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel bütçe kısıtları ile uygulamalarının belirlenmesi yetkisinin 5018 Sayılı Kanun kapsamında Maliye Bakanlığını daha güçlendirmesi sonucunda ve kamu (ve tabi ki askeri) harcamalarının azaltılmasına yönelik yaklaşım da göz önünde bulundurulduğunda, TSK’nin bu anlamda daha fazla kontrole tabi tutulduğunu ve kesinti imkânlarının daha fazla araştırıldığını söylemek mümkündür. Buraya kadar olan süreç, yürütme organı içerisinde gerçekleştirilen sivil (mali) kontrolleri kapsamaktadır. 5018 Sayılı Kanun, bu anlamda, yürütme organında merkezi kontrol yapısını güçlendirmiştir.

Bundan sonraki denetim aşaması ise, TBMM tarafından gerçekleştirilen mali kontrol faaliyetidir. TBMM de, mali kontrol faaliyetlerini, harcama öncesi (bütçenin onaylanması), harcama esnası (soru, gensoru vb.) ve harcama sonrası olmak üzere üç aşamada gerçekleştirir. Bunlardan ilk aşama, TBMM Komisyonları ile Genel Kurul kontrollerini kapsamaktadır. Harcama esnasında yapılan kontroller, yine TBMM İhtisas Komisyonları ve/veya Genel Kurul tarafından gerçekleştirilen kontrol faaliyetlerini içerir. Harcama sonrasından yapılan kontrolde ise, bunların yanı sıra, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler vardır.

Askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasında yönelik eleştiriler, özellikle TBMM tarafından yapılması gereken kontrol faaliyetlerine odaklanmıştır. Dolayısıyla, gerek kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında gerekse denetimin modernizasyonu olarak adlandırılan süreçte, TBMM (İhtisas Komisyonları ve Genel Kurul) ile Sayıştay'ın denetimlerinin etkinleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde denetimin etkinleştirilmesine yönelik kaygıları kapsamlı ve bir arada ilk dile getiren *politika belgesi*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında 2000 yılında yayımlanan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”dur.⁷¹³ Raporda, dikkat çeken şey, *YKİ yaklaşımı temelinde sorun tanımlaması* yapılmasıdır. Bu kapsamda, kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi merkeziyetçi olmakla eleştirilmektedir. Rapora göre, denetimin etkin olmamasının ve verimsizliğin temelinde merkeziyetçi yapı vardır.⁷¹⁴ Rapor’a göre, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasının temelinde *mali saydamlık* ihtiyacı yatmaktadır. IMF'nin mali saydamlık ilkelerini esas alan Rapor’da, mali saydamlık sağlanması için *rollerin ve sorumlulukların belirgin olması, bilginin*

⁷¹³ DPT, 2000.

⁷¹⁴ Raporda merkeziyetçi yapı eleştirisi şöyle dile getirilmektedir: “*Harcamacı kuruluşların hem de koordinasyondan sorumlu kuruluşların merkeziyetçi yapıya dayanmaları ve kararlarını yeterli ve yerinde incelemelere dayandırmamaları, sorunların yeterince tespit edilememesine ve en uygun çözüm yollarına ulaşamamasına sebep olmaktadır. (...) kamu kuruluşlarının harcama esas ve usullerini düzenleyen mevzuatın, merkeziyetçi bir yapıya dayanması, etkinlikten çok uygunluk değerlendirmesini öne çıkarması ve katı kurallar içermesi, sistemin esnekliğini engellediği gibi, denetim ve mevzuat dışına kaçışın gerekli bir durum olduğu fikrini yaygınlaştırmakta ya da denetim dışına kaçışın bir gerekçesi olarak kullanılmaya zemin hazırlamaktadır.*” Bkz. a.g.k., s. 109.

kamuya açık olması, bütçe süreçlerinin açık olması ve denetimin ve istatistikî veri yayımlamanın bağımsız olması olmak üzere dört temel ilke benimsenmiştir.⁷¹⁵ Buna göre, rollerin sorumlulukların belirgin olması, kamu ve özel kesim arasında ayrımın açık olarak yapılmasıyla kamu yönetimi içerisinde yetki ve sorumluluk dağılımının yeniden belirlenerek yasal çerçeveye bağlanması anlamına gelmektedir. Bu ilke, devletin düzenleyicilik işlevini yerine getirecek şekilde devlet aygıtının müdahale alanının yeniden tanımlanması olarak görülmelidir. Bunun yanı sıra, bilginin ve bütçe süreçlerinin kamuya açık olması, özel sektör için gerekli kamusal bilginin ve piyasada öngörülebilirliğin artırılması için izlenebilir bir yapı oluşturulmasını öngörmektedir. Denetimin ve istatistik veri yayımlamanın bağımsız olması ise, kamu yönetiminin özel sektörde faaliyet gösteren denetim şirketleri tarafından denetlenerek elde edilen verilerin yine özel sektör ile paylaşılmasına yöneliktir.

Mali saydamlık yöntemine bakıldığında, bir taraftan kamu ve özel kesim arasında işbölümünün piyasa lehine yeniden oluşturulmasını öngörürken diğer taraftan kamu kesiminin, piyasanın yatırımları için sorgulanabilir ve öngörülebilir hale getirilmesini kapsadığı görülmektedir. Bu kapsamda, başta Türkiye’de bütçe kapsamının dar olması nedeniyle TBMM’nin denetim alanının da dar olması, bütçe süreçlerinin açık olmaması ve analize imkân verecek, uluslararası standartlara uygun bütçe ve muhasebe sisteminin yokluğu olmak üzere sorunlar tespit edilmiştir.⁷¹⁶ Raporda, TBMM’nin Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul’da olmak üzere denetim etkinliğinin artırılması üzerine durulurken Sayıştay’ın denetim etkinliğinin artırılmasında sorun alanı olarak ileri sürülen konular, “Denetimin Modernizasyonu” unsurunun Hükümet tarafından Kamu Mali Yönetimi Reform Projesi kapsamında neden çıkarıldığını açıklamaktadır. Zira Raporda, kamu mali yönetimi yapısının *dağınık ve karmaşık* olması nedeniyle kontrole imkân vermediği ve/veya kontrolü zorlaştırdığı belirtilerek Sayıştay’ın etkinliğinin sağlanması için öncelikle bu yapının kontrol edilebilir bir hale getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁷¹⁷

Askeri yönetim alanı ve devlet aygıtı içerisinde TSK’nin mali kontrolünün artırılmasına yönelik ilk adım, Anayasa değişikliği ile yapılmıştır. Bu değişiklikte,

⁷¹⁵ a.g.k., s. 84.

⁷¹⁶ a.g.k., s. 85.

⁷¹⁷ a.g.k., s. 96-108.

önceden TSK harcamalarını sadece evrak üzerinden Mal Müdürlüklerinde denetime tabi tutan Sayıştay’a, harcama belgeleri yanında *TSK elinde bulunan malları “gizlilik” ilkesine uygun olarak denetleme imkânı* getirilmiştir.⁷¹⁸ Bu değişiklikten sonra Mayıs 2004 ayında yapılan Anayasa değişikliğiyle de, Anayasa’da yer alan *“Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Millî Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.”* ifadesi kaldırılmıştır.⁷¹⁹ Bunun sonucunda, TSK’nin denetimine ilişkin meşruiyet, Anayasal zeminden yasal zemine taşınmış; denetime ilişkin uygulama esaslarının da kanun yerine yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Bu değişiklik, TSK’nin elindeki malların denetlenmesine ilişkin düzenleme yetkisini TBMM’den alarak Bakanlar Kuruluna vermiştir. Burada, TSK’nin denetiminde yasama karşısında yürütme organının güçlenmesi söz konusudur. Bunun yanı sıra, TSK’nin denetiminin, siyasi iktidarın kontrolüne verilmesi de, mali kontrol üzerinden sivil (siyasi) kontrol sağlanmaya çalışıldığını göstermektedir. Zira 1982 Anayasasına göre, TSK’nin harbe hazırlığı konusunda Bakanlar Kurulu’nun TBMM’ne karşı sorumlu olması da, bu yaklaşımı destekler niteliktedir. Bu durum aynı zamanda, TSK’nin denetim hiyerarşisinde daha alt bir kademeye indirilmesi olarak da görülmelidir. Ayrıca, denetim işlemlerine ilişkin gerekli düzenlemelerin daha kısa sürede yapılabilmesi açısından da, denetimin yönetmelikle düzenlenmesine geçildiğini söylemek mümkündür. Kanun maddesinin gerekçesinde de, *“Avrupa Birliği 2002 İlerleme Raporunda şeffaflık ve etkin yönetimin sağlanmasının önemi vurgulandığından, Devlet harcamalarının denetlenmesinde şeffaflığın sağlanması amacıyla”*⁷²⁰ değişiklik yapıldığı

⁷¹⁸ 832 Sayılı Sayıştay Kanunu Ek Madde 12: *“Silâhlı Kuvvetlerin elinde bulunan Devlet mallarının denetlenmesi, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak yapılır. Bu denetimin yapılmasına ilişkin esas ve usuller, Genelkurmay Başkanlığının ve Sayıştayın görüşü alınmak suretiyle Millî Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen “GİZLİ” gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenir.”* Bkz. 30 Temmuz 2003 tarihli ve 4963 Sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 7’nci maddesi.

⁷¹⁹ Bkz. 07 Mayıs 2004 tarihli ve 5170 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 10. Maddesi.

⁷²⁰ TBMM, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekilleri Salih Kapusuz, Haluk İpek, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa ve Hatay Milletvekili

belirtlmifltir. Zira YKİ yaklaşımına uygun olarak yapılandırılan kamu (mali) yönetiminin hiyerarşı ve yönetsel kademeleri azaltmaya öncelik verdiği bilinmektedir. Değişikliğin Anayasa içerisinde kalmayıp hukuk hiyerarşisinde bir alt seviyeyi olan yasa kapsamına alınması ve uygulamanın yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi, *etkin yönetim* gerekçesine dikkatleri çekmektedir. YKİ ilkelerinin hiyerarşiyi ve yönetsel kademeleri azaltma yaklaşımı göz önünde bulundurulduğunda, kamu yönetiminde bunun karşılığının etkin yönetim olduğu açıktır. Bu ilkenin devlet yönetiminde uygulanması ise-ki *etkin devlet* ile kastedilen budur-“*yasama yerine yürütmenin düzenleme yetkisinin artırılması*” olarak belirtmektedir.

Anayasa ve 832 Sayılı Sayıştay Kanununda TSK elindeki malların denetimine ilişkin yapılan değişiklik nedeniyle, Aralık 2005 ayında yapılan kapsamlı bir düzenlemeyle, 5018 Sayılı Kanunundaki “*TSK’nin elindeki taşınırkların yönetim ve denetiminin kanunla düzenleneceği*” şeklindeki hüküm değiştirilerek “*Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil) ile Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün savunma ve güvenlik amaçlı taşınırklarının kayda alınması ile bunların yönetim ve i denetimine ilişkin usul ve esaslar Millî Savunma, İçişleri ve Maliye bakanlıklarınca birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir.*” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.⁷²¹ Bu düzenlemeyle, TSK’nin elindeki *taşınmazlar* Kanunun genel hükümlerine tabi bırakılırken sadece taşınırkların özel hükümlerle ile düzenleneceği yöntem korunmuştur. Ayrıca, nceki Kanun hükmünde i ve dış denetim ayrımı yapılmadan tüm denetim faaliyetlerinin özel kanunla düzenlenmesi öngörülürken, yapılan değişiklikle sadece savunma ve güvenlik amaçlı taşınırkların

Sadullah Ergin ile 193 Milletvekilinin; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/278), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss430m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁷²¹ Kanun teklifinde madde gerekçesi şöyle açıklanmıştır: “*Fıkıradaki belirtilen idarelerin savunma ve güvenlik amaçlı taşınırklarının gizlilik niteliği bulunması nedeniyle ayrı bir yönetmelikle düzenlenmesi amaçlanmaktadır.*” Bkz. TBMM, **Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bt Komisyonları Raporları (1/1121)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1014m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

yönetim ve iç denetiminin Bakanlar Kurulu tarafından düzenleneceği belirtilerek genel maksatlı taşınırların iç ve dış denetimi ile genel olarak dış denetime bir kısıtlama getirilmemiştir. Bu düzenleme, Sayıştay'ın TSK üzerindeki denetim alanının genişlemesi anlamına gelmektedir.⁷²² Bununla birlikte, aynı Kanun maddesinde Temmuz 2008 ayında yapılan değişiklikle, “savunma ve güvenlik amaçlı” ifadesi madde metninden çıkarılarak, TSK elindeki bütün taşınırların yönetim ve iç denetiminin Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenmesine geçilmiştir.⁷²³ Bu değişiklik, TSK'nin Bakanlar Kurulu karşısında otorite alanını daraltırken ya da bir başka deyişle, Bakanlar Kurulu'nun TSK'ne doğrudan müdahale alanını genişletirken aynı zamanda, TBMM'nin karşısında, Bakanlar Kurulunun özel düzenlemeler için yetki alanını da genişletmektedir.⁷²⁴

Sayıştay denetiminin etkinliğini artıran bir başka olgu ise, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, bütçe uygulama sorumluluğunun Maliye Bakanlığında alınarak TSK'nin kendi içerisine çekilmesi ve TSK içerisinde önceden sadece tahakkuk memurunda olan sorumluluğun başta harcama yetkilisi olmak üzere bütçe uygulama sürecinde görev alan tüm personele yaygınlaştırılmasıdır. Böylece, hem harcamalara karar veren harcama yetkilisinin ki bu kişi ilgili harcama biriminin en üst yöneticisidir, hem de bütçe hazırlama ve uygulama sürecindeki tüm kişilerin sorumlu tutularak, harcama sorumluluğunun sahiplenilmesi ve yaygınlaştırılması sağlanmıştır. Bunun yanı sıra, TSK mallarının

⁷²² TSK elinde bulunan taşınmazların da, 5018 ve diğer kanunların taşınmaz satış, devir vb. işlemlerine imkân veren düzenlemelerine tabi hale getirilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bu düzenleme, TSK kullanımında bulunan arsa, arazi ve binaların MSB tarafından veya Bakanlar Kurulu kararıyla satış, devir vb. piyasa işlemlerine daha kolay konu olmasının da önünü açmıştır.

⁷²³ 24 Temmuz 2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanunun 46/c maddesiyle; “savunma ve güvenlik amaçlı” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

⁷²⁴ Madde gerekçesinde, savunma ve güvenlik amaçlı malların tespit edilmesinde sıkıntılar olduğu, çünkü bu kurumlarda hangi malların savunma ve güvenlik amaçlı, hangilerinin ise diğer maksatlı olduğunun belirlenmesinde sorunlar yaşandığı gibi, kurumların örgütlenme biçiminde de ikilik yarattığı belirtilmiş ve bütünlük sağlamak amacıyla bu ayrımın kaldırıldığı savunulmuştur. Bkz. TBMM, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/589)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss269.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Sayıştay tarafından denetimine imkân veren Anayasa ve yasa değişiklikleri, Mal Müdürlükleri ya da Defterdarlıklarda sadece evrak üzerinden yapılan kontrollerin asker birlik ve kurumlar içerisinde yapılmasına da imkân sağlamıştır. Tabi ki, bu durum, TSK açısından daha fazla kontrol anlamına gelmektedir. Bu denetimlerin TBMM adına yapılması da, TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasında TBMM'nin etkinliğini artırmıştır.

Askeri yönetim alanında mali denetimin tam olarak sağlanmasına yönelik yasal düzenleme Aralık 2010 ayında yeni Sayıştay Kanunu ile yapılmıştır.⁷²⁵ Bu Kanun aynı zamanda, tüm kamu yönetiminde olduğu gibi denetimin niteliğini değiştirerek hukuka uygunluk yanında performans esaslı bir denetime de imkân sağlamaktadır. Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde oluşturulan yeni denetim sistemi, *harcamaların hukuka uygunluğunu, mali raporların doğruluğunu* ve stratejik planlar çerçevesinde belirlenen hedef ve göstergeler üzerinden *performans ölçümünü* kapsamaktadır.⁷²⁶ Yeni Sayıştay Kanunu, “*kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışmasını ve kamu kaynaklarının amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılmasını*” amaçlamaktadır. Önceki Sayıştay Kanunu, kamu yönetiminin “*kaynakları, ne ölçüde verimli, etken ve tutumlu kullandıklarının incelemesini*”⁷²⁷ öngörmekle birlikte, kontrol altyapısının ve verimlilik ve etkinliğin ölçümüne esas ölçütlerin belirli olmaması ve bunun bir denetim yerine inceleme niteliğini taşıması nedeniyle, bu değerlendirme amacına uygun olarak uygulama imkânı bulamamıştır. TSK'nin denetimine ilişkin esasların da özel düzenlemelere konu olması ve denetleme kapsamının yürütme organının inisiyatifine bırakılması, bu değerlendirmelerin yapılmasını engellemiş ve TBMM'nin denetim gücünü kısıtlamıştır. 5018 Sayılı Kanun ile uygulamaya geçirilen *idare faaliyet raporları*⁷²⁸,

⁷²⁵ Bkz. 03 Aralık 2010 tarihli ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu.

⁷²⁶ Bkz. 03 Aralık 2010 tarihli ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanununun 1 ve 2'nci maddeleri.

⁷²⁷ Bkz. 21 Şubat 1967 tarihli ve 832 Sayılı Sayıştay Kanununun “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlıklı Ek 10'uncu maddesi.

⁷²⁸ Buna göre, “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren

bir taraftan TSK'nin faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunun bilgilendirilmesi sürecini başlatırken diğer taraftan TBMM (Sayıştay) denetimi için bir araç ortaya çıkmıştır. Faaliyet raporlarının harcama birimlerinden itibaren yukarıya doğru hazırlanması, TSK'nin kendi içerisinde de bir kontrol mekanizması olarak işlev görmektedir.

Bununla birlikte, Sayıştay denetim raporlarının kamuoyuyla paylaşılmasında özel bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre, savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin denetim raporlarının nasıl duyurulacağı, *bu idarelerin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi* öngörülerek *saydamlık-gizlilik* dengesi kurulmaya çalışılmıştır.⁷²⁹ Zira Kanunun TBMM görüşmelerinde tartışma konusu olan şeylerden birisi de, TSK denetimlerinin gizli gizlilik dereceli bir yönetmeliğe göre yapılmasıdır.⁷³⁰ BDP Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan, Kanun görüşmelerinde, gizli gizlilik dereceli bir yönetmelikle yapılan denetimlerin TBMM iradesini kısıtladığını savunmuştur.⁷³¹ Bu düzenlemeye ilişkin diğer tartışma konusu ise, yasama ve yürütme arasındaki yetki alanlarıyla ilgilidir. TBMM adına faaliyet gösteren Sayıştay'ın hazırladığı bir yönetmeliğin yürütme organının temsil eden Bakanlar

idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar." Bkz. 5018 Sayılı Kanunun "Faaliyet Raporları" başlıklı 41'inci maddesi.

⁷²⁹ Askeri malların denetimi konusundaki tartışmalardan birisi de, gizlilik kavramı etrafından toplanmaktadır. Gizlilik uygulamasına yönelik eleştiriyi görmek için bir Sayıştay denetçisinin şu sözleri yeterlidir: "(...) *gizlilik kavramının açık bir şekilde tanımının yapılarak sınırlarının belirlendiği yasal bir düzenlemenin olmaması ile birlikte askeri harcama yapan kurum ve kuruluşların gizliliği çok geniş olarak yorumlaması akaryakıt alımı, er ve erbaş için alınan yiyecek, kıyafet ve hatta yapım işlerini ihtiva eden harcamaların dahi denetimsiz kalmasına neden olmuştur.*" Bkz. U.Alтай, "Türkiye'de Askeri Harcamaların Denetiminde Yeni Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Açılımlar", **Dış Denetim Dergisi**, (Ocak-Şubat-Mart 2011), s. 303.

⁷³⁰ 2004 yılında, TESEV tarafından düzenlenen bir konferansa katılan AKP Milletvekili ve TBMM Dışişleri Komisyonu Başkanı Mehmet Dülger'in şu ifadeleri, gizliliği bir *bürokrasi sorunu* olarak sunmaktadır: "*Sistematik olarak, gizliliği hesap verilirliğe tercih eden bir bürokrasi anlayışı ve kamunun bilgi sahibi olmasına ilişkin anayasa maddelerinin yetersizliği veya bu maddelerin bulunmaması gibi geniş kapsamlı sorunları mutlaka belirlemek gerekmektedir.*" Bkz. TESEV, 2006, s. 34.

⁷³¹ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 23, Cilt: 79, Yasama Yılı: 5, 9'uncu Birleşim, 20 Ekim 2010.

Kurulu tarafından çıkarılması, yasama ve yürütme erkleri arasındaki dengeye ters düşmektedir. Kanunun TBMM görüşmelerinde de, savunma ve güvenlik kurumlarının denetimlerinin özel hükümlerle düzenlenmemesi, *ülke menfaatleri aykırı bir durum* olarak eleştirilirken⁷³² diğer taraftan Sayıştay'ın anayasal bir kurum olduğu ve TBMM Başkanlığına bağlı olduğu belirtilerek yürütmenin yasama alanına giren bir konuda düzenleme yapmaması gerektiği, bunun ileride yasama ve yürütme arasında sıkıntılara neden olacağı dile getirilmiştir.⁷³³ Ancak, Kanun maddesi değişikliğe uğramadan kabul edilmiştir. Bunun sonucunda, Ağustos 2012 ayında yayımlanan bu yönetmelik⁷³⁴, TBMM'nin tüm denetim bilgilerini sahip olmasını öngörürken denetim sonuçlarının kamuoyuyla sınırlı olarak paylaşımını esas almıştır. Burada, kanunların gizlilik gerekçesiyle kamuoyuna duyurulmasını açıkça yasakladığı bilgi ve belgeler dışında kalan ve Sayıştay tarafından TBMM'nin ilgili komisyonlarına gönderilen denetim bilgi ve belgelerinden de kamuoyuna açıklanması ya da açıklanmaması gereken ayrımını yapma yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Bu durum, TSK'nin gizlilik içeren bilgilerinin değerlendirilmesinde nihai karar yetkisini TBMM'ne vererek bu konuda da, askeri yönetim alanında TSK'nin belirleyiciliğini ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte, Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporlarının ilgili idareye gönderilerek inceleme ve görüş bildirme imkânı da getirilmiştir.⁷³⁵ Buna göre, teknik uzmanlık bilgisinden istifade edilmesi ve 5018

⁷³² CHP Mersin Milletvekili Ali Oksal, şöyle eleştiri getirir: “Dünyanın tüm ülkelerinde savunma, güvenlik ve istihbarat görevi yürüten kamu idarelerinin mallarının denetiminde özel düzenlemeler yapılmaktadır ancak bu teklifte Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Milli İstihbarat Teşkilatına ilişkin özel bir düzenleme öngörülmemiştir. Ülke menfaatleriyle çatışan böyle bir düzenleme hiçbir standarda uymamaktadır.” Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 23, Cilt: 83, Yasama Yılı: 5, 26'ncı Birleşim, 3 Aralık 2010.

⁷³³ Bu eleştiri TBMM Genel Kurul görüşmelerinde söz alan BDP Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan tarafından dile getirilmiştir. Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, 3 Aralık 2010.

⁷³⁴ 15 Ağustos 2012 tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan “Savunma, Güvenlik ve İstihbarat ile İlgili Kamu İdarelerine ait Devlet Mallarının Denetimi Sonucunda Hazırlanan Raporların Kamuoyuna Duyurulmasına İlişkin Yönetmelik.”

⁷³⁵ Savunma, Güvenlik ve İstihbarat ile İlgili Kamu İdarelerine ait Devlet Mallarının Denetimi Sonucunda Hazırlanan Raporların Kamuoyuna Duyurulmasına İlişkin Yönetmelik, TSK ile ilgili konularda idareyi Milli Savunma Bakanlığı olarak belirlemiştir. Muhatap olarak Genelkurmay

Sayıli Kanun uyarınca birinci derecede sorumlu olan üst yöneticinin değerlendirmesinin dikkate alınmak istendiği anlaşılmaktadır.

TSK'nin askeri nitelikli unsurları, daha önce de Sayıştay denetimine tabi olmakla birlikte, bu denetlemeye ilişkin esas ve usullerin Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca bir yönetmelikte düzenlenmesi uygulanmasına son verilmiştir. Buna göre, TSK'nin dış denetimi, diğer kamu idarelerinde olduğu gibi yapılacaktır. Böylece, TSK'nin TBMM (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilen dış denetiminde, bir taraftan yasamanın sivil kontrol otoritesi artırılırken diğer taraftan TSK'ne devlet aygıtı içerisinde ayrıcalık tanıyan alanların birisinin de daha ortadan kaldırıldığı görölmektedir.⁷³⁶ Bu durum, aynı zamanda, TSK'nin sivil kontrolünde yürütme organından yasama organına doğru bir güç kayması niteliğindedir.

Sonuç olarak; Türkiye'de 2003 yılından itibaren askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanması sürecinde denetim alanının genişlediği; iç denetim alanında askeri yönetim alanı içerisinde TSK'den siyasi iktidara, dış denetimde ise, askeri yönetim alanından (TSK ve siyasi iktidar) TBMM'ne doğru bir güç aktarımı olduğu görölmektedir. Bu kapsamda, güvenlik sektörü reformunun öngördüğü sivil gözetim kapasitesi artırılırken, askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında TSK'nin siyasal kontrolünün mali kontrol sürecini desteklediği açıktır.

(2) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünde Avrupa Birliği-Sivil Toplum Etkisi

Askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasına etki eden dinamiklerden birisi de AB-sivil toplum işbirliğidir. Kamu mali yönetiminin yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmasında, siyasilere tarafından Dünya Bankasından ziyade AB üyelik sürecine atıf yapıldığı görölmektedir. Dolayısıyla, AB, askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasında *meşruiyet kaynağı* niteliğindedir. Bunun yanı sıra, AB'nin işbirliği içinde olduğu ve raporlarını hazırlarken istifade ettiği sivil toplum kuruluşlarının raporları ve düzenlediği konferans ve toplantılar,

Başkanlığı yerine Milli Savunma Bakanlığı'nın belirlenmesi de sivil üstünlüğün ve kontrolün sağlanması amacını taşıdığını da söylemek mümkündür.

⁷³⁶ TSK'nin Sayıştay denetimi kapsamında tartışma konusu olan iki alan daha vardır. Bunlar, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ile askeri orduevi, kantin ve sosyal tesislerdir. Bu tartışmada bir Sayıştay denetçisinin görüşleri, bu konuya yaklaşımı ortaya koymaktadır. Tartışma için bkz. U.Altay, *a.g.m.*

siyasilerin de katılımıyla, askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasında sivil toplum ayağını oluşturmaktadır. Yönetişimci yaklaşımların desteğiyle askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasında rol alan sivil toplum örgütleri, siyasal kontrol sürecini destekleyen aynı örgütlerdir. Bu kapsamda, öncelikle AB'nin yaklaşımını ortaya koymakta fayda vardır. Zira Avrupa Konseyi, kendi koşullarını ve sivil toplum örgütlerinin taleplerini bir araya getiren bir mekanizma olarak faaliyet göstermektedir.⁷³⁷ Buna göre, AB, askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanması konusunda şu konulara odaklanmıştır:

- 1) Bütçe dışı fonlar⁷³⁸,
- 2) Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)⁷³⁹,
- 3) Etik Kuralları.

AB Türkiye İlerleme Raporlarında 2002 yılında itibaren TSK'nin bütçenin hazırlanmasında özerk hareket ettiği ve bütçe dışı fonların varlığı belirtilerek eleştiri getirilmeye başlanmıştır.⁷⁴⁰ Bu kapsamda, AB tarafından izlenmeye başlayan TSK'nin mali kontrolünün sağlanması sürecinde, Sayıştay'ın denetim alanının genişletilmesine ilişkin Anayasal ve yasal değişiklikler olumlu karşılanmıştır. Bununla birlikte, doğrudan TSK kullanımında olmamakla birlikte, TSK'nin bütçe

⁷³⁷ Avrupa Birliği, Güvenlik Sektörü Reform Konsepti kapsamında, hem merkezi mali kuruluşların (Maliye Bakanlıkları) kontrol otoritesini güçlendirmeyi hem de savunma reformu adı altında silahlı kuvvetler ile doğrudan ilişki kurmayı hedeflemektedir. AB, güvenlik sektörü reformunda kontrolün, bütçe kontrolü, şeffaflık, verimlilik, hesap verebilirlik ve parlamento kontrolü ilkeleri doğrultusunda olmasını istemektedir. Bkz. The Council of the European Union, **EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)**, 12566/4/05, REV 4, Brussels, 13 October 2005, s. 13;16.

⁷³⁸ Bu başlık altında, Savunma Sanayii Destekleme Fonu ve Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı, AB ve sivil toplum eleştirileri çerçevesinde ele alınmıştır. Bu kaynaklara ilişkin ayrıntılı incelemeye, bu eleştiriler de göz önünde bulundurularak, takip eden başlık altında yer verilmiştir.

⁷³⁹ AB'nin OYAK'na yaklaşımı, mali kontrolden ziyade, TSK'nin piyasası kontrol etmede OYAK'nu kullandığına ilişkin bir durumdur. Bir başka deyişle, AB'nin bu kaygısının altında aslında, OYAK tarafından sahip olunan ve kontrol edilen varlık ve sektörlerin, yabancı yatırımlar önünde kısıtlayıcı olarak görülmesi vardır. Ancak, OYAK'nun yabancı ortaklıklarını artırması sonucunda bu eleştirilerin zamanla gündemden düştüğü görülmektedir. Siyasi iktidar açısından kaygı unsuru ise, OYAK yönetiminde siyasi iktidarın belirleyiciliğinin sağlanmasından ibarettir.

⁷⁴⁰ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, Ekim 2002, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik_Sureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, (Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2014).

dışı fonu olarak nitelenen Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) kaynakları eleştirilmeye devam etmiştir.⁷⁴¹ Ancak SSDF, Milli Savunma Bakanlığına bağlı Savunma Sanayi Müsteşarlığının kullandığı bir fondur. SSDF, başkanlığını Başbakan'ın yaptığı, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanından oluşan *Savunma Sanayi İcra Komitesi* tarafından yönetilmektedir.⁷⁴² Dolayısıyla, SSDF fonlarının kullanılmasında TSK tek başına belirleyici değildir. Bununla birlikte, SSDF' nun gelir kaynakları, kendi varlıklarından elde edilen gelirler ve bütçe ödenekleri ile Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden aktarılan ödeneklerin yanında, bedelli askerlik uygulamasından elde edilen gelir, TSK'yi güçlendirmek amacıyla kurulmuş diğer fon kaynaklarından aktarmalar, talih oyunları oynatan yerlerden alınacak vergilerin belirli bir kısmından oluşmaktadır. Ancak 2002 yılından itibaren Fonun önemli gelir kaynaklarının kaldırıldığı görülmektedir.⁷⁴³

TSKGV ise, başkanlığının Milli Savunma Bakanının yaptığı ve Genelkurmay II'nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayi Müsteşarından oluşan müteveli heyeti tarafından yönetilmektedir. Kendi denetim kurulları tarafından denetlenen Vakıf, *“milli harp sanayinin geliştirilmesi, yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah araç ve gereçlerinin satın alınması suretiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak”* üzere kurulmuştur.⁷⁴⁴ Vakıf, iktisadi işletmeleri hariç kurumlar vergisinden, veraset ve

⁷⁴¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, Aralık 2003, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2014).

⁷⁴² Bkz. 7 Kasım 1985 tarihli ve 3238 Sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması Ve 11 Temmuz 1939 Tarih Ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesi İle 23 Ekim 1984 Tarih Ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 5'inci maddesi.

⁷⁴³ 2002, 2003 ve 2007 yıllarında yapılan yasa değişiklikleriyle SSDF' nun gelir kaynakları azaltılmıştır. Bu kapsamda, şans oyunları ve özel tüketim vergisi gibi gelir kaynakları kaldırılmış ya da paylar düşürülmüştür. Bkz. 6 Haziran 2002 tarihli ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu; 9 Nisan 2003 tarihli ve 4842 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 14 Mart 2007 tarihli ve 5602 Sayılı Şans Oyunları Hâsılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

⁷⁴⁴ 17/6/1987 tarihli ve 3388 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu.

intikal vergisinden ve damga vergisinden muaftır. Bu kapsamda, kamu gelirlerini azaltıcı etkisi olmakla birlikte, faaliyet alanı itibarıyla, TSK'nin etki alanının çok üzerinde bir etki alanına sahiptir. Zira iç içe geçmiş olan ve yönetimleri ağırlıklı olarak siviller tarafından yerine getirilen SSDF ve TSKGV, ulusal savunma hizmetlerinin yürütülmesinde *stratejik işlev* görmektedir. Bu nedenle, bu iki fonun kaynaklarının azaltılması, TSK'nin mali kontrolünün dışında daha geniş siyasi ve ekonomik alanlarda etki gösterecektir.

Bu fonlara ilişkin olarak AB tarafından getirilen eleştiriler, yasama organının kontrol ve denetim etkinliğinin sağlanması etrafında toplanmaktadır.⁷⁴⁵ Bununla birlikte, savunma hizmetlerine ilişkin olarak modernizasyon ve/veya büyük projelerin kaynak tahsis ve tedarik kararlarının verildiği; ulusal askeri sanayinin geliştirilmesine yönelik olarak piyasada faaliyet gösteren ve askeri ve sivil dar bir seçkin ekibinden oluşan komite ve yönetim heyetlerinin işlevsel önemi dikkati çekmektedir. Özellikle, ulusal savunma ihtiyaçlarına karar veren bu komite ve heyet tipi örgütlenmeler, diğer ülkelerle ilişkiler, savunma sanayinin düzenlenmesi, savunma piyasasının şekillenmesi konusunda aldıkları kararlar ve savunma sanayi piyasasındaki faaliyetleri, *yoğun siyasi nitelikli bir yapı* ortaya koymaktadır.⁷⁴⁶ Zira yurt dışı alımlar konusunda, uluslararası ilişkilerin dengelerinden de etkilenen bu kararların kamu mali yönetimi sürecine tamamen dâhil edilmesinin istenmediği anlaşılmaktadır. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında, SSDF ve TSKGV kaynaklarının kullanımı ya da Savunma Sanayi İcra Komitesinin ve Vakıf Mütevelli Heyetinin kararlarına ilişkin olarak herhangi bir düzenleme olmamıştır. Zira kamu mali yönetiminin yapılandırılmasından önce de, genel bütçe kapsamında olan ve TBMM'de görüşülen, aynı zamanda Bütçe Kanunlarında da yer verilen SSDF, teknik etkinlik ve verimlilik esaslarının dışında bir alanda faaliyet göstermektedir. TSKGV ise, piyasada faaliyet gösteren bir kuruluş niteliğindedir. Tabi, bu iki kurum, devletin piyasada faaliyet alanını temsil etmektedir. Dolayısıyla,

⁷⁴⁵ 2004 yılı İlerleme Raporlarından itibaren Sayıştay'ın denetimi konusunun AB raporlarında yer aldığı görülmektedir. Burada, savunma kaynakları ve kararları üzerinden TSK'yi ve Türkiye'yi kontrol edilebilir bir yapıya dönüştürme isteğinin olabileceği de göz ardı edilmemelidir. Zira AB, belirli standartları ve koşulların yerine getirilmesi durumunda üyelikleri kabul eden bir örgüttür. Bu nedenle, kendi içerisine kontrol edemediği bir ülkeyi alması beklenmemelidir.

⁷⁴⁶ Komitenin görevleri için bkz. 3238 Sayılı Kanunun 6'ncı maddesi.

neoliberal yaklaşımda uygun görülmeyen görünüm arz eden bu iki kurum, başta yabancılar olmak üzere piyasayı sınırlayıcı olarak görülmektedir.

Avrupa Birliği, 2004 yılında yayımladığı bir politika belgesinde, askeri yönetim alanıyla ilgili kontrol alanının genişletilmesi konusundaki yaklaşımını ortaya koymuştur. Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi tarafından, 2004 yılında, Türkiye-AB ilişkilerine yönelik olarak re'sen hazırlanan bir raporda yer alan şu ifadeler, ordunun sistem içindeki yeri ve savunma harcamaları ile ilgili olarak AB'nin Türkiye'den beklentilerini gayet iyi özetlemektedir.⁷⁴⁷

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

AB Ekonomik ve Sosyal İşler Komitesi tarafından yayımlanan bu raporun, TSK'nin sivil kontrolünün sağlanmasına yönelik bir bildiri niteliğini taşıdığını söylemek mümkündür. Bu bildiride, OYAK üzerine odaklanması, TSK'nin piyasayı OYAK üzerinden yönlendiren ve kontrol eden bir yapı olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte OYAK sivil, asker, siyasetçi ve bürokratlardan oluşan bir kurul tarafından yönetilmektedir. İçerisinde Sayıştay dâhil kamunun çeşitli kesimleri yanında özel sektör ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından temsilci de barındırmaktadır.⁷⁴⁸ Bu yapısıyla, yönetim tipi bir örgütlenme gösteren OYAK' nun AB tarafından eleştiri konusu olmasının nedeni 2004 yılındaki bildiride de ortaya konulduğu gibi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

⁷⁴⁷ European Economic and Social Committee, **Opinion of the European Economic and Social Committee on EU-Turkey Relations with a View to the European Council of December 2004**, http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCOpinionDocument.aspx?identifier=ces\rex\rex172\ces965-2004_ac.doc&language=EN, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁷⁴⁸ 205 Sayılı OYAK Kanununa göre OYAK'nu oluşturan Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurullarının başkan ve üyelerine bakıldığında, OYAK yönetiminin yönetişimci bir yapıya sahip olduğu görülecektir.

AB tarafından dile getirilen bir diğer eleştiri ise, askeri personelin kamu etik kurallarının dışında bırakılmasıdır. Yolsuzlukların önlenmesi kapsamında, etik kuralların askeri personel için de uygulanmasını isteyen AB, Mayıs 2004 ayında yayımlanan, kısaca Kamu Etik Kanununun⁷⁴⁹ TSK personelini kapsam dışında bırakmasını eleştirmektedir. Kanun gerekçesinde, OECD'nin 1998 yılında yayımladığı “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararının ülkelerde bu yönde düzenleme yapılmasını gerekli kıldığı; bunun yanı sıra, IMF ile Dördüncü Gözden Geçirmeye ilişkin 5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubunda Kamu Etik Kanunu çıkarılacağına taahhüt edildiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, Hükümetin TSK personelini kapsam dışında bırakmasının nedeni, *TSK'nin kendi mekanizmaları olması* şeklinde açıklanmıştır.⁷⁵⁰ Mesela, TSK Disiplin Kanununda Kınama cezası verilmesine yol açacak davranışlardan birisi de *meslek etiğine aykırı davranışta bulunmak* olarak belirlenmiştir. Burada “önceden ilan veya tebliğ edilmiş olan mesleki etik davranış kurallarına aykırı şekilde tavır ve davranışlarda bulunmak” meslek etiğine aykırı davranış olarak tanımlanır.⁷⁵¹ TSK Disiplin Kanunundan sonra AB'nin bu konudaki eleştirileri sona ermekle birlikte, uygulamanın izleneceği beklenmelidir.

AB tarafından, Sayıştay denetimi, bütçe dışı fonlar ve TBMM'nin denetim alanının genişletilmesine yönelik eleştiriler, Türkiye’de sivil toplum örgütlerinin talepleriyle aynıdır. Bu kapsamda, askeri yönetim alanının mali kontrolünün sağlanmasında sivil toplum örgütlerinin eleştirileri belirli konularda toplanmaktadır. Bu eleştirileri, güvenlik sektörü reform yaklaşımına uygun olarak, Tablo-44’deki gibi sınıflandırmak ve tahlil etmek mümkündür.

⁷⁴⁹ 25 Mayıs 2004 tarihli ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

⁷⁵⁰ TBMM, **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İşleri ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/705)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁷⁵¹ Bkz. 31 Ocak 2013 tarihli ve 6413 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanununun 16’ncı maddesi.

Tablo-44: Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolüne İlişkin Sivil Toplum Eleştirileri⁷⁵²

Eleştiri Kapsamı	Eleştiri Konusu	Gerekçe
TBMM'nin Sivil Gözetim Kapasitesi	TBMM Milli Savunma Komisyonunun TSK'nin Bütçesini İncelemesi	Sivil Kapasite İnşası
	TBMM Genel Kurulunda TSK Bütçesinin Sorgulanması	
	TBMM Komisyonlarında Askeri Konularda Uzman Siviller Bulunması	
Sivil Toplum Kapasitesi	Sivil Toplumun Askeri Harcamalar Konusunda Uzmanlık Eksiği	
TSK Bütçesi	TSK Bütçesinin Fazla Olması	Kalkınma Sorunu
Bütçe Dışı Fonlar	Bütçe Dışı Fonların Askeri Harcamaları Artırması ve TBMM Denetimi Dışında Kalması.	Bütçe Kapsamı ve Denetimi
Savunma Harcamalarının Belirlenmesi	Savunma Harcamalarının Tespitinde Askerlerin Ağırlığı	Sivil Üstünlük

Sivil toplum taleplerine bakıldığında, bir taraftan TSK'nin bütçe ve kalkınma alanındaki belirleyici etkisi azaltılmaya çalışılırken diğer taraftan sivillerin üstünlüğünü esas alan bir yapı kurulmaya çalışıldığı görülür. Bütçe ve kalkınma alanlarında öngörülen yöntem, bütçenin azaltılması, bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınması ve savunma harcamalarının siviller tarafından belirlenmesine dayanmaktadır. Sivil gözetim kapasitesinin artırılması ise, bir taraftan TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasında TBMM'nin denetim otoritesinin güçlendirilmesini diğer yandan sivillerin askeri konularda uzmanlık sahibi olmasını öngörmektedir. Güvenlik sektörü reform yöntemiyle örtüşen bu yöntem, askeri harcamaların bir kalkınma sorunu olarak nitelendiği yaklaşımı devam ettirmektedir. Bu anlamda, Türkiye'de

⁷⁵² A.Yıldız, "Türkiye Büyük Millet Meclisi", **Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetimi**, (Editör: Ümit Cizre), DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, s.16.; L.Sarıbrahimoğlu, Türk Silahlı Kuvvetleri, *a.g.k.*; M.Erdoğan, Serap Yazıcı, 2011, s. 29-30.; İ.Akça, **Türkiye'de Askeri-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2010, s. 30.; H.E.Beriş, 2012, s. 16; 22.; B.Berksoy 2013, s. 24-27.

askeri harcamaların bir kalkınma sorunu olarak sunulması, liberal demokrasi kuramının demokrasi-kalkınma ilişkisi tezini destekler niteliktedir.

(3) Askeri Yönetim Alanının Mali Kontrolünde Bütçe Dışı Fon ve Kaynaklar Tartışması

Bütçe dışı fon ve kaynaklar, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında 1990'lı yıllarda ortaya çıkan tartışma konularından birisidir. Dünya Bankası ile 1995 yılında imzalanan Kamu Mali Yönetimi Projesi'nde yer alan yapılandırma konularından bir tanesi de bütçe dışı fonların kamu mali yönetim süreci (bütçe) içerisine dâhil edilmesidir.⁷⁵³ Bununla birlikte, bir taraftan Proje kapsamının daraltılması diğer taraftan bu mali kaynakların bütçe içerisine tamamen dâhil edilmesinde başta TSK olmak üzere Hükümetin çekimser kalması, Savunma Sanayii Destekleme Fonu ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kaynaklarını bütçe dışında tutmaya devam etmiştir.

Bununla birlikte, Fon ve Vakıf kaynaklarının gelişimini 1994 ekonomik krizini takip eden dönemde, kamu harcamalarının azaltılmasına dayanan 5 Nisan kararları ve Post-Washington Uzlaşısı'nın ortaya çıkardığı koşullardan bağımsız ele almak mümkün değildir. Washington Uzlaşısı'nda olduğu gibi kamu kesimi harcamalarının azaltılmasına dayanan politikaların devamını savunan Post-Washington Uzlaşısı döneminde, bu kaynaklara ilişkin karar ve uygulama süreçlerinin tahlil edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Fon ve Vakıf kaynaklarına ilişkin gelişmeler ve tartışmalar, sadece AB ve sivil toplumun talepleriyle açıklanamaz. Ancak burada şu söylenebilir: *Fon ve Vakıf kaynaklarının bütçe kapsamı dışında kalmaları yanında eleştiri ve tartışma konusu olmasının temelinde, kalkınmayı olumsuz etkilediği kabul edilen askeri harcamaların büyük bir kısmını oluşturmaları ve “askeri modernizasyon” ve “savunma sanayinin geliştirilmesi” gibi iki stratejik işlev görmeleri vardır.*⁷⁵⁴

Bu kapsamda, Savunma Sanayii Destekleme Fonu ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü kapsamında üç

⁷⁵³ A.Barbak, a.g.m.

⁷⁵⁴ Bu durumu, 3238 Sayılı Kanunun “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde görmek mümkündür: “*Bu Kanunun amacı, modern savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanmasıdır.*”

yönüyle incelenebilir. Birincisi, 1994 yılından sonraki dönemde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde ve sonrasında, MSB bütçesinin genel bütçe içindeki payının nispeten azaltılmasıyla birlikte Fon ve Vakıf kaynaklarında ne gibi değişikliklerin meydana geldiğidir. Diğer ise, aynı dönemde bunların karar ve uygulama süreçlerinde gerek askeri yönetim alanı gerekse devlet aygıtında siyasi iktidarın kullanımı bağlamında bir değişiklik meydana gelip gelmediği, geldiyse bu değişikliğin ne yönde olduğuyla ilgilidir. Son olarak da, Fon ve Vakıf kaynaklarının TBMM denetimi karşısındaki durumlarında bir değişiklik meydana gelip gelmediği incelenmelidir.

(a) Savunma Sanayii Destekleme Fonu

Savunma Sanayii Destekleme Fonu, 1985 yılında Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz olarak kurulan Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın kullanımında olan bir fondur. Bu fonun kullanımına ilişkin, iki karar mekanizması oluşturulmuştur. Bunlardan ilki, Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu'dur. Başbakan'ın daveti ve başkanlığında yılda ikiden az olmamak üzere toplanması öngörülen⁷⁵⁵ Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu sivil ve asker üyelerden oluşmaktadır. Başbakan dışındaki sivil üyeler, ekonomik işlerle görevli Devlet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarından meydana gelmektedir. Kurul'un asker üyeleri ise, Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'dır.⁷⁵⁶ Üst düzey sivil ve askeri yöneticiler arasında savunma sanayi konularında *koordinasyon* sağlaması öngörülen ve sivil-asker, siyasetçi-bürokrat birlikteliğine/işbirliğine örnek oluşturan Kurul'un oluşturma biçiminde 1985 yılından beri herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu bağlamda, Kurul'un ilk oluşumundan beri yapısal olarak siyasilerin/sivillerin üstünlüğü korunmuştur. Kurulun alması öngörülen kararların önemli bir kısmını da Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan

⁷⁵⁵ Bununla birlikte, Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu bugüne kadar toplanmamıştır.

⁷⁵⁶ Bkz. 3238 Sayılı Kanunun "Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu" başlıklı 3'üncü maddesi.

Stratejik Hedef Planına⁷⁵⁷ uygun olarak silah sistemleri ile araç ve gereçlerin tedarikine ilişkin kararlar oluşturmaktadır.⁷⁵⁸

Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kullanımına ilişkin karar mekanizmalarından diğeri ise, Savunma Sanayii İcra Komitesi'dir. Savunma Sanayii İcra Komitesi, Başbakanın başkanlığında, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanından oluşmaktadır. Bu Komitenin de oluşum biçiminde başlangıcından beri herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Başbakanın daveti üzerine toplanan Komite, bu yönüyle, savunma sanayi ve fonunun kullanımına ilişkin stratejik kararlar alan *dar katılımlı* bir ekip niteliğindedir.⁷⁵⁹ Bu Komite tipi örgütlenmede de sivil/siyasi olanların sayıca üstünlüğü vardır. Komite'nin, Bakanlar Kurulu'nun (ve Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu) belirlediği çerçevede karar almasının istenmesi de siyasi kesimin üstünlüğünün öngörüldüğüne dair bir kanıttır. 1982 Anayasası'na göre, Genelkurmay Başkanı'nın görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumlu olması da sivil/siyasi üstünlüğü anayasal olarak sağlamaktadır.⁷⁶⁰ Komite, genel olarak TSK'nin Stratejik Hedef Planına uygun olarak fon kaynaklarının kullanımı ve savunma ihtiyaçlarının tedariki konularında kararlar almaktadır.⁷⁶¹ Savunma Sanayii İcra Komitesi tarafından alınan kararlar, icra organı olan Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından uygulanmaktadır. Savunma Sanayii Müsteşarı, 2451 Sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun 2'nci maddesi uyarınca *müşterek karar* ile atanmaktadır. Dolayısıyla savunma kaynakları ve tedariki konusunda stratejik seviyede iş gören bu üç temel

⁷⁵⁷ TSK'nin uzun vadeli stratejik ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak Milli Güvenlik Siyaset Belgesi çerçevesinde hazırlanan Stratejik Hedef Planı, Kalkınma Bakanlığının vizesine bağlı değildir ve ilgili yılın yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer almaz. Bkz. 5018 Sayılı Kanunun "Kamu Yatırım Projeleri" başlıklı 25'inci maddesi.

⁷⁵⁸ Bkz. 3238 Sayılı Kanunun "Kurulun Görevleri" başlıklı 4'üncü maddesi.

⁷⁵⁹ Bkz. 3238 Sayılı Kanunun "Savunma Sanayii İcra Komitesi" başlıklı 5'inci maddesi.

⁷⁶⁰ 1982 Anayasası'nın "Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı" başlıklı 117'nci maddesine göre, "*Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.*"

⁷⁶¹ Bkz. 3238 Sayılı Kanunun "Komitenin Görevleri" başlıklı 6'ncı maddesi.

organ, yapısal olarak sivilin/siyasilerin üstünlüğüne uygun bir örgütlenme biçimine sahiptir.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu mali yönetimi kapsamına alınan *özel bütçeli* bir idaredir. Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden yapılacak ödenek aktarmaları nedeniyle Bütçe Kanunlarında yer verilen Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Kamu Mali Yönetimi projesinin 5018 Sayılı Kanun ile kurumsallaşması sonucunda bütçe süreci içerisine ve böylece TBMM'nin bütçe denetimi kapsamına alınmıştır. Bütçe teklifi, stratejik plan ve faaliyet raporu hazırlamaya başlayan Savunma Sanayii Müsteşarlığı, askeri harcamaların yasama denetimi sürecine de girmeye başlamıştır.⁷⁶² Bundan sonra ise, Müsteşarlığın kullanımında olan ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun istisna alımları kapsamında kullanılan Savunma Sanayii Destekleme Fonu üzerindeki denetimin sağlanmasına odaklanılmıştır. 2008 yılına kadar, 3238 Sayılı Kanun uyarınca Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca seçilecek birer kişiden iki yıllık süreler ile oluşturulan Denetleme Kurulu tarafından dış denetime tabi tutulan Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sayıştay Genel Kurulu Kararı⁷⁶³ uyarınca, 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren Sayıştay denetimi kapsamına

⁷⁶² A.Küflü, Bülent E. Beyoğlu, "Savunma Sanayii Müsteşarlığının (SSM) Tedarik Faaliyetleri Ve Hukuki Çerçeve", **Dış Denetim Dergisi**, (Ekim-Aralık 2010), s. 107-116.

⁷⁶³ Sayıştay Genel Kurulu'nın 24 Temmuz 2008 tarihli ve 5225/1 sayılı Kararı: "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2 nci maddesinde, bu Kanunun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsadığı belirlenmiştir. Anılan Kanunun 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında da, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımının, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade ettiği hükmü yer almış ve yine söz konusu 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde de Savunma Sanayii Müsteşarlığına yer verilmiştir. Diğer taraftan, anılan 5018 sayılı Kanun'un 81'inci maddesinin (c) bendindeki, bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırak Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı yönündeki açık hükümle; Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulması hakkındaki 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde yer alan, bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı yönündeki hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Bu itibarla, anılan 5018 sayılı Kanun'un 2 ve 3'üncü maddeleriyle 81'inci maddesinin (c) bendinde yer alan hükümlerle Savunma Sanayii Müsteşarlığının bu Kanun

alınmıştır. Askeri yönetim alanındaki denetim muafiyetlerini kaldıran ve Aralık 2010 ayında yürürlüğe giren 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ile de, Fonun Sayıştay tarafından denetimi yasal temelde düzenlenmiştir.⁷⁶⁴ Ekim 2011 ayında ise, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun yürütme organı temsilcilerinden (Başbakanlık, MSB, Maliye Bakanlığı) oluşan Denetleme Kurulu tarafından dış denetimine son verilmiştir.⁷⁶⁵ Savunma Sanayii Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun denetimine ilişkin 2011 yılı sonuna kadar yapılan yasal değişikliklere bakıldığında, *5018 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren Türkiye’de askeri harcamaların denetimi konusunda yasama organına bir güç aktarımı olduğu* görülmektedir.

Söz konusu yasal düzenlemeler sonrasında Sayıştay tarafından yapılan Savunma Sanayi Müsteşarlığının 2012 ve 2013 yılları denetimlerine ait Rapor, denetimin işlevselliği konusunda fikir vermektedir.⁷⁶⁶ Öncelikle, yapılan denetimlerin *düzenlilik denetimi*⁷⁶⁷ olduğunu söylemekte fayda vardır. Bu çerçevede, Savunma Sanayii

hükümlerine tabi olduğu ve aynı Kanunun 68’inci maddesi hükmüyle de anılan Müsteşarlığın Sayıştay denetimine tabi olduğu herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak şekilde açık olarak düzenlendiğinden, bu hususun ayrıca Genel Kurulca görüşülerek karara bağlanmasına lüzum ve mahal bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.”

⁷⁶⁴ 6085 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesi: “*Sayıştay;...Kamu idarelerinin bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetler.*” Konunun bir Sayıştay denetçisinin bakışıyla ayrıntılı incelemesi için bkz. U.Altaç, a.g.m.

⁷⁶⁵ 3238 Sayılı Kanunun Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun denetimi düzenleyen 17’nci maddesi 24 Ekim 2011 tarihli ve 661 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 45’inci maddesiyle ilga edilmiştir. 17’nci maddenin ilga edilmeden önceki hali şöyledir: “*Müsteşarlık ve Fonun her türlü işlemi Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığınca iki yıl için seçilecek birer kişiden teşekkül eden bir kurul tarafından denetlenir.*”

⁷⁶⁶ Sayıştay tarafından denetimin amacı şöyle ifade edilmiştir: “*Denetimler, SSM’ nin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının SSM’ nin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür.*” Bkz. T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2012 Yılı Denetim Raporu**, Ankara, 2013, s. 5.

⁷⁶⁷ 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa göre düzenlilik denetimi, “mali denetim” ve “uygunluk denetimi” olmak üzere iki denetim yönteminden oluşmaktadır. Mali denetim, kısaca, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi, uygunluk denetimi ise, kamu idarelerinin gelir, gider ve

Destekleme Fonunun kullanımına ilişkin Savunma Sanayii İcra Komitesi'nin aldığı stratejik kararların bu denetim kapsamında sorgulanmasının mümkün olmadığını söylemek mümkündür. İlk denetimlerin hangi konuları ele aldığını görmek için söz konusu denetim raporlarına bakılabilir. Buna göre, 2012 yılı denetim raporunda, Sayıştay'a Savunma Sanayii Destekleme Fonu bilançosunun sunulmamış olması⁷⁶⁸, proje dışı cari harcamalar ve muhasebe işlemlerindeki açıklık ve şeffaflık eleştirilerine dayalı olarak denetim görüşünde, “*mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içermediği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinde mali rapor ve tabloları etkileyecek düzeyde kanun ve diğer hukuki düzenlemelere aykırılıklar bulunduğu*” belirtilmiştir.⁷⁶⁹ 2013 yılı raporunda da, bilançonun sunulduğunun belirtilmesine rağmen aynı eleştirilerin tekrar ettiği görülmektedir. Bu kez denetim görüşü kısaca, “*Muhasebe ve Mali tablolar Hesap Alanı ile SSDF Cari Giderler Hesap Alanı hariç tüm önemli yönleri ile doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.*” şeklinde ifade edilmiştir.⁷⁷⁰ Denetim raporlarına bakıldığında, askeri yönetim alanındaki mali kontrolün sağlanmasından kastedilen şeyin (TBMM'nin denetim otoritesinin alan bilgisine dayalı olarak) güçlendirilmesine yönelik temel niteliğinde olduklarını söylemek mümkündür. Çünkü denetimin işlevsel olabilmesi için savunma ve savunma kaynaklarının yönetimi konularında uzmanlık bilgisine ihtiyaç vardır.⁷⁷¹ Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay tarafından denetimi henüz başlangıç aşamasındadır. Denetim uygulamalarının yıllar itibarıyla artmasından sonra uygulama sonuçlarını görmek daha fazla mümkün olabilecektir. Bununla ilişkili olarak, burada üzerinde durulması gereken konu,

mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi ifade etmektedir.

⁷⁶⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2013, s. 4.

⁷⁶⁹ a.g.k., s. 7.

⁷⁷⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**, Ankara, Ağustos 2014.

⁷⁷¹ Uygulamada Savunma Sanayii Müsteşarlığı denetiminin tam olarak yapılabilmesi için bu konularda bilgi sahibi uzman kişilerin ve denetim organlarının varlığı da gerekli görülmektedir. Bkz. M.Güneş, “Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi ve Hesap Verebilirliğin Rolü”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, (2011), s. 139-166.

Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kullanımına ilişkin kararların TBMM dışında yürütme organı içerisinde yer alan üst düzey dar bir sivil-asker (Başbakan, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı) ekibi tarafından alınmasıdır. Gerek Savunma Sanayii Destekleme Fonunun merkezi yönetim bütçesi dışında olması gerekse Fon kaynaklarının kullanımının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun istisna alımları kapsamında olması nedeniyle, Fonun kullanımına ilişkin kararlarda TBMM'nin doğrudan bir etkisi olduğunu söylemek mümkün değildir. TBMM'nin denetim otoritesini artırmaya dönük yasal ve fiili değişiklikler olmakla birlikte, karar mekanizması göz önünde bulundurulduğunda, Fon kaynaklarının kullanımında yürütme organının belirleyiciliği söz konusudur. Bu durum, özellikle Fon kaynaklarının denetim süreçlerinin önemini ortaya çıkarmaktadır.

Sayıştay dışında, Devlet Denetleme Kurulu'nun da Savunma Sanayi Müsteşarlığının denetlenmesi faaliyetlerine başladığı görülmektedir. Bu kapsamda, Devlet Denetleme Kurulu tarafından, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın 2010, 2011 ve 2012 yıllarına ait denetim yapılmıştır. Denetimde, *“Türkiye'nin savunma alanındaki politikaları ile savunma sanayii yapısı bir bütün olarak gözden geçirilmiş ve Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2010, 2011 ve 2012 yılı faaliyet ve işlemleri”* denetlenmiştir.⁷⁷² Gizlilik gerekçesiyle, Devlet Denetleme Kurulu raporunun sadece Sonuç bölümü kamuoyuna yayımlanmıştır. Buna göre, incelenen konulardan bazıları şunlardır: Türkiye'de savunma harcaması yapan kurum ve kuruluşlar ile savunma harcamalarının kaynakları, harcamacı kurum ve kuruluşların bütçe rakamları ve bütçe gerçekleştirmeleri, savunma harcamalarının denetimine ilişkin yapı ve süreçler, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı ve ortağı olduğu şirketler ile savunma sanayinde faaliyet gösteren bazı özel şirketlerin mali durumu.⁷⁷³ Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimi de yeni bir durumdur. Yürütme organının denetim otoritesi kapsamında değerlendirilebilecek olan bu uygulama, Başkomutan sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanı ile askeri yönetim alanına yönelik kaynak kullanımı arasında bir bağ kurulduğu anlamına gelmektedir. Savunma Reformu Raporu da birlikte ele

⁷⁷² T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2010, 2011 ve 2012 Yıllarına İlişkin Faaliyet ve İşlemlerinin Denetimi Denetleme Raporu (2014/4)**, Ankara, 2014.

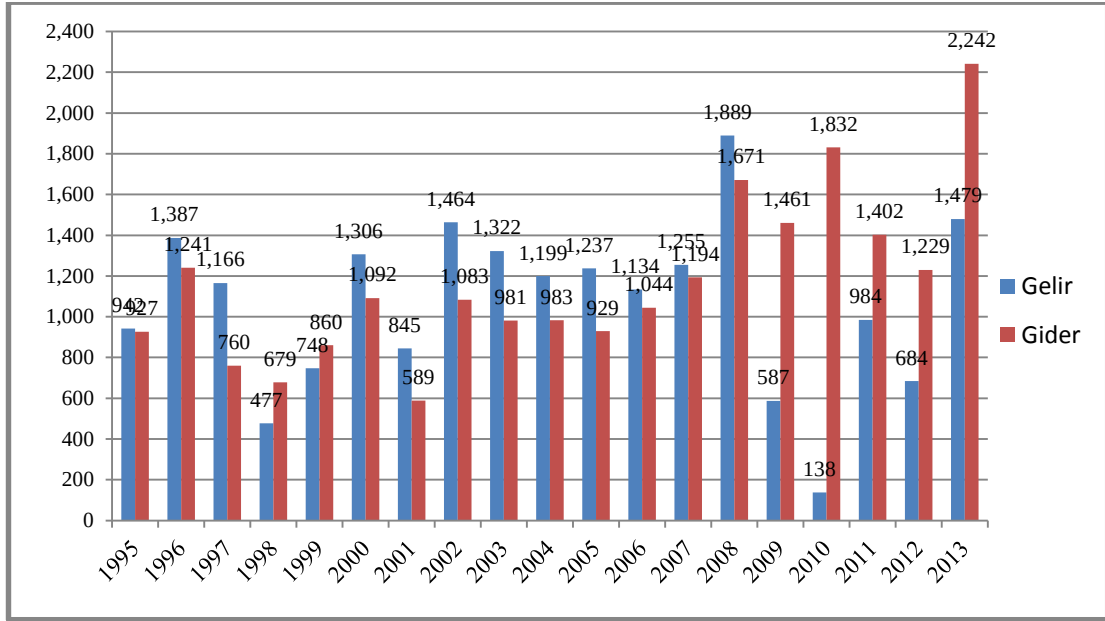
⁷⁷³ a.g.k.

alındığında, bu durum, Başkomutan olarak Cumhurbaşkanlığı makamının askeri konulara olan ilgisinin ve otoritesinin tesis edilmeye başladığını göstermektedir.

Savunma Sanayii Destekleme Fonuna ilişkin olarak, gelir ve gider durumuna da bakılması gerekmektedir. Özellikle 1994 ekonomik krizi (5 Nisan kararları), Kamu Mali Yönetimi Projesi, Post-Washington Uzlaşısı, AB müzakere süreci ile askeri yönetim alanının demokratik sivil kontrolünün sağlanmasına yönelik hukuki ve fiili değişimlerin yaşandığı 1995'ten bu güne kadar geçen sürede, Fonun gelir ve gider durumu bir gösterge niteliğindedir. Bunun yanı sıra, Fonun gelir ve gider durumunun MSB bütçesinin değişimiyle birlikte incelenmelidir. Böylece, askeri harcamalara ilişkin olarak, karar ve denetim otoritesinin değişimi bağlamında, bahsedilen dönemde ortaya çıkan eğilim görülebilecektir. Bu kapsamda, Savunma Sanayii Destekleme Fonunun 1995-2013 dönemine ait gelir-gider durumu Şekil-5'te sütun grafik olarak gösterilmiştir.⁷⁷⁴

⁷⁷⁴ Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Stratejik Plan 2007-2011**, Ankara, 2006.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **2009 Performans Programı**, Ankara, 2008.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Faaliyet Raporu 2011**, Ankara, 2012.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Faaliyet Raporu 2012**, Ankara, 2013.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Faaliyet Raporu 2014**, Ankara, 2015.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın 2000-2011 dönemine ait gelir-gider durumuna ilişkin açıklaması şöyledir: "2008-2010 yıllarında sözleşmeye bağlanan büyük tutarlı projelerin ödemelerinin başlaması nedeniyle giderler yönünden önceki yıllara göre bir artış eğilimi söz konusudur. Grafikte görülen rakamlara diğer kurum/kuruluş bütçelerinden aktarılan kaynakla karşılanan proje giderleri ile Hazine Müsteşarlığı tarafından sağlanan dış finansman kredi giderleri dâhil değildir. Diğer taraftan, Fon hesaplarına giriş yapan kaynak açısından son yıllarda görülen düşmenin nedeni, Fon gelirlerinin azalması değil, tahakkuk etmiş Fon alacaklarının Hazine tarafından aktarılmamış olmasıdır." Bu çalışmanın tamamlandığı dönemde, 2014 yılı gelir ve gider durumu yayımlanmadığı için grafikte yer verilememiştir. Kur farkından kaynaklanan değişimin ihmal edilebilmesi için tutarlar ABD Doları cinsinden gösterilmiştir.

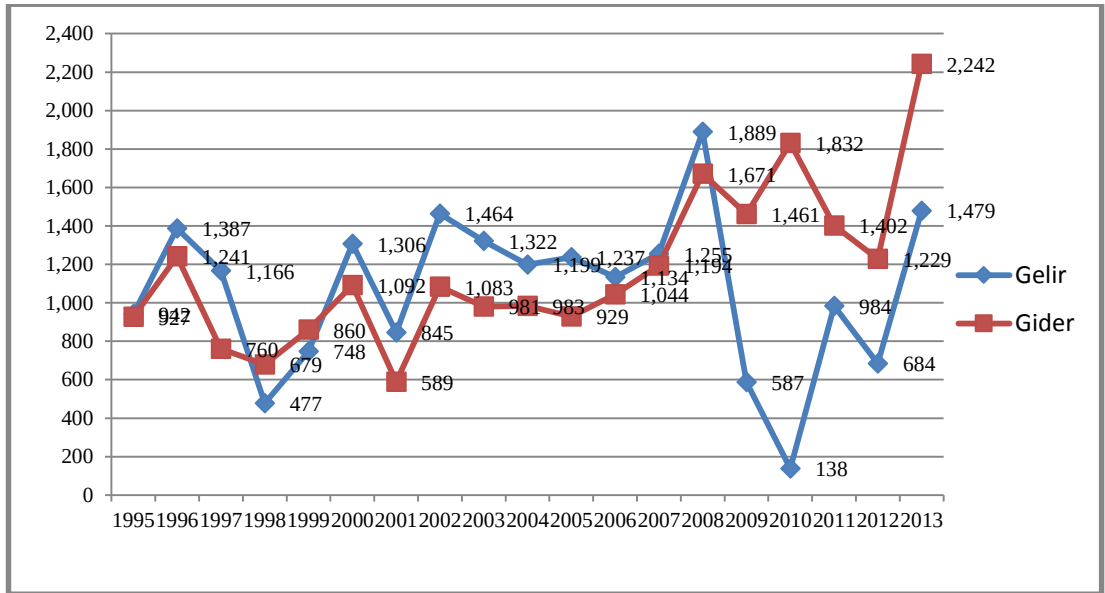
(Milyon ABD Doları)



Şekil-5: SSDF Gelir-Gider Durumu-Sütun Grafik (1995-2013)

Savunma Sanayii Destekleme Fonunun gelir-gider durumunda 1995-2013 dönemindeki değişimin daha kolay görülebilmesi amacıyla gelir-gider gider eğilimi Şekil-6'da çizgi grafik olarak da gösterilmiştir.

(Milyon ABD Doları)



Şekil-6: SSDF Gelir-Gider Durumu-Çizgi Grafik (1995-2013)

Savunma Sanayii Destekleme Fonunun 1995-2013 dönemindeki gelirlerine bakıldığında, iniş ve çıkışlar olmakla birlikte 2008 yılına kadar bir artış eğiliminin olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, 2009-2013 döneminde ise, Fon gelirlerinde bir

azalma eğilimi vardır. 2013 yılından itibaren gelir miktarı 2002 seviyesine tekrar erişerek bu seviyeyi geçmiştir. Gelirlerde en yüksek seviye 2008 yılında en düşük seviye ise, 2010 yılında gerçekleşmiştir. 2009 ve 2010 yıllarında önceki döneme nazaran gelirlerde sert bir düşüş görülmektedir. 1995-2013 döneminde gelir ve gider arasındaki en büyük fark (1.694 Milyon ABD Doları) 2010 yılında gerçekleşmiştir. 2008 yılına kadar gelirler ile giderlerin hemen hemen aynı eğilim görülürken 2009-2011 döneminde gelir ve giderler arasında ters yönde bir ilişki vardır. Savunma Sanayii Destekleme Fonunun 1995-2013 dönemi giderlerine (harcamalarına) bakıldığında ise, genel olarak bir artış eğiliminin olduğu görülmektedir. Gelir ve giderlere birlikte bakıldığında; 2009 yılından itibaren gelirlerde azalmaya rağmen harcamaların artma eğiliminde olmasında, önceki yıllar itibarıyla artan ve gelecek yıllara devredilen Fon bakiyelerinin harcanmasının payı olduğunu söylemek mümkündür.

Savunma Sanayii Destekleme Fonu ile MSB bütçesinin durumu aynı dönem itibarıyla karşılaştırıldığında ise, MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı sürekli ve düzenli olarak azalış gösterirken, inş ve çıkışlar olmakla birlikte Savunma Sanayii Destekleme Fonunun gelirlerinin artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu durum, MSB bütçesinin azaltılmasıyla ortaya çıkan kaynağın Savunma Sanayii Destekleme Fonuna aktarılıp aktarılmadığı konusunda kesin bilgi sağlamamakla birlikte, bu durum hakkında birlikte ve ayrı olarak ortaya çıkmış olabilecek iki olgu konusunda yorum yapılabilir. Birincisi, MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payının azalması nedeniyle askeri harcamaların Savunma Sanayii Destekleme Fonundan yapılmış olabileceğidir. Böyle bir durumda, askeri harcamaların azaldığından söz etmek mümkün değildir. Bu durum, aynı zamanda, belirli miktarda mali kaynağın TBMM otoritesi dışına çıktığı ve bütünüyle yürütme organının kontrol alanına girdiği şeklinde de yorumlanabilir.⁷⁷⁵ Böyle bir çıkarımda bulunurken, daha önce bahsedildiği gibi, Savunma Sanayii Destekleme Fonunun

⁷⁷⁵ MSB bütçesinin azaltılması durumunda, artan kaynakların hangi kamu hizmetleri için kullanıldığını tespit etmek mümkün olmadığından, böyle bir çıkarımı bir kesinlikle yapmak mümkün değildir. Ancak genel bütçe uygulamaları ve askeri harcamalar-kalkınma ilişkisine ilişkin tartışmalar göz önünde bulundurulduğunda, askeri harcamalardan tasarruf edilen kaynakların yatırım harcamaları başta olmak üzere diğer kamu hizmetlerine aktarılmış olabileceğini söylemek mümkündür.

gelir kaynaklarının sayısının 2002, 2003 ve 2007 yıllarında 3238 Sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle azaltıldığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Aynı dönemde MSB bütçesinde bütçe tutarları ile kesin harcamalara bakıldığında, harcama tutarlarının genel olarak bütçe tutarlarından aşağıda gerçekleştiği görülmektedir. Aradaki farkların ise, diğer kamu hizmetleri yanında, Savunma Sanayii Destekleme Fonuna aktarılma imkânı olduğundan, bütçe kaynaklarının mevcut proje yönetim süreçleri içerisinde Fona aktarılmış olabileceğini de söylemek mümkündür. İkincisi ise, cari harcamalardan tasarruf sağlanarak daha çok yatırım niteliğinde olan askeri araç, silah ve teçhizat tedarikine, yani teknolojik seviyenin yükseltilmesine yönelik harcamalar için kaynak yaratılmış olabileceğinden söz etmek mümkündür. Özellikle TSK'nin modernizasyonu faaliyetlerini yürüten Savunma Sanayii Müsteşarlığı, teknoloji konusuna odaklandığını belirtmektedir.⁷⁷⁶ Bu nedenle, böyle bir uygulamayı, TSK'nin profesyonelleşmesi ve modernizasyonu faaliyetlerinden ayrı tutmak mümkün değildir.

Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından yürütülen proje sayılarına bakıldığında, 1997 yılından itibaren proje sayılarında belirgin artış olmaya başladığı; 2004 yılına kadar 50'nin altında olan yıllık proje sayılarının 2004 yılından itibaren 62 adetten başlamak üzere ivmelendiği ve 2011 yılı itibarıyla 288 adet projeye ulaştığı görülmektedir. Savunma sanayi ihracatı, 1997 yılında 158 Milyon Dolar iken 2005 yılında ivme kazanarak 2010 yılı itibarıyla 854 Milyon Dolar olmuştur. Buna paralel olarak, savunma Sanayii cirosu ise, 2006 yılında ivme kazanmış ve 1.855 Milyon Dolar'dan 2011 yılında 4.381 Milyon Dolar'a çıkmıştır. Bu dönemde, ar-ge harcamalarında da artış gözlenmektedir. 2007 yılına kadar 100 Milyon Dolar'ın altında olan ar-ge harcamaları alınan ar-ge destekleriyle birlikte 2007 yılında 345 Milyon Dolar iken 2011 yılı itibarıyla 672 Milyon Dolar olmuştur. Aynı dönemde, savunma ihtiyaçlarının yurt içinden karşılanma durumuna bakıldığında da benzer durum görülmektedir. 2003 yılında % 25 olan yurt içi karşılama oranı 2011 yılı itibarıyla % 54'e yükselmiştir.⁷⁷⁷

⁷⁷⁶ Savunma alanında teknoloji ve Ar-Ge konusuna verilen önem, Savunma Sanayi Müsteşarlığının stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporlarında görülmektedir.

⁷⁷⁷ Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Teknoloji Yönetim Stratejisi 2011-2016**, Ankara, 2010.; Savunma Sanayi Müsteşarlığı, **Stratejik Plan 2012-2016**, Ankara, 2011.

Bu durumu, aynı zamanda, Savunma Sanayi Müsteşarlığının savunma sanayi ile ilgili hedefleriyle ilişkilendirmek gerekmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin modernizasyonu yanında savunma sanayine ilişkin hedefleri de olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Ar-Ge faaliyetleri çerçevesinde sanayi-üniversite işbirliği, teknoloji kazanımı, savunma sanayinde yenilikçiliğin desteklenmesi ve milli üretim ve tedarik imkânlarının artırılması için yerli sermayeyi desteklemektedir.⁷⁷⁸ Bu kapsamda, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın amaçlara ilişkin söylemi “sürdürülebilir ve rekabetçi savunma sanayii”, “savunma ve güvenlik teknolojilerinde yetkinlik”, “paydaş memnuniyeti”, “değer yaratmak” ifadelerinden oluşmaktadır.⁷⁷⁹ Bu ifadeler aynı zamanda, “*kamu-özel birlikteliğine dayanan, rekabetçi, yenilikçi ve paydaşlarla işbirliğine dayalı yönetim yapısının kurulması*” şeklinde ifade edilen Post-Washington Uzlaşısı söylemine birebir uymaktadır.

Halen Savunma Sanayii Müsteşarlığının pay sahibi olduğu şirketler Tablo-45'te gösterilmiştir.

Tablo-45: Savunma Sanayi Müsteşarlığının Pay Sahibi Olduğu Şirketler

Şirket	Statü	Kuruluş Yılı	Faaliyet Alanı	SSM Payı (%)
TUSAŞ	İştirak	1984	Uzay ve Havacılık	45,45
STM ⁷⁸⁰	İştirak	1991	Teknoloji Transferi- Proje Yönetimi- Yazılım	34
HEAŞ ⁷⁸¹	Bağlı Ortaklık	2000	Havaalanı İşletmeciliği	96,4

⁷⁷⁸ Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Teknoloji Yönetim Stratejisi 2011-2016, Ankara, 2010.

⁷⁷⁹ Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Stratejik Plan 2012-2016, Ankara, 2011.

⁷⁸⁰ Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret A.Ş., Savunma Sanayii İcra Komitesinin Mayıs 1991 tarih ve 91/2 sayılı kararı ile Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve Savunma Sanayii Müsteşarlığına (SSM) sistem mühendisliği, teknik destek, proje yönetimi, teknoloji transferi, lojistik destek hizmetleri sağlamak ve savunma sistemleri için yazılım teknolojilerini kazanmak ve yazılım geliştirme ve bakım/idame amaçlı milli bilgisayar merkezleri kurmak ve işletmek amaçları ile kurulmuştur. Bkz. STM, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2014.

⁷⁸¹ 1987 yılında Savunma Sanayi İcra Komitesi'nin kararı ile; Pendik Kurtköy mevkiinde “İleri Teknoloji Endüstri Parkı ve Sivil Havacılık Merkezi (İTEP)” kurulmasına karar verilmiştir. İTEP Projesinin ilk adımı olarak da; Sabiha Gökçen Havalimanı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “İleri Teknoloji Endüstri Parkı ve Havaalanı Projesi (İTEP)” kapsamında bir “Mükemmeliyet Merkezi” olarak geliştirilecek olan Teknokentin 6 ana unsurunun ilk aşaması olarak

Savunma Sanayi İcra Komitesi'nin kararlarıyla kurulmasına karar verilen bu şirketler, değişen oranlarda Savunma Sanayi Müsteşarlığı payı olmakla birlikte, kamu-özel ortaklığının örnekleridir. Piyasanın, sektörün ve teknolojinin gelişimine uygun olarak ortaklık yapılarında değişimlik meydana gelebilmektedir.

Bunun yanı sıra, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, *bilgi ekonomisi* paradigmasına dayalı olarak Post-Washington Uzlaşısı politikalarının öngördüğü *üniversite-sanayi işbirliği* modeline dayalı olarak doğrudan kendisi yanında ortak olduğu savunma sanayi şirketleri vasıtasıyla çalışmalar da yapmaktadır. Bu kapsamda, TUSAŞ'ın Kara Harp Okulu ile araştırma ve eğitim protokolü bulunmaktadır.⁷⁸²

Sonuç olarak; Türkiye'de 1994 ekonomik kriziyle başlayan süreçte, genel olarak MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı azalma eğilimi göstermekle birlikte, Savunma Sanayii Destekleme Fonu gelir ve giderlerinde düzenli bir artış söz konusudur.⁷⁸³ Bu durum şöyle de ifade edilebilir. Söz konusu dönemde, MSB bütçesi içerisinde yer alan TSK'nin doğrudan kendi bütçe ve harcama süreçleri içerisinde karar vererek kullandığı cari kaynaklar azaltılırken MSB (ve dolayısıyla TSK) bünyesi dışında, sivil/siyasi üstünlüğün ve belirleyiciliğin olduğu karar mekanizmalarıyla kullanımına karar verilen Fon kaynaklarında artış

hayata geçirilmiştir. Tüm geliri, savunma sanayinin teknolojik altyapısının geliştirilmesine ve dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaçlarının temin edilmesine yönelik projelerde kullanılacak olan Sabiha Gökçen Havalimanı işletiminin, Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterecek kamu sermayesi ağırlıklı bir anonim şirket eliyle yapılmasına karar verilmiş ve 27 Ocak 2000 tarihi itibarıyla Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın % 96,4 sermaye payı ile HEAŞ tarafından işletmesine başlanmıştır. 27 Ocak 2000 tarihinde başta Savunma Sanayii Müsteşarlığı olmak üzere, TUSAŞ, TSKGV, THK, ASELSAN ve HAVELSAN ortaklığıyla kurulan HEAŞ, 25.12.2014 tarihi itibarıyla TUSAŞ, ASELSAN ve HAVELSAN'ın HEAŞ hisselerini TSKGV'na devretmesiyle üç ortaklı şirket olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Bkz. <http://www.sgairport.com/kurumsal/tarihce>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

⁷⁸² <https://www.tai.com.tr/tr/hakkimizda/universite-sanayi-isbirliklerimiz>, Erişim: 02 Şubat 2015.

⁷⁸³ Türkiye'de savunma harcamalarının yaklaşık % 84-86'sı merkezi bütçeden karşılanırken, Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilen ve toplam harcamanın % 14'üne karşılık gelen diğer kısmı ise merkezi bütçe dışından karşılanmaktadır. Türkiye'nin toplam savunma harcamalarının 36 milyar TL'yi aşan bir miktara ulaştığı ve bu miktarın ise toplam bütçenin % 10,25'ine karşılık geldiği görülmektedir. Mesela, SIPRI'ye göre Türkiye'nin 2010'daki bütçe dışı harcamaları dâhil toplam savunma harcamaları 15 milyar 634 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Bkz. M.Güneş, *a.g.m.*

meydana gelmiştir.⁷⁸⁴ Bugüne kadar olan dönemde, gerek politikaların belirlenmesinde gerekse Fon kaynaklarının yönetiminde Post-Washington Uzlaşısı'na uygun bir askeri yönetim alanı ve savunma sanayii yapılanmasından söz etmek mümkündür.

(b) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı

Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV), Kıbrıs Barış Harekâtı sonrasında uygulanan ABD ambargosu nedeniyle kurulan Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Güçlendirme Vakıflarının 1987 yılında birleştirilmesiyle kurulmuştur. Askeri harcamalara ilişkin olarak Vakfın durumunun çözümlenebilmesi maksadıyla, Vakfın yönetimi, denetim süreçleri ve savunma sanayi ve askeri yönetim alanı ile ilgili olan ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Özellikle, 1994 ekonomik krizi sonrasındaki süreçte, Post-Washington Uzlaşısı'nın da etkisiyle ortaya çıkan dönüşümün Vakıf üzerindeki etkilerine bakılması, Vakfın askeri yönetim alanı, savunma sanayi ve devlet bağlamında durumunu ortaya koyacaktır.

Öncelikle Vakfın yönetim yapısına bakmakta fayda vardır. Vakıf, Vakıf Başkanı, Mütevelli Heyeti ve Genel Müdürlük olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Vakıf ve Mütevelli Heyeti Başkanı, Milli Savunma Bakanı'dır. Mütevelli Heyeti, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2'nci Başkanı, MSB Müsteşarı ve Savunma Sanayi Müsteşarından oluşmaktadır. Vakfın her türlü kararları Mütevelli Heyet tarafından alınır.⁷⁸⁵ Vakıf, yapısal olarak sivilin/siyasilerin üstünlüğü ilkesine uygun olarak örgütlenmiştir. Özellikle karar alma biçimi dikkate alınırsa, eşitlik halinde Mütevelli Heyet Başkanının (Milli Savunma Bakanı) oyunun iki sayılması, oylamalarda

⁷⁸⁴ Savunma Sanayi Müsteşarı Murat Bayar tarafından basına yapılan açıklama, Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın stratejilerini yönlendiren fikri ortaya koymaktadır: “Savunma bütçesi 10 milyar dolar civarında. Haydi, başka harcama kalemlerini de katalım. Mesela bizim Savunma Sanayisi Destekleme Fonu var yıllık 1,5 milyar dolar civarında. Haydi, jandarma ve sahil güvenliği de içine koyun. Toplamda 16 milyar dolara yakın bir paradan bahsediyoruz. Bunların hepsi milli gelire oranla yüzde 1,8 yapıyor. NATO'nun kendi üyelerinden beklediği ortalama savunma harcamalarının milli gelire oranının yüzde 2 olması. (...)Türkiye'nin savunma harcamaları bu dönemde artmadı, hatta milli gelire oranla nispi olarak düştü, yüzde 4'lerden yüzde 2'lerin altına düştü.(...) Türkiye savunma harcamalarını azaltamaz, azaltmamalı. Bulunduğumuz coğrafyadaki riskler Türkiye'nin her zaman kendisini çok iyi korumasını gerektiriyor.” Bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25824184.asp>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

⁷⁸⁵ Bkz. 17 Haziran 1987 tarihli ve 3388 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu.

sivillerin/siyasilerin belirleyiciliğini sağlamaya yönelik olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, Mütevelli Heyeti üyelerine bakıldığında Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu ile koordinasyonun gözetildiği anlaşılmaktadır. Vakıf, niteliği itibarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine tabi iken Vakıf Genel Müdürlüğü, Mütevelli Heyet tarafından seçilen en fazla üç denetçiden oluşan heyet tarafından yılda en az bir kez denetlenmektedir.

İşletme kurma, ortaklık/iştiraklik, taşınmaz edinme gibi mülkiyet işlemlerini kendi tasarrufunda yapma imkânına sahip olan Vakıf, TSK ihtiyaçlarının tespiti için doğrudan Kuvvet Komutanlıkları ile irtibat kurabilmektedir. Vakıf senedi uyarınca TSKGV yıllık gelirlerinin % 20'si yönetim giderleri, kalan % 80'i ise kuruluş amaçları için kullanmak zorundadır. Vakfın amaçları:

- 1) Milli harp sanayiinin geliştirilmesi,
- 2) Yeni harp sanayi dallarının kurulması,
- 3) TSK'nin savaş gücünün artırılmasına katkı sağlamaktır.

Milli Savunma Bakanlığı'ndan Eylül 2011 ayında yapılan açıklamada, Vakıf amaçlarına ayrılan *yüzde 80'lik bölümün yüzde 65'inin, Türk Silahlı Kuvvetleri modernizasyon projelerine, yüzde 35'inin milli savunma sanayinin geliştirilmesi, savunma sanayine yönelik üretim yapan vakıf iştiraklerinin ve yeni sanayi tesislerinin yatırım finansmanında* kullanılmak üzere tahsis edildiği belirtilmiştir. Mesela 2011 yılında, 70 milyon TL civarında olan yüzde 80'lik bölümünden 45,5 milyon TL savunma projelerine (SSDF), kalan 24,5 milyon TL ise, savunma sanayi yatırımlarına aktarılmıştır.⁷⁸⁶ Bu kapsamda, 2010 yılında 87,5 milyon TL olan gelirler, 2012 yılında 124,6 milyon TL, 203 yılında ise, 181,6 milyon TL tutarına ulaşmıştır. Yine 2012 yılı sonunda 1, 2 milyar TL olan Vakfın aktif büyüklüğü, 2013 yılı sonunda 1,3 milyar TL olmuştur.

TSKGV'nin Post-Washington Uzlaşısı'nın öngördüğü ekonomik örgütlenme modeline uyum sağlamak için Savunma Sanayi Müsteşarlığı ile birlikte hem faaliyet gösterdiği sektörleri çeşitlendirdiği hem de teknoloji ve ar-ge çalışmalarına ağırlık verdiği görülmektedir. TSKGV'nin savunma sanayiinde payı olduğu şirketlere (bağlı ortaklık, iştirak, dolaylı bağlı ortaklık) ilişkin bilgiler Tablo-46'da gösterilmiştir.

⁷⁸⁶ <http://www.haberler.com/milli-savunma-bakanligi-aciklamasi-2987880-haberi/>, (Erişim Tarihi: 07 Şubat 2015).

Tablo-46: TSKGV’nin Pay Sahibi Olduğu Şirketler⁷⁸⁷

TSKGV İlişkisi	Şirket	Kuruluş/ Ortaklık Yılı	Faaliyet Alanı	TSKGV Payı (%)
Bağlı Ortaklıklar	ASELSAN	1975	Elektronik	84,6
	İŞBİR ELEKTRİK	1981	Elektrik-Enerji	99,8
	ASPIİSAN	1981	Pil-Akü	97,7
	HAVELSAN	1982	Elektronik-Yazılım	98,9
	TUSAŞ	1984	Uzay ve Havacılık	54,5
	ROKETSAN ⁷⁸⁸	1988	Roket ve Füze	54,8
İştirakler	NETAŞ	1967	Bilgi ve İletişim Teknolojileri	15
	DİTAŞ DENİZ	1974	Taşımacılık	20
	TEI (TUSAŞ MOTOR)	1985	Uçak Motoru	3
	MERCEDES BENZ TÜRKİYE	1967/1990	Otobüs-Kamyon	5
	HEAŞ	2000	Havaalanı İşletmeciliği	1,18
	TÜRKİPSAN	2002	Sağlık	20
Dolaylı Bağlı Ortaklıklar	MIKES ⁷⁸⁹	1987	Elektronik (Uçak ve Diğer)	96,37
	HAVELSAN EHSİM	1998	Elektronik Harp-Komuta Kontrol	51
	HAVELSAN TEKNOLOJİ RADAR	1990/2001	Radar-Yazılım	99,97

TSKGV’nin pay sahibi olduğu şirketlerin ağırlıklı olarak faaliyet gösterdikleri alanların teknoloji yoğun sektörler olduklarına dikkat edilmelidir. 2000’li yıllarla

⁷⁸⁷ TSKGV, **Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Dergisi**, Aralık 2014.; Aselsan, **Faaliyet Raporu 2013**, Ankara, 2014.; Havelsan, **Faaliyet Raporu 2013**, Ankara, 2014.;

⁷⁸⁸ Roketsan, Savunma Sanayii İcra Komitesi kararı ile “ülkemizde roket ve füze tasarımı, geliştirilmesi ve üretimi konularında lider bir kuruma sahip olunması” amacı ile 1988 yılında kurulmuştur. Bkz. <http://www.roketsan.com.tr/kurumsal/hakkimizda/>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

⁷⁸⁹ Mikrodalga Elektronik Sistemler San. ve Tic.A.Ş. (MİKES), 20 Ocak 2015 tarihi itibarıyla birleşme suretiyle, % 96,365 oranında pay sahibi olan ASELSAN A.Ş.’ne devredilmiştir. Bkz. <http://www.mikes.com.tr/tr/index.asp>, (Erişim Tarihi: 07 Şubat 2015).

birlikte teknolojide yazılım ağırlıklı bir odaklanmaya gidildiği, bunun yanı sıra lojistik destek niteliğindeki *sağlık, taşımacılık ve havaalanı* işletmeciliği gibi alanlarda da faaliyet gösterdiği görülmektedir. 2011 yılı sonu itibarıyla, TSKGV'nin bağlı ortaklıklarının aktif büyüklüğü (varlıklarının bedeli) 6,6 milyar TL olmuştur.⁷⁹⁰

TSKGV'nin doğrudan ve dolaylı pay sahibi olduğu 15 şirket, 2007 yılı itibarıyla savunma sanayi cirosunun % 33'ünü gerçekleştirirken⁷⁹¹ 2013 yılında, savunma sanayiinin net satışlarının % 37'sini, savunma sanayi yurtdışı satışlarının %44'ünü (691 Milyon Dolar) , savunma sanayi ar-ge harcamalarının %55'ini yapmaktadır. Ayrıca savunma sanayiinde istihdam edilenlerin %38'i bu şirketlerde çalışmaktadır.⁷⁹² Bu aynı zamanda, 2013 yılı itibarıyla, Türkiye'de *askeri yönetim alanının kontrolünde olan piyasa alanını* tanımlamaktadır. TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketlerin birbirleriyle ve diğer şirketlerle ortaklıkları da göz önünde bulundurulduğunda, etki alanının daha geniş olduğunu söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra TUSAŞ, ASELSAN VE HAVELSAN'ın HEAŞ hislerini 2000 yılı başında TSKGV'na devretmesi ve 2015 yılının hemen başında da MİKES'in ASELSAN'la birleşmesi, *kaynak kullanım süreçlerinde ve sermayede merkezileşme* niteliğindedir. Ancak genel olarak, şirketlere göre değişen ortaklık yapısı göz önünde bulundurulduğunda değişik seviyelerde devlet kapitalizmi ve kamu-özel ortaklığı uygulamalarının olduğu görülmektedir.

Ayrıca, üniversite-sanayi işbirliği modeline uygun olarak ASELSAN'ın Kara Harp Okulu Komutanlığı ile eğitim, öğretim ve araştırmaya ilişkin işbirliğinin geliştirilmesi için protokol imzalaması; bunun yanı sıra HAVELSAN'ın ise, Türkiye'de ilk defa *Üniversite-Sanayi Buluşması* adıyla başlattığı faaliyetler, savunma sektöründe yine Post-Washington Uzlaşısı politikalarının öngördüğü ar-ge ve yenilikçilik amaçları ile uyumludur.⁷⁹³

⁷⁹⁰ <http://www.haberler.com/milli-savunma-bakanligi-aciklamasi-2987880-haberi/>, (Erişim Tarihi: 07 Şubat 2015).

⁷⁹¹ TOBB, **Türkiye Savunma Sanayi Sektör Raporu 2008**, TOBB Yayın Sıra No: 2009/95, Ankara, 2009, s. 26. Bu dönemde, cironun % 36'sı özel, % 31'i ise kamu tarafından gerçekleştirilen satışlardan oluşmuştur.

⁷⁹² TSKGV, Aralık 2014.

⁷⁹³ TSKGV, Aralık 2014.

Sonuç olarak; askeri yönetim alanı ile piyasa arasında ilişki kuran TSKGV, savunma alanında kamu-özel ortaklığına dayalı bir işlev gördüğünü söylemek mümkündür. Bu kapsamda, piyasada faaliyet gösteren TSKGV'nin gelirlerinin artışı, devlet tarafından sağlanan gelir kaynaklarının sayısı azalan Savunma Sanayii Destekleme Fonunun gelirlerindeki ve harcamalarındaki artışı da açıklamaktadır. Buna göre, askeri yönetim alanının kaynak ihtiyacının piyasadan giderek daha çok sağlanmasına yönelik bir eğilim olduğu görülmektedir.

(c) Bütçe Dışı Fon ve Kaynaklardaki Değişimin Değerlendirilmesi

Milli Savunma Bakanlığı bütçesi yanında, askeri harcamaların finansmanının sağlanmasında piyasa yöntemlerini kullanan SSDF ve TSKGV'nin kaynak kullanım süreçleri iç içe geçmiş durumdadır. Özellikle, 3238 Sayılı Kanuna istinaden TSKGV gelirlerinden Savunma Sanayii Destekleme Fonuna kaynak aktarılabilmesi, savunma sektöründen elde edilen gelirlerin bir kısmının Fon içerisinde kullanılmasına imkân vermektedir.⁷⁹⁴ SSM ve TSKGV'nin pay sahibi oldukları şirketlere bakıldığında, hepsinin doğrudan savunma sanayinde değil çeşitli sektörlerde de faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Bu durum öncelikle, sektörel ortaklıklarda savunma sanayi ile diğer sektörler arasında kurulan ilişkinin görülmesi açısından önemlidir. Bir başka deyişle, savunma sanayi ve ulusal savunma söz konusu olduğunda doğrudan savunma faaliyetleri ile bunları desteklemesi öngörülen sektörler görülmektedir. Bu yönüyle, Türkiye'de ulusal savunma örgütlenmesinde kamu-özel birlikteliğinin piyasa üzerinden nasıl kurulduğunu görmek mümkündür.

SSM ve TSKGV'nin pay sahibi olduğu şirketlere tarihsel olarak bakıldığında, faaliyet alanının genişletildiği görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren nispeten ileri teknoloji yanında destek hizmetleri niteliğindeki sağlık ve taşımacılık, havaalanı işletmeciliği gibi alanlara doğru genişleyen bu yapı, Türkiye'de savunma sanayi sektörünün genişlemesinde de etkili olmuştur. 1980'li yıllardan itibaren, savunma sanayinde faaliyet gösteren şirketlerle birlikte, bütçe dışı fon gelirlerinin artması söz

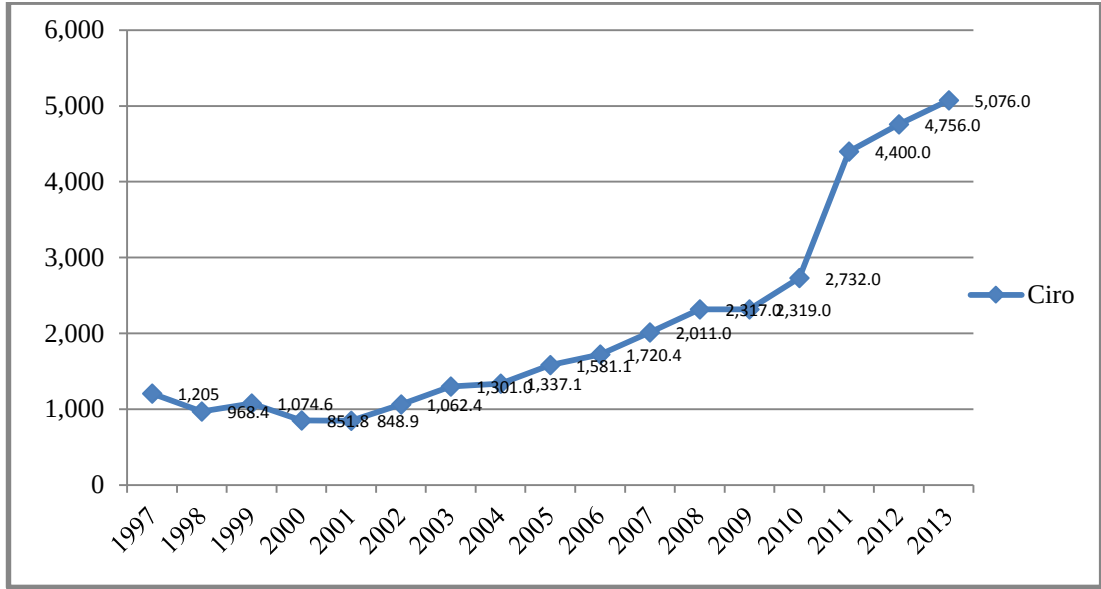
⁷⁹⁴ Bu durum, aynı zamanda, askeri harcamaların hesaplanmasında dile getirilen sorun alanlarından birisidir. Mesela 2007 yılı KİT raporunda, TSKGV yönetim biçimi ve heyeti göz önünde bulundurularak KİT olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, TSKGV kaynakları hakkında yetersiz bilgi bulunmaktadır. Bkz. N.Yentürk, **Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011**, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi No.4, İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul, 2009, s. 11.

konusu olmakla birlikte, bir taraftan ortaklıkları diğer taraftan savunma sanayini destekleyici faaliyetler sonucunda, genel olarak Türkiye’de savunma sanayinin bir genişleme gösterdiğini de söylemek mümkündür. Bunun için Türkiye’de savunma sanayi sektörünün Post-Washington Uzlaşısı sonrasındaki gelişimine bakmakta fayda vardır. Bu kapsamda, sektörün cirosu, ihracatı, ar-ge harcamaları ve askeri ihtiyaçların yurt içinde karşılama durumları ve savunma sanayinde faaliyet gösteren şirketlerin sayısı sektörün gelişimi konusunda gösterge niteliğindedir. Özellikle SSM ve TSKGV’nin savunma sanayine yönelik amaç ve hedefleri göz önünde bulundurulduğunda, bu göstergeler sektörün belirlenen çerçevedeki gelişimi konusunda fikir verecektir.

Türkiye’de savunma sanayinin 1997-2013 dönemine ait ciro tutarları Şekil-7’de gösterilmiştir.⁷⁹⁵

⁷⁹⁵ Bkz. TOBB, **Türk Savunma Sanayii Sektör Raporu (2007)**, TOBB Yayın Sıra No: 2008/69, Ankara, 2008.; TOBB, 2009.; TOBB, **Türkiye Savunma Sanayi Sektör Raporu 2010**, TOBB Yayın Sıra No: 2010/114, Ankara, 2011.; TOBB, **Türkiye Savunma Sanayi Meclisi Sektör Raporu 2011**, TOBB Yayın Sıra No: 2012/167, Ankara, 2012.; Savunma Sanayii Müsteşarlığı, **2013 Verileriyle Savunma Sanayi Analiz Raporu**, Ankara, 2014. (Bu döneme ait verilerin değerlendirilmesinde dikkat edilmesi gereken ve bu çalışmada dikkat edilen bazı hususlar vardır. Öncelikle, sayısal verilerin Dolar bazında ifade edilmesine özen gösterilmiştir. Türk Lirasının 1994 sonrası dönemdeki değer kayıpları nedeniyle parasal tutarların reel değerlerinin asgari sapma ile ifade edilebilmesi için bu yol seçilmiştir. Ayrıca Türk Lirasından altı sıfır atılması uygulaması nedeniyle ortaya çıkabilecek karışıklıkların önlenmesi amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra, savunma sanayi rakamlarının belirlenmesinde 2000’li yıllardan itibaren havacılık tutarlarının da savunma sanayi rakamları içerisine dâhil edildiği görülmektedir. Bu çalışmada, 2012 yılı hariç havacılık ciro ve ihracat rakamları (diğer deyişle *dolaylı* tutarlar) dışarıda bırakılmıştır. 2012 yılına ilişkin amaç ise, sektörün dolaylı durumu dâhil hacminin görülebilmesini sağlamaktır. Veriler için bkz. http://www.sasad.org.tr/sasad_hakkinda.html, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

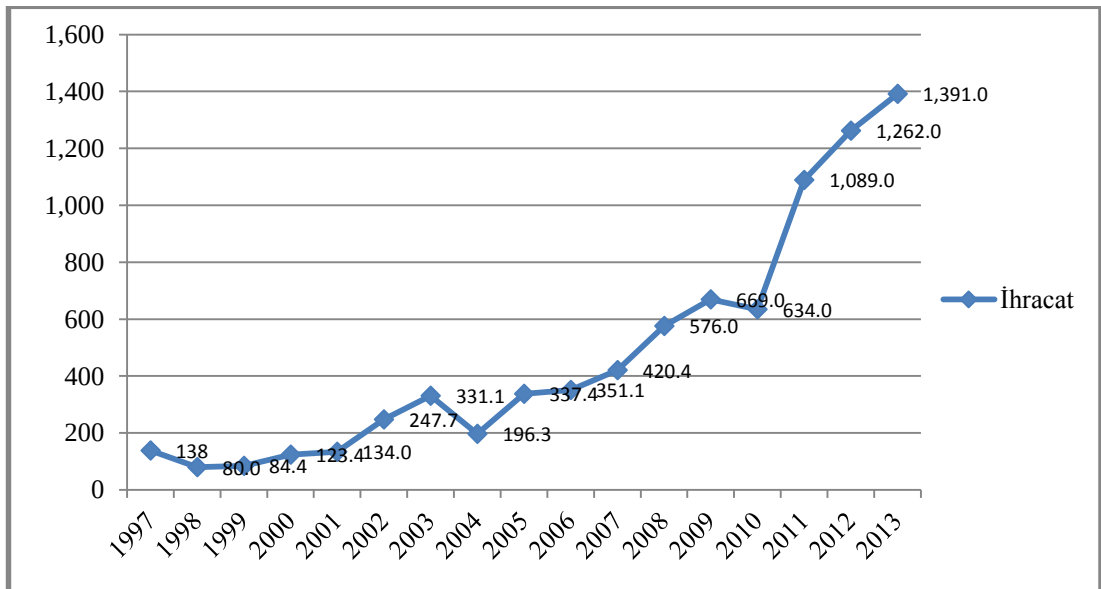
(Milyon ABD Doları)



Şekil-7: Türkiye’de Savunma Sanayii Cirosu (1997-2013)

Şekil-7’de görüldüğü gibi, savunma sanayinin ciro tutarları 1997-2013 döneminde belirgin bir şekilde yükselme eğilimindedir. Bu eğilim, *MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payının değişimi ile ters olmakla birlikte, SSDF ve TSKGV kaynaklarının aynı dönemdeki gelişimiyle doğru* orantılıdır. Türkiye’de savunma sanayii ihracat rakamlarına (Şekil-8) bakıldığında ise benzer durum görülmektedir.⁷⁹⁶

(Milyon ABD Doları)

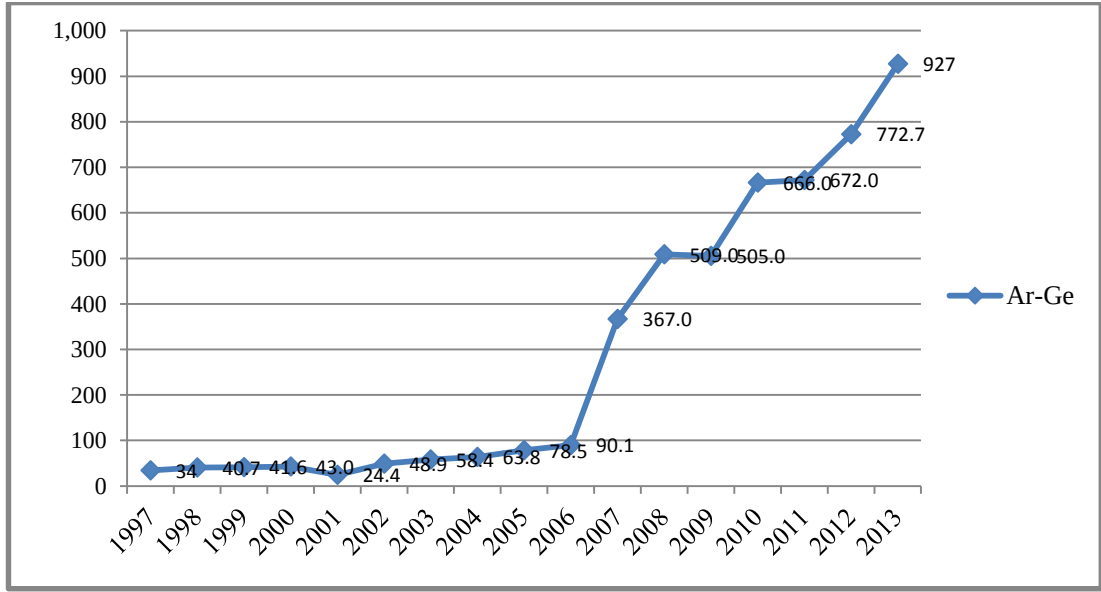


Şekil-8: Türkiye’de Savunma Sanayii İhracatı (1997-2013)

⁷⁹⁶ TOBB, 2008; 2009; 2011; 2012.; Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 2014.

Savunma sanayii ihracat tutarları, 1997-2013 döneminde artış eğilimindedir. Özellikle 2000'li yıllarda artışın ivme kazandığı görülmektedir. Savunma sanayii ihracatı, MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı ile ters orantılı olarak gelişirken SSDF ve TSKGV gelirleriyle doğru orantılı olarak değişim göstermektedir. Türkiye'de savunma sanayi ar-ge harcamalarına (Şekil-9) bakıldığında, genel bir artış eğilimi olmakla birlikte, 2007 yılından itibaren artışın ivme kazandığı görülmektedir.⁷⁹⁷

(Milyon ABD Doları)



Şekil-9: Türkiye’de Savunma Sanayii Ar-Ge Harcamaları (1997-2013)

Bu artışın nedeni, Savunma Sanayi Müsteşarlığının 2007 yılından itibaren savunma sanayi şirketlerine SSDF kaynaklarından ar-ge desteği vermeye başlamasıdır. 5018 Sayılı Kanun uyarınca, Stratejik Plan hazırlamaya başlayan Müsteşarlık, bu planda, TSK modernizasyon ihtiyaçlarının öncelikli olarak, tasarım ve geliştirilmesinin Türk savunma sanayii tarafından yapılan ürünlerle sağlanacağını belirtmiştir. Dolayısıyla, piyasanın ar-ge harcamalarında özel ve kamu kaynaklarının birlikte kullanımı modeline geçilmiştir. Bu gelişmelerde, savunma sanayi şirketlerinin sayısının artmasının da payı vardır. Zira savunma sanayi sektörünün genişlemesinden söz edildiğinde üzerinde durulması gereken konulardan birisi de sektörde faaliyet gösteren şirketlerin sayısıdır. Savunma sanayi alanında faaliyet gösteren imalatçı firma, kurum ve kuruluşlardan gereken kriterleri karşılayabilenler

⁷⁹⁷ TOBB, 2008; 2009; 2011; 2012.; Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 2014.

Savunma Sanayi İmalatçılar Derneği (SASAD) çatısı altında bir araya gelmişlerdir. 2007 yılında yaklaşık % 80'inin cirosu 100 milyon Doların altında bulunan 60 civarında şirket varken Eylül 2013 tarihi itibarıyla derneğin 135 üyesi bulunmaktadır. Bu çalışmanın tamamlandığı tarih itibarıyla savunma sanayinde faaliyet gösteren şirket sayısı 140'a ulaşmıştır.⁷⁹⁸ Bu durum, savunma sanayi sektöründe genişleme eğiliminin devam ettiğini göstermektedir.

Ciro, ihracat ve ar-ge artışları, savunma sanayi sektörünün genişleme eğiliminde olduğunu göstermekle birlikte, şirket sayısının artışı iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi, sermaye aynı kalmakla birlikte şirket sayısının artmış olabileceği yani sermayenin daha fazla bölünmüş olabileceğidir. Diğeri ise, sektörün hem sayısal hem de sermaye olarak genişlemiş olabileceğidir. Bunu kontrol etmek için bir başka göstergeye daha bakılabilir: *askeri ihtiyaçların yurt içinden karşılanma oranı*. Böylece, piyasanın genişleme eğiliminde olup olmadığı teyit edilebilecektir. Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve TSKGV'nin amaçları ve hedefleri çerçevesinde, Türkiye'de savunma sanayi sektörünün genişletilmesinin amacı, askeri ihtiyaçların yurt içinde karşılama oranının artırılmasıdır. Bu kapsamda, 1980'lerde % 20'lerde olan yurt içi karşılama oranı 2003 yılında % 25, 2006 yılında % 36,7, 2007 yılında % 41,6, 2008 yılında % 44,2, 2009 yılında 45,7 ve 2010 yılında % 52,1 olmuştur.⁷⁹⁹ Yurt içi tedarik oranının artması, aynı zamanda Türkiye'de savunma sanayi sektörünün genişlediğini ve/veya kapasite artışına gittiğini göstermektedir.

Genel olarak, Türkiye'nin askeri harcamalarına bakıldığında ise, bir artış eğilimi kendisini göstermektedir. Dünyada askeri harcamalara ilişkin verileri yayımlayan Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü (SIPRI)'ne göre Türkiye'nin toplam askeri harcamaları Şekil-10'da gösterilmiştir.⁸⁰⁰ Buradaki askeri harcama tutarlarının hesaplanmasında MSB bütçesi yanında SSDF, TSKGV ve bakanlık bağlantısı gözetilmeksizin yapılan askeri nitelikteki harcamalar dâhil edilmiştir.

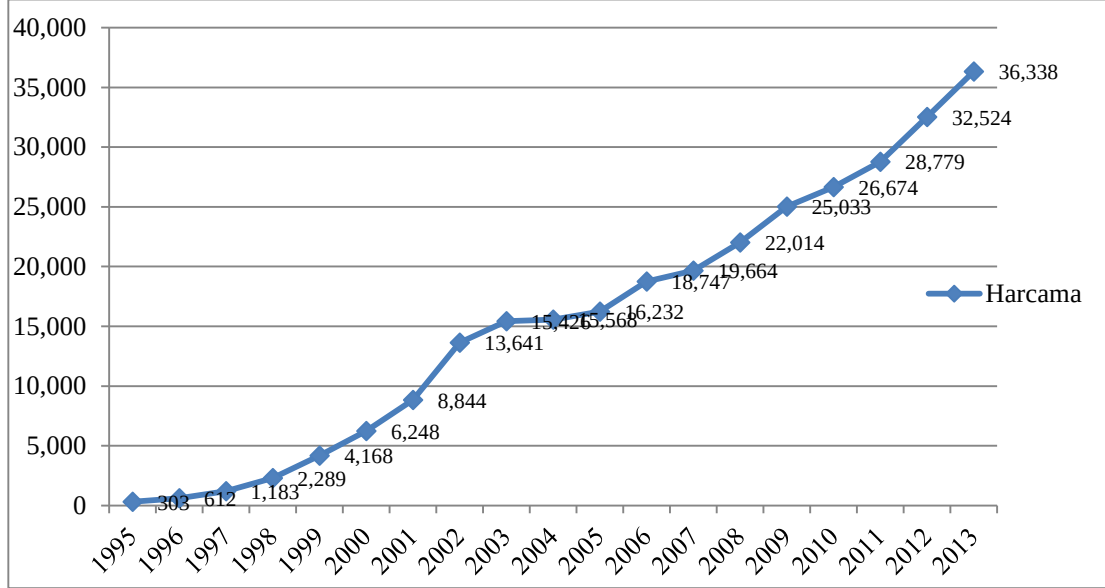
⁷⁹⁸ TOBB, **Türkiye Savunma Sanayi Meclisi Sektör Raporu 2012**, TOBB Yayın Sıra No: 2013/206, Ankara, 2013, s. 17.; <http://www.sasad.org.tr/uyeler.html>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

⁷⁹⁹ TOBB, 2008; 2009; 2011; 2012.; Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 2014.

⁸⁰⁰ SIPRI, **NATO Military Expenditure Data 1949-2013**, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

Askeri harcamaların artışı da bütçe dışı kaynakların ve savunma sanayi sektörünün gelişimiyle aynı yönde eğilime sahiptir.

(Milyon TL)



Şekil-10: Türkiye'nin Yıllık Toplam Askeri Harcamaları (1995-2013)

Askeri yönetim alanı, siyaset ve savunma sanayi ilişkisine yönelik eğilimi ortaya koyması açısından, Cumhurbaşkanlığı Denetleme Kurulu tarafından 2014 yılında yayımlanan Rapor önemlidir. Askeri yönetim alanı, kalkınma ve savunma sanayi arasındaki, yani Post-Washington Uzlaşısı politikalarına esas teşkil eden kalkınma-güvenlik, demokrasi-kalkınma gibi nedensellik ilişkilerinin benimsendiğini göstermektedir. Bu rapor aynı zamanda, yine Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Savunma Reformu Raporu ile birlikte değerlendirilmelidir. Denetleme Raporu'na göre, savunma sanayinde uzun dönemde, iç talep daralması beklenmekte ve bu nedenle, ihracata yönelik sanayileşme politikası izlenmesi gerekmektedir. Bunun içinse savunma sanayinin gelişimini kısıtlayan *yapısal* sorunlar ortadan kaldırılmalıdır. Buna göre, temel yapısal sorun, "savunma politikasının dar bir çerçevede belirlenmesi"dir. Bunun nedeni olarak ise, *sivil-asker ilişkilerinde yaşanan demokratik istikrarsızlıklar ve uygulamalar* gösterilmektedir.⁸⁰¹ Rapor'a göre, askeri yönetim alanında siyasetin belirlediği çerçeve olmadan hareket edilmesi bu soruna

⁸⁰¹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2014, s. 1416.

yol açmaktadır. Bunun için öngörülen çözüm ise, sivil ve askerler ile özel sektörün bir araya gelerek politika üretmesidir.⁸⁰²

Askeri yönetim alanı, siyaset ve savunma sanayi arasındaki ilişkilerin değişimi ve bu ilişkilerde öngörülen örgütlenme biçimi göz önünde bulundurulduğunda; MSB, SSDF, TSKGV kaynakları ile bunların karar, uygulama ve denetim süreçlerindeki değişimler ve savunma sanayi sektörünün gelişimiyle ortaya çıkan dönüşüm Tablo-47'deki gibi gösterilebilir.

Tablo-47: Bütçe ve Bütçe Dışı Fon/Kaynaklara İlişkin Dönüşüm

Değişim Unsuru	Değişim	Sonuç
Bütçe	MSB bütçesinin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı azalırken SSDF gelirlerinde artış.	TBMM otorite alanı dışına (bütçe süreci) dışına kaynak ve otorite aktarımı.
Siyasal İktidar	Siyasal iktidarın politika alanının genişletilmesi	*Kaynaklar bağlamında siyasi iktidarda yoğunlaşma *Mali kontrol bağlamında yasama organında otorite yoğunlaşması
Denetim Otoritesi	Yasama organının denetim alanının genişletilmesi	*Yasama organında denetim otoritesinin artışı *Yürütme organında denetim otoritesinin nispi azalışı
Finansman	Kamu Finansmanının azaltılması	Piyasa finansmanının artırılması
Savunma Sanayi Sektörü	Kamu-Özel Ortaklığı	Savunma sanayiinde yurt içi piyasanın genişlemesi
Yöntem	Yönetişim	Sivil-asker/kamu-özel işbirliği

Sonuç olarak; bütçe dışı fonlardaki artış, yürütme organı lehine bir otorite yoğunlaşması ortaya çıkarırken, bütçe dışı karar süreçlerinde ise, askerlerin ağırlığı yerine sivil ve özel sektörün de yer aldığı bir karar sürecinin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu örgütlenme biçimi, hem askeri yönetim alanının kamu-özel ortaklığına/işbirliğine dayanan politika üretimini hem de askeri yönetim alanının finansmanının kamu kaynakları dışında piyasadan sağlanmasını öngörmektedir. TBMM'nin denetim otoritesinin artırılmasına yönelik dönüşümün ise, politikaların belirlenmesinde sivil toplum ve özel sektörün katılımının sağlanması için gerekli

⁸⁰² a.g.k., s. 1415.

altyapının oluşturulması maksadıyla, öncelikle askeri yönetim alanında askerlerin siyasi, idari ve mali kontrolünün sağlanmasına ve sivillerin belirleyici olduğu bir yapının oluşturulmasına yönelik olduğu değerlendirilmektedir.

(4) Savunma Reformu Raporu: Askeri Yönetim Alanında Mali Kontrolün Eleştirisi

Savunma Reformu Raporu, askeri harcamalara ilişkin yaklaşımıyla, TSK'nin mali kontrolünün sağlanması sürecinin bir eleştirisi olarak kabul edilebilir.⁸⁰³ Savunma Reformu Raporunun askeri harcamalara ilişkin söylemine bakıldığında; *siyasi ve mali kontrol sürecinin TSK'nin yönetiminde sınırlandırılmasında etkili olduğu, TSK'nin savunma konumuna geçtiği ve siyasi otoriteye tabi bir tavırla talepte bulunduğu* görülmektedir. TSK bütçesinin sınırlandırılmasına ve/veya kontrol altına alınmasına yönelik yasal ve fiili süreç devam ederken, 2014 Ağustos ayında Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından yayımlanan bu Rapordaki politika önerileri, TSK'nin askeri harcamalara yönelik taleplerini ortaya koyarken aynı zamanda mali kontrol sürecinin TSK lehine dengelenmesine yönelik bir tutumu göstermektedir. Zira 1994 yılından itibaren yaşanan ekonomik krizler ile Dünya Bankası, IMF ve AB ile ilişkiler ve siyasi kontrol sürecinin etkisiyle TSK'nin siyasi ve ekonomik yapıdaki etkisinin azaltılmaya çalışılması, 2014 yılında Savunma reformu raporunda bir *kaynak sorunu* olarak ortaya çıkmıştır.

Raporun tamamı, gizlilik gerekçesiyle, kamuoyuyla paylaşılmamış olmasına rağmen, savunma harcamalarının tanımlanmasıyla başlanması, bir tanımlama sorunu olduğunu göstermektedir. Raporda, savunma harcamalarına ilişkin olarak “kaynak tahsisi” ve “denetim” olmak üzere iki başlık altında inceleme yapılmıştır. Kaynak

⁸⁰³ Savunma Reformu Raporu, savunma harcamaları konusunu, *Savunma Harcamalarına Kaynak Tahsisi* ve *Savunma Harcamalarının Denetimi* olmak üzere iki ana başlık altında ele almıştır. Savunma Harcamalarına Kaynak Tahsisi kapsamında; Savunma Harcamalarının Tanımı, Savunma Harcamalarının Ekonomiye Etkileri, Milli Savunma Planlama Faaliyetleri (MSPF), MSB Bütçesi, NATO Üyesi Ülkelerin Savunma Harcamaları, Kaynak Tahsisinde Sorunlar, Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) konuları incelenmiş ve bunlara ilişkin Değerlendirmeler ve Öneriler dile getirilmiştir. Savunma Harcamalarının Denetimi kapsamında ise; Savunma Harcamalarının Denetiminde Mevcut Durum, Gelişmiş Müttefik Ülkelerde Savunma Harcamalarının Denetimi konuları incelendikten sonra Değerlendirmeler ve Öneriler ortaya konulmuştur.

tahsisi kapsamında, odak noktasını *modernizasyon* oluşturmaktadır.⁸⁰⁴ TSK'nin yeniden yapılanma için ihtiyaç duyduğu modernizasyon, kaynak boyutuyla ele alınmıştır. Raporda, özellikle, TSK'nin *yüksek maliyetli* modernizasyon projelerinin zamanında gerçekleştirilebilmesi için *esnek finansman ve harcama* yöntemleriyle *ilave kaynak* ihtiyacı olduğu vurgulanmaktadır. Savunma Reformu Raporunun Tablo-48'de ortaya konulan yaklaşımına bakıldığında, yöntemin, TSK'nin mali kontrolünün sağlanmasına yönelik devam eden süreçte, eleştirilerin teknik ihtiyaçlara ve somut önerilere dayandırılarak ortaya konulduğu görülmektedir.

Tablo-48: Savunma Reformu Raporunda Savunma Harcamaları Yaklaşımı⁸⁰⁵

Politika Alanı	Politika Önerisi	Amaç
Savunma Harcamalarının Miktarı	Savunma harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hâsılaya (GSYİH) oranının en az dünya ortalaması olan %2,5 seviyesinde tutulmalıdır.	Savunma Harcamalarının Artırılması
	Gelir ve Kurumlar Vergisi üzerinden SSDF' YE aktarılan % 3,5'lik pay artırılmalıdır.	
	SSDF'nin Gelir ve Kurumlar Vergisi payı Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılmalı veya her yıl MSB bütçesine SSDF için bir harcama kalemi konulmalıdır.	
	TSK'nin ihtiyaç duyduğu bütçenin tahsisi öncelikle değerlendirilmelidir.	
Savunma Bütçesinin Hazırlanması	Orta Vadeli Mali Plan hazırlama çalışmalarına Milli Savunma Bakanlığını temsilen katılım sağlanması.	Bütçe Gerekçelerinin Savunulabilmesi
SSDF Kaynaklarının Kullanımı	MSB bütçesinde ayrılan payın yıl içinde SSDF'ye aktarılması	Sûrat
	SSDF kaynaklarının, tedarik makamlarınca esnek bir şekilde kullanılması.	Esneklik
	SSDF'nin sadece TSK'nin modernizasyon ihtiyaçları için kullanılması	İşlevsel Odaklanma

⁸⁰⁴ Bu tutum, Huntington'un "Demokratlaştırıcılara Öğütler" başlıklı yönteminde, askerlerin yeni silah sistemleri ile meşgul edilmesi yaklaşımına da uygun düşmektedir. Buna göre, TSK, teknik insan tipi yanında, modernizasyon, yani yeni silah sistemleri konusunda kafa yoran bir kuruma dönüştürülmektedir. Bu anlamda, TSK'nin, modernizasyon süreci üzerinden taleplerini dile getirmesi siyasi ve mali kontrol sürecinin bir sonucu olarak görülmelidir.

⁸⁰⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 34-36.

Savunma Harcamalarının Finansmanı	Finansman ihtiyacını kısa sürede karşılayacak yöntemlerin uygulamaya geçirilmesi.	Finansman Maliyetinin Azaltılması

Savunma Reformu Raporunda, askeri yönetim alanında mali kontrolün sağlanması sürecinde bütçenin azalmasına yönelik kaygı kendisini göstermektedir. Bu kapsamda, SSDF kaynaklarına odaklanıldığı görülmektedir. Savunma harcamaları konusunda dile getirilen bir diğer kaygı, harcamalarda ve finansman yöntemlerinde esneklik sağlanmasıdır. Savunma modernizasyonu ihtiyaçlarının zamanında karşılanması için esneklik ve sürat sağlayacak yöntemler öne çıkarılmaktadır. Bunun gerekçesi ise, finansman ve tedarik maliyetlerinin azaltılmasıdır. Rapordaki bir diğer konu ise, Orta Vadeli Mali Plan çalışmalarına MSB tarafından da katılım sağlanmasıdır. Bunun gerekçesi olarak sunulan, “bütçe gerekçelerinin daha iyi savunulabilmesi” ifadesi, bu yönde bir kaygı olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda, güvenlik ortamı gerekçe gösterilerek, başta modernizasyon olmak üzere *TSK’nin ihtiyaç duyduğu kaynakların “öncelikle” tahsis edilmesi* istenmektedir.

Savunma harcamalarının denetimi konusunda ise, TSK harcamalarının denetimine yönelik sivil toplum algısı, TBMM’nin gözetim kapasitesinin artırılması, gizlilik-şeffaflık dengesinin kurulması ve askeri harcamaların denetim yöntemi konularında sorun tanımlarının yapıldığı görülür. Raporun bu bölümünde de, mali kontrol için gereken koşulların oluşturulmasına yönelik bir kaygı kendisini göstermektedir. Bu kapsamda, Savunma Reformu Raporunun savunma harcamalarının denetimi konusuna yaklaşımını Tablo-49’daki gibi ortaya koymak mümkündür.

Tablo-49: Savunma Reformu Raporunda Savunma Harcamalarının Denetimi⁸⁰⁶

Sorun Alanı	Sorun Tanımlaması	Raporun Çözüm Önerisi
Sivil Toplum	Savunma Harcamalarının Denetlenmediği Algısı	Sayıştay tarafından TSK’nin denetimlerinin yapıldığı kamuoyuna duyurulmalıdır.
TBMM’nin Sivil Gözetim Otoritesi	Sayıştay Denetim Raporlarının Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi.	Denetim raporları sadece Plan ve Bütçe Komisyonu yerine ilgili ihtisas komisyonları tarafından incelenmelidir.

⁸⁰⁶ a.g.k., s. 36-37.

	Sayıştay Denetçilerinin Savunma Konularındaki Uzmanlık Eksikliği	Sayıştay’da da özellikle savunma harcamaları konusunda uzman kadrolar geliştirilmelidir.
	TBMM İhtisas Komisyonlarında Savunma Konularındaki Uzmanlık Eksikliği	Uzman personel, yurt içi ve yurt dışında, savunma ve stratejik araştırmalar alanında, lisansüstü öğrenim ile yetiştirilmelidir.
Savunma Harcamalarının Şeffaflığı	Gizlilik-Şeffaflık Dengesi	Gizlilik kavramı, uluslararası ölçülere göre, yasal olarak yeniden düzenlenmelidir.
Savunma Harcamalarının Denetim Yöntemi	“TSK bir şirket gibi düşünülemez.”	TSK, “etkinlik” (verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirme) ölçütüne göre denetlenmelidir.

Savunma harcamalarının denetimine yönelik olarak, güvenlik sektörü reform yöntemi benimsenmiş olmakla birlikte, konuya askeri cenahtan bakarak bir değerlendirme yapıldığı görülmektedir. Savunma harcamalarının denetimi söyleminde de bir savunma tavrı dikkati çeker. Öncelikle, sivil toplumun TSK’nin harcamalarının hiç denetlenmediği yönündeki algısına yönelik kaygı dile getirilmiştir. Bir diğer konu ise, TBMM’nin sivil gözetim kapasitesinin artırılmasıdır. Burada, gerek TBMM ihtisas komisyonlarında gerekse Sayıştay’da savunma konularındaki uzmanlık eksikliği üzerinde durulmaktadır. Ancak, Raporun söylemine bakıldığında, bu sorun tanımlamasının, TSK’nin savunma harcamalarının uzmanlık eksikliği nedeniyle yanlış değerlendirildiğine dair bir düşünceye sahip olduğunu göstermektedir. Burada, sivil gözetim kapasitesinin artırılmasına ilişkin öneri, sadece sivil kontrolün altyapısını oluşturmaya yönelik değil, aynı zamanda TSK’nin, yanlış değerlendirmelerin önüne geçmek için inisiyatif almaya çalıştığı bir alan olarak görülmelidir. Raporda, gizlilik kavramının yeniden tanımlanması talebi, şeffaflık ilkesinin uygulanmasına yönelik tavrı dengelemeye yönelik olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda, Rapordaki bu talep, gizlilik ile şeffaflık arasında bir denge arayışı niteliğindedir. Şeffaflığın, ulus dışı izlemelere de imkân verdiği göz önünde bulundurulduğunda, askeri konulardaki gizlilik, her devletin ya da örgütün en önemli ölçütlerinden bir tanesi olduğu açıktır.

Raporun, en ayırt edici özelliği, belki de, YKİ tekniklerinin TSK’nde uygulanmasına yönelik kısmi bir reddi yansımasıdır. Bu tutum kendisini, “*TSK bir şirket gibi düşünülemez.*” ifadesinde bulmuştur. Bu ifade aslında, kamu yönetiminin genelinde uygulamaya konulan YKİ tekniklerinin eleştirisidir. Bu tavır, kamu yönetiminin ve devlet aygıtının, özel sektör işletmelerinde olduğu gibi sadece verimlilik ilkesine göre yönetilemeyeceği, devlet aygıtının bazı toplumsal riskleri yüklenmesi nedeniyle, her zaman buna uygun davranılamayacağı yönündeki eleştirilere bir örnektir. Raporda, bu sorunun çözümü için sivil-asker işbirliğine dayalı ortak bir anlayış oluşturulmasının hedeflendiği görülür. Bunun için, sivil ve asker, güvenlik ve savunma uzmanlarının birlikte çalışmasının, etkinlik ölçütünün uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli olduğu ifade edilmektedir.

Savunma Reformu Raporu, genel olarak, TSK’nin, mali kontrol sürecine yönelik bir *denge arayışı* olarak değerlendirilebilir. Raporda, TSK tarafından sivil üstünlük, siyasi ya da mali kontrol kabul görmekle birlikte, aslında bu sürecin tek taraflı ya da tek yönlü bakış açısıyla yürütülmemesi gerektiği ortaya konulmaktadır. Bu aynı zamanda, TSK’nin siyasi taleplerinin meşru siyasi bir kanal aracılığıyla dile getirmesidir. Bu yönüyle, sivil üstünlüğün kabul edildiğini göstermektedir. Ayrıca, bu Rapor, TSK’nin yönetimle ilişki biçiminin dolaylı hale getirildiğini göstermektedir. TSK’nin bu tür konularda doğrudan yönetim ile ilişki kurması yerine Başkomutan sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanı vasıtasıyla taleplerini dile getirmesi, kontrol sürecinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

c. Askeri Yönetim Alanının Piyasa Tarafından Kontrolü: Piyasa İlişkisinin Neoliberal Tasarımı

Askeri yönetim alanının piyasa tarafından kontrolü, piyasa ile olan ilişkinin neoliberal tasarım sürecidir. Bu süreçte, devlet aygıtının küçültülerek piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi sürecinde olduğu gibi, TSK’nin de küçültülmesi uygulamaya konulmuştur. Bu yönüyle başta TSK olmak üzere askeri yönetim alanı, Türkiye’de neoliberal politikaların nesnesi olduğu kadar, kamu örgütlenmesi olarak da bu politikaların uygulama alanıdır. Bu kapsamda, askeri yönetim alanının piyasa tarafından kontrolü, iki yönlü gerçekleşir. Bir taraftan, bu yönetim alanının piyasayı sınırlayıcı etkisi ortadan kaldırılarak ya da azaltılarak piyasanın faaliyet alanı genişletilirken diğer taraftan bu yapıda belirleyici olarak görülen TSK’nin kendi

yönetim ve örgütlenme ilkelerinde YKİ ve yönetim ilkelerine uygun olarak sivilleşme, özelleştirme ve dış kaynak kullanımı yöntemleri uygulamaya konulur.

Askeri yönetim alanının piyasa tarafından kontrolü, TSK'nin siyasi ve mali kontrolünün oluşturduğu ortamda ortaya çıkmıştır. YKİ ve yönetim ilkelerinin, kamu yönetimi genelinde ve askeri yönetim alanında akıl dönüşümünü sağlaması ve siyasi ve mali kontrol sürecinin askeri yönetim alanını hem yasal hem de fiili olarak piyasaya yönlendirmesi, piyasanın kontrol alanını genişletmiştir. Piyasanın kontrolü, kısaca, *TSK'nin belirleyici olduğu kabul edilen kamu hizmeti alanın özel sektörün sözleşme hukukuna tabi hale getirilmesi* olarak tanımlanabilir. Yani, daha önce kamu hukuku çerçevesinde yerine getirilen hizmetlerin serbest piyasanın rekabet ve faaliyet alanına dönüşmesi söz konusudur. Buna göre, piyasanın kontrol alanının genişlemesi, özel sektör sözleşme hukukunun daha fazla kamu hizmetinde uygulamaya geçirilerek bu hizmetlerin piyasanın rekabet ve faaliyet alanına dönüştürülmesi anlamına gelmektedir.

Askeri yönetim alanında piyasa kontrolü, diğer taraftan, TSK'nin piyasada çeşitli şekillerde faaliyet gösteren kuruluşlardaki belirleyiciliğini ortadan kaldırmayı hedefler. Bunların en çok, karar mekanizmalarının sivil üstünlük temelinde dönüştürülmesi ya da bu kuruluşların, kamu hukukunda kaynaklanan ayrıcalıklarının kaldırılması şeklinde uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Piyasada faaliyet gösteren yerli ya da yabancı yatırımcılar için sınırlayıcı etki yaratan ayrıcalıklar, özellikle eleştiri konusu yapılmaktadır. Zira serbest piyasanın rekabet koşullarında avantaj yakalamak isteyen özel sektör girişimcileri, piyasadaki paylarını artırmak, ucuz finansman sağlamak ve karı azamileştirmek amacını gütmektedir.

Askeri yönetim alanında piyasanın kontrolü süreci, genel olarak, TSK'nin yetki alanı içinde olan ve demokratik süreçte yurttaş denetimine açık olan alanı daraltmaktadır. Doğrudan yurttaş denetimine açık olan kamusal alan, sözleşme hukukuna tabi hale gelerek denetim, sözleşme kuralları kapsamına indirgenmektedir. Dolayısıyla bu, siyasi sonuçları da olan bir durumdur. Burada, sözleşmenin tarafları olarak devlet-özel sektör eşitliği öngörüldüğünden yaptırım sadece sözleşme kuralları çerçevesinde kalmaktadır. Bu durumu dengelemek maksadıyla, kamusal yaptırım mekanizmaları yasal ve fiili olarak uygulamaya geçirilse de, piyasa bu engelleri aşmanın yolunu serbest piyasa ilkesi çerçevesinde bir şekilde bulmaktadır.

Türkiye’de henüz tam olarak olgunlaşmayan bu piyasa tipi, serbest piyasaya devredilen kamusal hizmetlerin niteliği ile doğrudan ilgilidir. Halen olgunlaşma yolunda devam eden bu piyasa hem sivil hem de askeri hizmetleri içerir.

Askeri yönetim alanının piyasa tarafından kontrolü, bir taraftan sivil nitelikli mal ve hizmet üreten sektörler için faaliyet alanı açarken diğer taraftan askeri nitelikli mal ve hizmetleri sunmaya dönük bir piyasa oluşturur. Bu piyasa, Türkiye’de halen olgunlaşma aşamasında olan güvenlik piyasasıdır. Özel güvenlik şirketleri ile kurulmaya başlayan güvenlik piyasası, savunma sanayinden farklı olarak bir hizmet sektörü olarak faaliyet göstermektedir. Bu anlamda, güvenlik piyasası, devletin meşru şiddet kullanma tekelinin terkinde, sivilleşme ve özelleştirmenin ileri aşamasını temsil eder. Sonuç olarak; askeri yönetim alanı içerisinde TSK’nin piyasayı sınırlayıcı etkisinin ortadan kaldırılması ya da azaltılması yoluyla sivilleşme ve özelleştirme yöntemleriyle bir güvenlik piyasası oluşturulur ve böylece piyasanın faaliyet, kontrol ve rekabet alanı büyütülür.

(1) TSK’nin Piyasa Tarafından Sınırlanması: Piyasa Alanının Genişletilmesi

Türk Silahlı Kuvvetleri’nin piyasa tarafından sınırlanması, piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi anlamına gelir. 1980’lerden itibaren Türkiye’de devletin özelleştirmeler yoluyla küçültülmeye başlamasının ardından, 1994’ten itibaren uygulamaya konulan ve IMF ile Dünya Bankası tarafından desteklenen daha fazla ekonomik serbestleşme, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının azaltılması politikaları, 2000’li yıllarda devletin güvenlik işlevi üzerinden faaliyet alanını genişletmeye geçmiştir. 1990’ların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan tartışmalara bakıldığında, neoliberal yaklaşımın TSK ile ilgili ekonomik yaklaşımını Tablo-50’deki gibi göstermek mümkündür. Burada gösterilen alanlara müdahale ederek TSK’nin hem ekonomik sistemde tuttuğu alanı hem de TSK örgütlenmesinin kendisini sınırlamaya çalıştığı görülür. Neoliberal ekonominin bu tavrı, TSK üzerinden güvenlik alanının piyasalaşması için sözleşme hukukunun uygulama alanının genişletilmesinden başka bir şey değildir.

Tablo-50: TSK'ne Yönelik Neoliberal Ekonomi Yaklaşımı-Tahlil⁸⁰⁷

Neoliberal Müdahale Alanı	Neoliberal Tezde Sorun Alanı	Neoliberal Müdahale Yöntemi
Zorunlu Askerlik	İşgücü Piyasasından (Nitelikli) İnsan Eksilmesi	Sözleşmeli İstihdam
		Bedelli Askerlik
	İstihdam İçin Ön Koşul Olması	Zorunlu Askerliğin Kaldırılması
Askeri Personel İstihdamı	Kariyer Sistemine Dayalı istihdam	Sözleşmeli İstihdam
Askeri Liseler	Sözleşme Hukukuna Tabi İşgücü Miktarının Sınırlanması	Askeri Liselerin Kaldırılması
Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgeleri	Özel Mülkiyet Alanının Sınırlanması	Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgelerinin Küçültülmesi ya da Kaldırılması
OYAK, SSDF, TSKGV, MKEK ve Askeri Fabrikalar	Devlet Kapitalizmi Rekabet Savunma Kaynaklarının Merkezi Kontrolü	Özelleştirme Karar Mekanizmasının Sivilleştirilmesi Kamusal Niteliğin Kaldırılması (Lağıv) Kamusal Ayrıcalıkların Kaldırılması

Neoliberal ekonominin müdahale alanlarından ilki, işgücü miktarının artırılmasına yönelik zorunlu askerlik sistemi ve başta askeri liseler olmak üzere ortaöğrenim yapan askeri okullardır. Neoliberal ekonomi düşünüy, zorunlu askerlik sistemine ilişkin olarak başlıca iki sorun alanı tanımlar. Bunlardan ilki, zorunlu askerlik nedeniyle işgücü piyasasında bulunan nitelikli işgücünün belirli bir süreyle TSK bünyesinde tutulmasıdır. Zorunlu askerlik sistemi kapsamında bulunanların tüm ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanmasına ve bunun için devletin piyasadan başta giyecek ve yiyecek olmak üzere alım yapmasına rağmen, nitelikli işgücünün belirli bir süre istihdamdan uzak kalması piyasa açısından olumsuz olarak nitelenir. Bu yaklaşım, nitelikli işgücünü mal ve hizmet üretiminden çektiği gerekçesiyle, zorunlu askerlik sistemini *ekonomi açısından atıl kapasite yaratan bir uygulama* olarak görür. Neoliberal yaklaşım, zorunlu askerlik sistemine ilişkin kaygısını

⁸⁰⁷ Bu tabloda belirtilen neoliberal müdahale ve sorun alanlarını başta AB İlerleme Raporları olmak üzere, IMF ve DB ile TESEV, SDE, BİLGESAM gibi sivil toplum örgütlerinin raporlarında ve diğer çalışmalarında görmek mümkündür. Bu tablo, söz konusu rapor ve çalışmalarda dile getirilenlerin tasnifi ve kavramsallaştırılması suretiyle oluşturulmuştur.

ortadan kaldırmak için iki konu üzerinden zorunlu askerlik sistemini tartışmaya açmaktadır. Bunlardan ilki, zorunlu askerlik kapsamındaki er ve erbaş kadroları yerine profesyonel ordu olarak adlandırılan ve sözleşmeli askeri personel istihdamına dayanan er ve erbaş kadrolarına geçilmesidir. Zorunlu askerlik sisteminde TSK bünyesinde bulunan bireylerin piyasanın sözleşme hukuku çerçevesinde ve performans esaslı olarak istihdamını öngören bu yapı, bir taraftan TSK’nde uygulanan kariyer sistemini YKİ temelli performans ölçümüne dayalı olarak yeniden yapılandırırken diğer taraftan sözleşmeli istihdam nedeniyle işgücü akışkanlığı da sağlanmaya çalışılmaktadır.⁸⁰⁸ Sözleşmeli subay, astsubay ve uzman erbaş istihdamı ise, TSK’nde uygulanan kariyer sisteminin katı kurallarının gevşetilmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bütün giderleri devlet tarafından karşılanan askeri öğrencilerin sekiz yıllık öğrenim gördüğü askeri okullar yerine kısa süreli eğitimi müteakip sözleşmeli olarak istihdamı öngören sözleşmeli sistem, işgücü piyasasının genişlemesi yanında işgücü akışkanlığını hedeflemektedir. Özellikle, muvazzaf askeri personelin zorunlu hizmet süresinin 15 yıldan 10 yıla düşürülmesi⁸⁰⁹ de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Neoliberal düşünün, zorunlu askerlik sistemine yönelik sorun tanımlaması konusunda desteklediği çözümlerden birisi de bedelli askerlik uygulamasıdır. Bedelli askerlik uygulaması, bir taraftan kamu gelirlerinin artırılmasını sağlarken diğer taraftan işgücündeki nitelikli bireylerin piyasadan belirli süre ayrılmasını önler. Bedelli askerlik uygulamasının bir başka yönü ise, ilk defa 2012 yılında kendisini göstermiştir. Bu da finans sektörünün konuya olan ilgisidir.

⁸⁰⁸ Neoliberal düşün açısından askeri okulların bir başka yönü daha vardır. Zira askeri ortaöğrenim kurumları, medeni hukuka göre sözleşme yapma ehliyeti olmayan bireylerin parasız yatılı öğrenim gördüğü yerlerdir. Astsubay hazırlama okullarının kapatılmasından sonra, subay kaynağını yetiştiren askeri liselerin kapatılması, askerlik mesleğine girişte, medeni hukuka göre reşit olanların istihdamına geçiş anlamına gelir. Bu yaşlar, özel hukukta, bireysel sözleşme yapabilme yetisine sahip olunan bir döneme işaret etmektedir. Bu durum, piyasanın faaliyet alanının genişlemesini sağlayan bir uygulamadır.

⁸⁰⁹ 22 Mayıs 2012 tarihli ve 8318 Sayılı Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 47’nci maddesi. Kanun maddesinin gerekçesinde, “*Yabancı ülke Harp Okulları mezunları ile Harp Okulları mezunlarının mecburi hizmet süresinin eşitlenmesi amaçlanmıştır.*” denilmektedir. Bkz. TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 24, Cilt: 21, Yasama Yılı: 2, 109’uncu Birleşim, 22 Mayıs 2012.

2012 yılındaki bedelli askerlik uygulamasında⁸¹⁰, bankacılık sektörünün de konuya ilgi gösterdiği ve bunu bir kredi verme imkânı olarak kullandığı görülür. Bankaların taksit ve kredi imkânlarıyla teşvik edilen bu uygulama, “*bedelli askerlik kredisi*” adıyla finans sektörünün ürünlerinden birisi haline gelmiştir.⁸¹¹ Buna göre, bedelli askerlik, özel (finans) sektörün kar amaçlarına da hizmet eden bir uygulamadır. Zorunlu askerlik uygulamasının piyasayı kısıtlayıcı etkisi işe alımda da kendisini gösterir. Burada, zorunlu askerlik, işe alım için bir ön koşuldur. Mesela erkek işgücünün işe alınması için askerliğini yapmış olma ya da askerlik ile ilişkisinin olmaması şartının aranması, işgücü piyasasında kısıtlayıcı bir etmen olarak görülür. İşe alımlarda kişinin “askerlik hizmetiyle ilişkisinin olmaması” bir ölçüt olarak kullanılmaktadır.⁸¹² Çünkü işveren, askerlik hizmetinin anayasal bir yükümlülük olması yanında, yetişmiş çalışanın askerlik hizmeti için belirli bir süre işten ayrılmasını istememektedir.⁸¹³

Piyanın diğer bir sorun tanımlaması ise, askeri yasak ve güvenlik bölgeleridir. Zira toprak, çeşitli maksatlarla kullanılan bir üretim faktörü olması nedeniyle, bazen sadece bir mülkiyet konusu bazen de sınaî, ticari ya da tarımsal faaliyet alanı olarak

⁸¹⁰ 30 Kasım 2011 tarihli ve 6252 Sayılı Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca, 30.000 TL ödemek ve 30 yaşından gün almamış olmak kaydıyla bedelli askerlik uygulaması yapılmıştır.

⁸¹¹ Mesela, bedelli askerlik kredisi, devlet bankası olan Halkbank tarafından da 30.000 TL’ye ve 60 aya kadar vadeyle verilmiştir. Buna göre, masrafsız 30.000 TL’nin 60 ay vade sonunda faiz ödemesi 19.158 TL’dir. Özel başka bir banka da, 30.000 TL’ye kadar masrafsız ihtiyaç kredisini, % 1,40 faizle verdiğini duyurmuştur. 30.000 TL, uzun dönem zorunlu askerlik süresine karşılık gelen 15 aya bölündüğünde aylık 2.000 TL gelire karşılık gelirken, kısa dönem zorunlu askerlikte bu tutar 5.000 TL’dir. Dolayısıyla, aylık geliri 2.000-5.000 TL aralığında değişen kesim askere gitmezse, bu kadar gelirden olurken gitmez ise, bu geliri kendisinde kalmakla birlikte üstüne faiz ödemektedir.

⁸¹² T.C. Hatay Valiliği, **Hatay İli İşgücü Piyasası Analiz Çalışması**, Hatay, 2010, s. 99, <http://www.hatay.gov.tr/images/Rapor/Hatay%20Son.pdf>, (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2014).

⁸¹³ Mesela Hatay ilinin işgücü piyasasına yönelik yapılan bir analiz çalışmasında, işgücünün “askerlik durumu” hakkında da bir veri toplanmıştır. Buna göre, çalışanların % 89,1 ‘i askerlik ile ilişkisi bulunmayan ya da muaf iken % 1,7’si tecillidir. Bu çalışmada varılan sonuç şöyle ifade edilmektedir: “*Hatay ilinde anket uygulanan işletmelerdeki çalışanların askerlik durumları incelendiğinde; çalışanların neredeyse tamamının askerlikle bir ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Sektörlerin tecrübeye verdiği önem dikkate alındığında, askerlik durumunun istihdam edilebilirlik ve kariyer açısından önemi de ortaya çıkmaktadır.*” Bkz. a.g.k., s. 83.

piyasa açısından kıymetlidir. Askeri kışla, karargâh ve kurumların fiilen işgal ettiği alanlarla ilgili olarak küçülme ya da tasarruf sağlama gibi gerekçeler öne sürülürken, söz konusu askeri yasak ve güvenlik bölgeleri olduğunda, özel mülkiyet ya da piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi açıkça dile getirilmektedir. Küçülme ya da tasarruf gerekçesiyle askeri kışla, karargâh ya da kurumların kapatılması ya da bir araya toplanması, hem kendi kapladığı alanın hem de diğer askeri yasak ve güvenlik bölgelerini ortadan kaldırarak, belirli bir toprak parçasını serbest bırakmaktadır. Özellikle, kentleşme nedeniyle, önceden arazi niteliğinde olan yerlerin zamanla şehrin meskûn yerleri içerisinde kalması, TSK'nin işgal ettiği alanların toprak rantının yükselmesine yol açmıştır. Dolayısıyla, bu alanların TSK tarafından boşaltılması bu rantı elde etmek isteyen kesimler açısından önemlidir. Türkiye’de son yıllarda afet ve acil durumlara karşılık olarak yürütüldüğü söylenen kentsel dönüşümü projelerinde askeri birliklerin de olması bir tesadüf değildir.⁸¹⁴

Askeri yasak ve güvenlik bölgeleri⁸¹⁵, piyasanın serbestçe faaliyet gösteremediği alanlardır. Bu nedenle, askeri yasak ve güvenlik bölgeleri, piyasayı kısıtlayıcı alanlar olarak görülür. Bunun için neoliberal ekonomi, bu alanların özel sektöre açılmasını, yani nihai olarak özel mülkiyet konusu yapılmasını ister. Türkiye’de, 2000’li yıllardaki özelleştirme ve serbestleşme sürecinde, askeri yasak ve güvenlik bölgeleri ile ilgili değişikliklerin, bu bölgelerin kaldırılması, küçültülmesi ya da bunlara ilişkin yasal düzenlemelerin serbestleştirilmesi şeklinde ortaya çıktığı görülür. Askeri güvenlik bölgelerine Avrupa Birliği de ilgi duymaktadır. Özellikle yabancı uyruklu olanların askeri güvenlik bölgelerine yakın yerlerde taşınmaz almalarını

⁸¹⁴ Bu kapsamda, Çevre ve Şehircilik Bakanı Erdoğan Bayraktar’ın Ağustos 2013 ayında basına yansıyan ifadelerini tahlil etmekte fayda vardır.

⁸¹⁵ 18 Aralık 1981 tarihli ve 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre, *kara askeri yasak bölge; “yurt savunması bakımından hayati önem taşıyan askeri tesis ve bölgelerin, çevre duvarı, tel örgü veya benzeri engel veya işaretlerle belirlenen dış sınırlarının en az yüz, en fazla dört yüz metre uzağından alınan noktaların birleştirilmesi suretiyle meydana gelen alanlarla, bunların çevresinde, bu bölge sınırlarından başlamak üzere beş kilometreye, savunma ihtiyacı ve bölgenin özelliklerinin zorunlu kıldığı hallerde on kilometreye kadar uzaktan seçilen noktalardan geçirilen hatla tesbit edilen alanlar ile yurt savunması bakımından gerekli görülen diğer bölgelerde kurulan ve sınırları Bakanlar Kurulu Kararı ile tesbit edilen alanlardır.”*

yasaklamasını ya da Genelkurmay Başkanlığı ve Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılması⁸¹⁶, 2002 yılı AB İlerleme Raporunda eleştiri konusu olmuştur.⁸¹⁷ Piyasa alanının, askeri yasak ve güvenlik bölgeleri üzerinden genişletilmesi, 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ve 2644 Sayılı Tapu Kanununda yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmektedir.

Bu kapsamda, 2004-2013 yılları arasında yapılan değişikliklerde, başlangıçta turizm amaçlı olarak dile getirilen serbestleşme, zamanla yerli ve daha sonra yabancı sermaye ve mülkiyet serbestleştirilmiştir. Kati şekilde olan yasakların zamanla, değerlendirme ya da belirli koşullar altında kaldırılması şeklinde bir yaklaşım sergilendiğini söylemek mümkündür. Serbestleşme, kati yasakların kaldırılarak belirli konularda Genelkurmay Başkanlığına yetki devrini gerekli kılmışken, özellikle yabancı yatırımcılar ile olan hususlardaki *yer belirleme yetkisi*, Genelkurmay Başkanlığı ya da Milli Savunma Bakanlığından alınarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Bakanlık vasıtasıyla Bakanlar Kuruluna verilmiştir.⁸¹⁸ 2013 yılına gelindiğinde, uluslararası sermayeli şirketlerin yatırım ve mülkiyet edinme konularındaki şikâyetlerine göre düzenleme yapıldığı, Kanun gerekçesinde açıkça dile getirilmiştir.⁸¹⁹ Taşınmaz mülkiyetleri konusunda ise, en

⁸¹⁶ Bkz. 18 Aralık 1981 tarihli ve 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler Ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ile 22 Aralık 1934 tarihli ve 2644 Sayılı Tapu Kanunu Md. 35 ve 36.

⁸¹⁷ 2002 yılı İlerleme Raporunda bu eleştiri şöyle dile getirilmiştir: “*Yabancı gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz mal edinmeleri ile ilgili mevzuat Türkiye’de mevcuttur. Türkiye ile diğer ülkeler arasında, yabancı gerçek kişilerin taşınmaz mal edinmelerine, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde imkân tanınmaktadır. Ancak, yabancı gerçek kişilerin köylerde ve askeri ve güvenlik bölgelerinin yakınlarında taşınmaz mal edinmeleri yasaktır.*” Bkz. Avrupa Komisyonu, 2002.

⁸¹⁸ Bkz. 18/12/1981 tarihli ve 2565 Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun 7’nci maddesi.;TBMM, **Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Millî Savunma Komisyonu Raporu (1/729)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss340m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).; TBMM, **Tapu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı; İstanbul Milletvekili Emin Şirin’in, Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi; Erzurum Milletvekili Mustafa Nuri Akbulut’un, 2644 Sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu (1/1139, 2/319, 2/556)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1051m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁸¹⁹ TBMM, **Tapu Kanunu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ile Bartın Milletvekili Yılmaz Tunç’un; 3402 Sayılı Kadastro Kanununda Değişiklik**

son 2013 yılında yapılan düzenlemede, uluslararası sermayeli şirketlerin askeri bölgelerdeki ve özel güvenlik bölgelerindeki taşınmaz mülkiyeti edinimleri Genelkurmay Başkanlığının iznine bırakılmıştır. Ancak, bu yerlerin Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen yerler içinden olması, TSK'nin bu alandaki yetkisini kısıtlayıcı niteliktedir.⁸²⁰ 2004 yılından itibaren yapılan değişikliklere bakıldığında, bir serbestleşme eğilimi hemen dikkati çekmektedir. Yıllar itibarıyla bu serbestleşmenin daha da arttığı görülür. Dolayısıyla TSK'nin askeri araziler üzerinden piyasa faaliyet alanını kısıtlayıcı etkisi, azaltılmaya çalışılmıştır. Askeri araziler ile ilgili bir diğer boyut ise, bu bölgelerde ya da yakınlarında faaliyet gösteren ticari ya da sınaî kuruluşların piyasaya dönük faaliyetlerinin kısıtlanmasıyla ilgilidir. Özellikle, bu bölgelerdeki sivil faaliyetlerin yasak olması ya da izne tabi olması, reklam ve pazarlama faaliyetlerine yönelik bölgenin tanıtılmasında kısıtlayıcı bir etmen olarak görülmektedir.⁸²¹ Bunun yanı

Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu (1/557, 2/267), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss228.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014); 03 Mayıs 2012 tarihli ve 6302 Sayılı Tapu Kanunu Ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

⁸²⁰ 2012 Ekim ayında Tapu ve Kadastro Genel Müdürü Davut Güney'in basına yansıyan sözleri, konuya yaklaşımı ortaya koyması açısından önemlidir: *“Türkiye’de askeri güvenlik bölgesi denilen birçok yerin bu sıfatla alakasının olmadığını gördük. (...) Mesela 1995’te denilmiş ki Kara Harp Okulunun çevresi Askeri Güvenlik Bölgesi denilmiş. Şimdi orası askeri güvenlik bölgesi mi değil mi? Fethiye’de, Milas’ta Çanakkale de olsun askeri güvenlik bölgesi diye arazinin tamamı güvenlik bölgesi olarak belirlenmiş. Siz her asker tel örgüsünün çevresine 500 metre koruma alanı getirirseniz Türkiye’nin her tarafı askeri güvenlik bölgesi olur. Onun için askeri güvenlik bölgeleri yeniden belirleniyor.”* Bkz. Sabah, “Askeri bölgeler tamamen değişiyor”, 18 Ekim 2012, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/10/18/askeri-bolgeler-tamamen-degisiyor>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁸²¹ 2004 yılındaki yasa değişikliği kapsamında AKP Grubu adına söz alan Manisa Milletvekili Süleyman Turgut, bu durumu şöyle ifade etmiştir: *“İkinci derece askeri yasak bölgelerde yaşayan ve bu bölgelerden geçimini sağlayan, özellikle, ziraatla uğraşan, orada konutları bulunan, hatta ve hatta, bu ikinci derece yasak bölgelerin içerisinde sanayi tesislerine sahip olan sanayicilerimizin de büyük bir sıkıntısı vardır. Onlar da, zaman zaman, bu kendi sanayi tesislerinin tanıtımını yapmak, onlarla ilgili katalog üretmek ve çeşitli sinevizyon gösterileri yaparak, bu üretim tesislerini tanıtmak amacıyla yapacakları birtakım çalışmaları, maalesef, bu kanun maddesi gereğince, bu çekimleri ve fotoğraflamaları yapamadıkları için, kendi tesislerini tanıtılamamaktadırlar; dolayısıyla, hem çiftçilerin hem sanayicilerin hem de bu bölgeleri gezen turistlerin rahat çekim yapabilmeleri,*

sıra, askeri kışla, kurum ya da karargâhların bulundukları bölgeler itibarıyla, savunma ve güvenlik gerekçeleri yanında bölge ekonomisi açısından da bir işlevi bulunmaktadır. Özellikle, askeri birliklerin, küçük ölçekli girişimlerin desteklenmesi, yerel/bölgesel esnaf ve KOBİ'lere gelir yaratması açısından belirli bir işlevi vardır. Bu anlamda, askeri birlikler, bölgesel kalkınma politikalarının desteklenmesinde rol oynamaktadırlar. Dolayısıyla, özellikle, nüfusu, mal ve hizmet üretimi kısıtlı olan yerlerde askeri birliklerin varlığı istenmektedir.⁸²² Dolayısıyla, askeri birliklerin belirli bölgelerde toplanması, bölgesel ekonomi politikaları açısından da ele alınmalıdır. Kalkınma yaklaşımının bölgesel kalkınma ajanslarına dayandırıldığı bir kalkınma politikasında, TSK'nin küçük yerleşim birimlerinden çekilmesi söz konusudur. Belirli bir bölgelerde toplanan askeri birliklerin ihtiyaçları da hacim olarak artacağından, bu ihtiyaçların karşılanması için bu bölgelerde en az KOBİ ölçeğinde işletmelerin varlığı gerekmektedir. Bunun sonucu olarak, TSK'nin faaliyet alanının askeri yasak ya da güvenlik bölgeleri üzerinden sınırlandırılması, çok yönlü bir piyasa alanının ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

Neoliberal yaklaşım açısından, müdahale alanlarından bir diğeri de, Türkiye'de savunma kaynaklarını ve sanayini kontrol eden siyasi ve ekonomik mekanizmalardır. Türkiye'de askeri sanayinin devlet kaynaklı ya da destekli görünümü, bu alanda devlet kapitalizminin devam ettiğine yönelik bir algı yaratmaktadır. Bu nedenle, OYAK, SSDF, TSKGV ve MKEK, neoliberal müdahale alanlarına olarak belirlenmiş durumdadır. Neoliberal ekonomi yaklaşımının tartışmaya açtığı

buralarda fotoğraf ve film kayıtları alabilmeleri için bu kanun değişikliği gündeme gelmiştir.” Bkz. TBMM, Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 39, Yasama Yılı: 2, 47'nci Birleşim, 27 Ocak 2004.

⁸²² 2004 yılında Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgeleri kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun tasarısı görüşmelerinde CHP Ardahan Milletvekili Ensar Ögüttün şu ifadeleri, bu durumu özetlemektedir: “Ben, Türk Silahlı Kuvvetlerimizden istirham ediyorum; Ardahan'a bir acemî eğitim birliği kurulsun. İç Anadolu'da, tabii ki çeşitli bölgelerimizde var; ama, hem güvenlik açısından hem sınırdaki göçün önlenmesi açısından hem de Ardahanlı esnafın alışverişi ve o bölgeye gelen giden insanlardan faydalanması, ekonomik anlamda kalkınması için, Ardahan bölgesine acemi eğitim birliğinin kurulmasını arzu etmekteyiz. İkinci bir istirhamımız; Damal İlçemizde tabur vardı, tabur kalktı. Çok küçük bir ilçemizdir. Bu ilçemize de taburun geri gelmesini istiyoruz. Hakikaten binalarımız boş; Damal esnafı çok zor durumda; yani, bu anlamda, ben, Türk Silahlı Kuvvetlerinden ve Genelkurmay Başkanlığımızdan, Damal'a taburun geri gelmesini istirham ediyorum. Hem güvenlik açısından hem oradaki esnafın canlılığı açısından bu çok önemlidir.” Bkz. a.g.k.

konulardan birisi de Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)'dur. Kamusal niteliği, kurulduğu yıllardan itibaren tartışmalı olan OYAK'ın, kamu tüzel kişisi olduğu yasal olarak kabul görmüştür. Zira yasa ile kurulmuş olması ve kamu gücünü uygulama yetkisine sahip olması, bu niteliğin teyit edilmesinde karine olarak kullanılmaktadır. OYAK, yönetim itibarıyla, sivil ve asker, özel ve kamu temsilcilerinde oluşan kurullar tarafından yönetilmekte ve denetlenmektedir. Ancak, TSK personelinin emeklilik fonu niteliğini taşıması ve Türkiye'de çeşitli sektörlerde yatırımlarının olması, TSK'nin ekonomik sistem üzerinde etkisi olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra OYAK, kamusal niteliğinden kaynaklanan özellikleri üzerinden de eleştiri konusu olmaktadır. 205 Sayılı OYAK Kanunu uyarınca vergi muafiyetlerine sahip olması ve askeri personel aylıkları üzerinden belirli oranda kesilen zorunlu aidat gelirin olması⁸²³, piyasada faaliyet gösteren diğer özel sektör şirketleri için haksız rekabet yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Mesela Akça, askeri-iktisadi yapı olarak adlandırdığı yapının dayanaklarından bir tanesinin de OYAK olduğunu söyler ve OYAK'ı *askerlerin holdingi* olarak adlandırır. Akça, TSK'nin askeri harcamalar, OYAK ve askeri sanayi üzerinde belirleyici olduğunu iddia eder. Askeri-iktisadi yapının toplumda militarizasyon yarattığını savunan Akça, buna çözüm olarak, bu *üç alanın denetime açılmasını, TSK'nin her üç alandaki belirleyiciliğinin kaldırılmasını ve askeri-iktisadi yapının sonlandırılmasını (OYAK'ın lağv edilmesi, özelleştirme)* önerir. Hatta iktisadi kaynakların askeri rasyonalitenin dayattığı ihtiyaçlara göre değil, demokratik toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılması gerektiğini söyler.⁸²⁴ Akça'nın dile getirdiği bir konu ise, OYAK'ın askeri personele sağladığı imkânlardır. Bu imkânlardan rahatsızlık duyduğu anlaşılan Akça, bunun askeri zümre oluşumunu desteklediğini savunur. Akça'nın şu ifadeleri, OYAK'ın askeri personele sağladığı imkânlara yönelik tutumu ortaya koymaktadır.⁸²⁵

“Neoliberal iktisadi ve sosyal politikaların 1980 sonrasında derinleştirdiği yoksulluk ve yoksunluk bağlamında TSK'nin ayrıcalıklı toplumsal zümre halinin

⁸²³ Bkz. 03 Ocak 1961 tarihli ve 205 Sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanununun “Kurumun Gelirleri” başlıklı 18'inci maddesi ile “Kurumun Muafiyetleri” başlıklı 35'inci maddesi.

⁸²⁴ İ.Akça, 2010, s. 5; 30.

⁸²⁵ a.g.k., s. 13.

pekişmesi, pretoryen ordu modelini güçlendirmekte ve Türkiye’de demokrasinin normalleşmesini engelleyici bir unsur olarak durmaktadır.”

Bütün bu eleştirilere rağmen, TBMM Dilekçe Komisyonu bünyesinde OYAK Alt Komisyonu kurulmuş ve ilk kez 2012 Ocak ayında Komisyonun talebi üzerine, TBMM adına SPK, Maliye Bakanlığı, SGK, Hazine ve Sayıştay denetçileri OYAK’ı denetlemeye başlamıştır. Ancak denetim raporunun kamuoyuyla paylaşılmaması eleştirileri daha da artırsa da, OYAK’ın mevcut yapısını devam ettireceği görülmektedir. Tabi ki, TSK ile bağlantısı dışında, OYAK’ın kanunla kurulmuş ve piyasada çeşitli sektörlerde faaliyet gösteriyor olması, piyasadaki diğer yabancı ve yerli aktörler açısından ilk bakışta bir rekabet sorunu olarak görülmektedir. Ancak, OYAK’ın sadece, kanunla kurulmuş olmasından ve vergi muafiyeti gibi ayrıcalıklara sahip olması bile, devleti hedef alan neoliberal düşün açısından sorunlu bir durumdur. Bununla birlikte, OYAK’ın küresel piyasalardaki meşruiyetini sağlamak için yabancı ortaklıklara gittiğini söylemek mümkündür. Bu anlamda, küresel kapitalist sisteme uyum sağlayarak varlığını sürdüren OYAK’ın bu meşruiyet zeminini sürdürdüğü sürece varlığının piyasa açısında bir sorun olarak görülmeyeceği açıktır.

Neoliberal ekonomi açısından Türkiye’deki diğer sorun, SSDF ve TSKGV gibi fonlar sayesinde ulusal savunma sanayinin oluşturulması ve desteklenmesidir. Küresel şirketlerin hâkimiyeti açısından, yerli savunma sanayi bir sorun olarak görülür. Özellikle, SSDF ve TSKGV kaynaklarının artırılmasını talep eden TSK’nin, bu anlamda, neoliberal yaklaşımın hedefi olması kaçınılmaz olarak görülmelidir. Zira SSDF ve TSKGV, bütçe kaynaklarının dışında, Türkiye’de savunma sanayini doğrudan destekleyen, bu alanlarda yatırımlar yapılmasını sağlayan kaynakları ve karar mekanizmasını bünyesinde barındırmaktadır. Bu aşamada, neoliberal yaklaşım açısından ilk hedef ve kazanım, bu fonların sivil denetime tabi hale getirilmesidir.⁸²⁶ Aralık 2010 ayında yürürlüğe giren 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ile bu fonların Sayıştay ve dolayısıyla TBMM denetimi sağlanmıştır. Devletçi-askeri yaklaşımı reddeden neoliberalizm, sivil denetim sağlandıktan sonra, bu fonların *karar mekanizmalarının sivilleştirilmesi* üzerinde durur. SSDF kaynaklarının kullanımına karar veren SSİK ile TSKGV yönetim ve denetim kurullarında bir değişiklik

⁸²⁶ H.Akay, 2010, s. 19.

yapılmamıştır. Neoliberal yaklaşım açısından, bu durumun siviller lehine değiştirilmesi gerekir. Bu kurullarda, sivil ve asker seçkinler birlikte olmasına rağmen, bugüne kadar sivil sayısının artırılmasına yönelik bir düzenleme yapılmamıştır. SSDF’ nun gelir kaynaklarından önemli bir kısmının TSKGV kuruluşları tarafından sağlandığı düşünüldüğünde ise, neoliberal yaklaşım açısından bir başka sorun ortaya çıkar. Zira karar mekanizmalarında mutlak sivil üstünlüğün sağlanmamış olması ve SSDF tarafından elde edilen kaynakların savunma sanayinin üçte bir oranında olması, savunma sanayi üzerinde TSK’nin bir tekeli olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.⁸²⁷ Tabi ki burada, neoliberal ekonomi yaklaşımı açısından, devlet kesiminin savunma sanayindeki üçte birlik payı asıl sorun olarak görülür. Bu kapsamda, bu pay üzerinde tekeli olduğu düşünülen TSK’nin de, neden neoliberal reformların nesnesi haline getirildiği daha iyi anlaşılmaktadır.

Savunma sanayi içerisinde, KİT niteliğini koruyan MKEK ise, Milli Savunma Bakanlığı’na *bağlı ve kamu tüzelkişiliğine sahip* bir kuruluş olarak faaliyet göstermektedir. Sayıştay denetim alanında olan MKEK açısından, neoliberal müdahale alanı, KİT örgütlenmesinin neoliberal politikalar tarafından istenmeyen bir örgütlenme olmasıdır. Bununla birlikte, MKEK, bugüne kadar bu niteliğini korumuştur.⁸²⁸ MKEK, bir taraftan TSK’nin savunma sanayindeki etki alanının bir uzantısı olarak görülürken diğer taraftan kamu finansmanından yararlanan bir KİT olması nedeniyle, savunma harcamalarının bütçeden dolaylı olarak finanse edildiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Savunma sanayinde ve TSK’nin ihtiyaçlarının

⁸²⁷ a.g.e., s. 19.

⁸²⁸ 1997 yılı bütçe kanun tasarısı görüşmelerinde Refah Partisi Grubu adına söz alan Ağrı Milletvekili Sıddık Altay’ın ifadeleri, liberal yaklaşımı göstermektedir: “*Silahlı Kuvvetler bünyesinde, ileri düzeyde bakım, onarım, üretim ihtiyaçlarını karşılayan çok sayıda fabrika ve tesis mevcuttur. Zamanında sivil piyasa yetersiz kaldığı için, teşkilat bünyesinde oluşturulan bu askerî sanayi kuruluşları, Silahlı Kuvvetlerin idamesi için değerli hizmetler ifa ederken, aynı zamanda bulundukları bölgenin sanayi altyapısı ve insan gücünün gelişmesine de önemli ölçüde katkıda bulunmuşlardır. Ne var ki “askerî KİT” diyebileceğimiz bu kuruluşlarla, savunma sanayiinin bugünkünden daha iyi yere gidebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, yönetim ve bağlantı şekliyle ömrünü doldurmuş olan bu kuruluşların bir an önce özelleştirme kapsamına alınması uygun olacaktır. (...) Bu kapsamda, silahlı kuvvetlerin bünyesindeki, potansiyel olarak çok yetenekli savunma sanayii kuruluşlarının reorganizasyonu, rasyonelleştirilmesi ve bir plan dâhilinde özelleştirilmesi, gelişmeyi hızlandırıcı bir faktör olarak dikkate alınmalıdır.*” TBMM, **Tutanak Dergisi**, 13 Aralık 1996.

karşılanmasında *yerli katkıyı artırmak* amacıyla kurulan MKEK, sivil ve (muvazzaf) asker üyelerden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. AKP Hükümetinin 2013 hedefleri doğrultusunda yerli savunma sanayi açısından ilk örneği teşkil eden MKEK' nun bu yapısını belirli bir süre daha koruyacağını söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra, TSK bünyesinde bulunan ve fabrika niteliğinden ikmal ve bakım merkezi niteliğine geçen tesisler bulunmaktadır. Daha çok işletme, idame ve yedek parça, bakım ve onarım hizmetlerini yürüten bu tesislerin de TSK bünyesinde çıkarılması hedeflenmektedir. Bununla birlikte, bunların küçük ölçekli ve acil ihtiyaçları karşılamaya dönük olarak varlık göstermeleri ve aynı zamanda TSK çapında bir ikmal ve bakım ağı oluşturmaları nedeniyle, bu tesislerden vazgeçilmesi mevcut koşullarda mümkün değildir. Özellikle, bu tesislerin faaliyet alanlarının piyasada, KOBİ'ler ya da organize sanayi bölgeleri tarafından yerine getirilen işler olması, piyasa açısından bu faaliyet alanını cazip kılmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda, savunma sanayine yönelik eleştirilerin azaldığını söylemek mümkündür.

Bu kurumları tartışmaya açan şey ise Ağustos 2014 ayında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Savunma Reformu Raporu olmuştur. Kapsamlı politika önerileri getiren Raporda, savunma sanayinin kaynaklarına ve yönetimine ilişkin kaygılı bir tavrın hâkim olduğu görülür. 2014 Ağustos ayında yayımlanan Savunma Reformu Raporunda, SSDF kaynaklarının artırılması ve harcamalarının esnek yöntemlerle gerçekleştirilmesi ve TSKGV şirketlerinin birleştirilerek rekabet edebilir hale getirilmesi ve MKEK'ne yönelik öneriler, neoliberalizm açısından devlet kapitalizmi uygulamaları olarak nitelenir. Tablo-50'de, Savunma Reformu Raporunun savunma sanayi kuruluşlarına yönelik yaklaşımı, neoliberal ekonomi yaklaşımına göre tahlil edilmiştir. Savunma Reformu Raporundaki politika önerilerine bakıldığında, neoliberal ekonominin destekleyeceği ya da karşı duracağı konuları görmek mümkündür.

Tablo-51: Savunma Reformu Raporunda Askeri Yönetim Alanı-Piyasa İlişkisi Tasarımı⁸²⁹

Politika Alanı	Politika Önerisi	Neoliberal Ekonomi Açısından Durum
TSKGV	Benzer alanda faaliyet gösteren şirketlerin birleştirilerek rekabet gücü kazandırılması.	Piyasa Odaklı Merkezileşme Devlet Kapitalizmi
	Şirketlerin stratejik değeri olan işlere yoğunlaşmaları.	
	Şirketlerin savunma sanayi sektörü dışında da iş yapacak hale getirilmesi	
	KOBİ'lere daha fazla iş verilmesi.	
	Şirket hisselerinin en az % 51 oranında halka arz edilmesi.	
MKEK	MKEK' nun KİT statüsünden çıkarılarak Anonim Şirkete dönüştürülmesi	Kamu-Özel Ortaklığı Devlet Kapitalizmi
	Anonim şirket olan MKEK' nun SSDF'ye bağlanması ve SSIK kararlarıyla yönetilmesi.	
Savunma Sanayi Şirketleri	*Özel sektörün savunma sanayiine katılımı ve katkısının artırılması, *Özel sektör tarafından yapılabilecek işlerin belirlenmesi, *Özel sektör tarafından alınması çok zor veya mümkün olmayan risklerin devlet tarafından paylaşılabileceği tedarik modelleri	Tedarik Zinciri Yaklaşımı Lojistik Destek Hizmetlerinde Dış Kaynak Kullanımı
	Sözleşmeye ve lojistik hizmetleri de kapsayacak, hızlı tedarik esasına dayanan TSK-Özel Sektör İşbirliği.	
Askeri İkmal ve Bakım Merkezileri ile Tersaneler	Askeri ikmal, bakım merkezleri ile tersanelerin maliyet etkin işletilmesi.	Yerelleşme Sivilleşme Özelleşme
	Askeri ikmal, bakım merkezleri ile tersanelerin işletilmesinde yurtiçi firmalardan daha fazla istifade edilmesi.	

Savunma Reformu Raporunun yaklaşımı, savunma kaynakları ve sanayinde bir merkezileşme ve devlet kapitalizmi öngörürken, destek ve işletmeye yönelik

⁸²⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 26-28.

işlevlerin piyasaya ihale edilmek istendiği görülmektedir. Burada, “stratejik” olana yönelinmesi şeklinde ifade edilen öneri, işlevsel odaklanmanın merkezileşmeye dayalı ve sektörel seviyede devlet kapitalizmiyle sağlanmasının hedeflendiğini göstermektedir. Bunun dışında kalan destek ve işletmeye dayalı küçük ölçekli işler ise piyasaya ihale edilmesi suretiyle piyasanın faaliyet alanının genişletilmesi söz konusudur. Gerek büyük ölçekli gerekse küçük ölçekli işlerde, TSK-Özel Sektör ilişkisinin, *Tedarik Zinciri Yönetimi* yaklaşımına göre tasarımının esas alındığını söylemek mümkündür. Bunun amacı, *sözleşmeler üzerinden dikey bütünleşme* sağlamaktır.⁸³⁰ Fordist birikim rejiminin, işletme ölçeğini büyüten doğrudan dikey bütünleşme yaklaşımı yerine postfordist tedarik zinciri yaklaşımıyla, kamu kesiminin risklerini ve maliyetlerini en aza indirmeye dönük bir dikey bütünleşme hedeflendiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda, neoliberal ekonomi yaklaşımına uygun bir tutum gösterildiği söylemek mümkündür. Ancak, Türkiye koşullarında, savunma sanayinde faaliyet gösteren şirketlerin riskleri ve maliyetleri tek başlarına yüklenmesi beklenmemektedir. Bu durumda, kamu-özel işbirliğine dayanan tedarik yöntemlerinin kullanılması öngörülmektedir. Zira savunma sanayi sektörü, ürettiği mal ve hizmetlerin yoğun teknoloji gerektirmesi yanında, pahalı ve politika yoğun bir ulusal ve uluslararası ortamdır. Gerek Türkiye’de gerekse dünyada, savunma sanayi sektörünün müşterisi devletler, uluslararası askeri örgütlenmeler ya da askeri örgütlenmeye giden AB gibi siyasi ve ekonomik birliklerdir.

Bununla birlikte, savunma sanayi şirketlerinin en az % 51 oranında halka arz edilmesi, finansman ihtiyacına yönelik bir uygulama olmasının yanında, neoliberal piyasa taleplerini dengelemeye çalışan bir öneri olduğunu da söylemek mümkündür.

⁸³⁰ Savunma Reformu Raporunda, yurt içi firmalardan azami istifade edilmesi, TSK ile özel sektör ilişkisinin sözleşmeler üzerinde kurulması, TSK açısından yeni bir ihtiyaç ortaya çıkarmaktadır: *Sözleşme Yönetimi*. Askeri lisansüstü öğrenim kurumlarında sözleşme yönetimi (ve tedarik zinciri yönetimi) ders ve programları, bunun için gerekli uzmanlık alanına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, TSK’nin harcama yönetimi, aynı zamanda sözleşme yönetimi konusunda bir uzmanlık alanının oluşmasını gerektirmektedir. TSK’nin sözleşme yönetimi konusunda uzmanlığının artırılmasını gerektirmektedir. Bu durum, piyasanın SSDF ya da TSKGV eliyle düzenlenmesi anlamına da gelir. Zira sözleşme yönetimine önem verilmesi, piyasada faaliyet gösteren ya da gösterecek özel sektör işletmelerinin faaliyetlerinin sözleşmeler üzerinden şekillendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Raporun geneline hâkim olan düşünce, *Türkiye ölçeğinde* neoliberal tezlere ters düşmektedir. Bu yapıda, TSK ile savunma sanayi şirketlerinin sözleşme yönetimi çerçevesinde bütünleşmeleri hedeflenmektedir. Ayrıca, MKEK gibi bir KİT'in anonim şirkete dönüştürülmesine rağmen SSDF'ye bağlanması talebi, ayrıca TSKGV şirketlerinin birleştirilerek mali ve üretim anlamında piyasada rekabet edebilir ve ihracat yapabilir hale getirilmesi de savunma kaynaklarının yönetiminde ve sanayinin örgütlenmesinde bir merkezileşme eğilimi olduğunu göstermektedir. Bunlar bir arada ele alındığında, Türkiye'de savunma sanayi örgütlenmesinde, *kamu-özel işbirliğine ama kamu kesiminin belirleyiciliğine dayanan bir devlet kapitalizmi* ortaya çıkmaktadır.

TSK-piyasa ilişkisinin 2000'li yıllardaki tasarımı, piyasa alanının genişletilmesi amacı çerçevesinde, neoliberalizm adına bir ilerlemeden söz etmek mümkündür. Başta, TSK'nin varlık gösterdiği alanların etkinlik, verimlilik ya da sivil denetim/üstünlük temelinde azaldığı görülmektedir. Ancak, zorunlu askerlik ve savunma sanayinde merkezileşmenin korunmaya hatta artırılmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Destek ve işletme işlevlerin, küçük ölçekli değerlendirilerek özel sektöre devredilmesi öngörülmekle birlikte, stratejik olarak görülen savunma konularında yerli savunma sanayinin oluşturulması ve ihracat kapasitesinin artırılması hedeflerinin neoliberal dönüşümü yavaşlattığı görülmektedir. Bu durum, neoliberal dönüşümün halen devam ettiğinin bir göstergesidir. Bunun yanı sıra, OYAK, SSDF ve TSKGV karar mekanizmalarının değişmemesi, neoliberal ekonomi açısından sorun alanları olarak kalmaya devam edecektir. Bu aşamada, küresel güvenlik yönetimiyle ve başta güvenlik piyasası olmak üzere küresel piyasalarla işbirliğinin meşruiyet sağlamaya devam etmesi durumunda, neoliberal müdahalenin düşük yoğunluklu olarak devam edeceğini söylemek mümkündür.

(2) Askeri Yönetim Alanında Dış Kaynak Kullanımı: TSK'nin Küçültülmesinde YKİ Yaklaşımı

Türk Silahlı Kuvvetleri açısından, dış kaynak kullanımının çeşitli gerekçeleri vardır. Bunlardan ilki, siyasi kontrol sürecinin TSK'yi işlevsel odaklanmaya zorlamasıdır. İşlevsel odaklanma, bir taraftan kurumsal olarak savunma konularına daha fazla kafa yormak anlamına gelirken diğer taraftan neoliberal-postfordist esnek uzmanlaşmanın, yani profesyonelleşmenin gerektirdiği *nötr-teknik* insan tipinin diğer

alanlardan ayrılmasını gerektirir. TSK’nde dış kaynak kullanımının diğer gerekçesi olan bu durum, etkinlik ve verimlilik kaygısıyla açıklanır. TSK, kendi uzmanlık alanı dışında kalan alanlarda, bilim ve teknolojiadaki ilerlemeler nedeniyle daha fazla ayrışma ve uzmanlaşma olduğunun farkındadır. Bu farkındalık, TSK’yi, bu durumlarla başa çıkmanın en az maliyetli yolunu bulmaya sevk eder. YKİ yaklaşımının hâkim olduğu TSK açısından bu sorunun çözümü dış kaynak kullanımudur. Zira dış kaynak kullanımı, başkalarının uzmanlık alanlarında risk almayı ve belirsizliğe katlanmayı reddeder. Bu yönüyle de, TSK açısından dış kaynak kullanımı, diğer uzmanlık alanlarının getirdiği risk ve belirsizlikleri ya da bu uzmanlık alanlarına sahip olmanın maliyetlerini ortadan kaldırmayı amaçlar. Bunun ortaya çıkmasının temelinde, TSK’yi diğer kurumlardan ayıran özelliklerin kamu yönetimindeki ortak süreçler üzerinden ortadan kaldırılması vardır. Mesela, kalite yönetimi ya da iş güvenliği gibi konularda artan uzmanlaşma ve standartlaşma, uluslararası ölçütlere göre örgütlenme ihtiyacını ortaya çıkararak, bu durumun bunun en iyi örneklerini oluşturur.

Türkiye açısından, gerek siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlarda uluslararası standartların kabul edilmesi, gerekse AB üyelik sürecinde çeşitli alanlarda belirli standartların uygulanmasını gerektiren yasal değişiklikler, siyasi kontrol süreci de göz önünde bulundurulduğunda, TSK’nin öngörülen yapısıyla başa çıkabileceği konular olmaktan çıkmıştır.⁸³¹ Bu yönüyle, dış kaynak kullanımı, işletmelerde olduğu gibi, TSK açısından da çevresel değişimlere ayak uydurmak için bir zorunluluk ortaya çıkmıştır. Ulusal görevler yanında, TSK’nin uluslararası askeri örgütlenmelere ve harekâtlara katılımının öngörüldüğü bir güvenlik ortamında, TSK’nin diğer ülke ordularında ve başta NATO olmak üzere askeri

⁸³¹ Mesela, 926 Sayılı TSK Personel Kanununda Mayıs 2012 ayında yapılan ilave ile Genelkurmay Başkanına 10 kişiye kadar sivil danışman çalıştırabilme imkânı sağlanmıştır. Bu uygulama bir taraftan askerin sivil danışmana sahip olması anlamında bir sivilleşme adımı olarak değerlendirilebilirken diğer taraftan uzmanlık alanlarının daha da ayrılması ve derinleşmesinin bir sonucu olarak da görülmelidir. Madde metni şöyle ilave edilmiştir: “Ek Madde 29–(Ek: 22/5/2012-6318/56 md.) : Türk Silahlı Kuvvetlerinin faaliyetleri ile ilgili alanlarda Genelkurmay Başkanına danışmanlık yapmak üzere, kadro şartı aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak 10 kişiye kadar Genelkurmay Başkanı danışmanı çalıştırılabilir. (...)”

örgütlenmelerdeki paradigma değişimlerinden bağımsız kalması da, bu ittifaklar içerisinde yer aldığı sürece mümkün değildir. Ayrıca, dış kaynak kullanımı, 1990’lardan itibaren sürekli vurgulanan ve silahlı kuvvetlerin yeniden yapılanmasına belki de temel teşkil eden “hızlı değişim ve belirsizlik ortamı” tezinin de bir sonucu olarak görülmelidir. Bu kapsamda, çevresel koşullarda hızlı değişim ve yoğun belirsizliğin varlığının kabul edildiği bir varsayıma dayalı olarak küçülmek isteyen TSK’nin, kendi bünyesinde belirli bir uzmanlık alanı ile ilgili örgütlenmeye giderek büyümesi, esneklik ve hareket kabiliyetini artırma hedefleri açısından istenmeyen bir durumdur.

İşletmecilik yaklaşımında dış kaynak kullanımı, temel yetenekler ve küçülme yaklaşımlarıyla birlikte ele alınır. Zira dış kaynak kullanımı, postfordist örgütlenme yaklaşımına uygun olarak küçülmek isteyen işletmelerin 1980’lerden itibaren uygulamaya başladığı bir küçülme yöntemidir. TSK’nde dış kaynak kullanımı söz konusu olduğunda da, aynı kavramlar üzerinden bir tahlil yaparak başlanmalıdır. Çünkü bu kavramlar, neoliberal YKİ yaklaşımının TSK’yi küçültmek maksadıyla dayandığı yöntemleri temsil etmektedir. Siyasi ve mali kontrol sürecinde TSK’nin küçültülmesi, savunma hizmetlerine odaklanması gerektiği savıyla gerekçelendirilir. Buna göre, temel işlev (savunma-dış güvenlik) dışında kalan alanlar ya terk edilmelidir ya da dış kaynak kullanımı yoluyla piyasadan karşılanmalıdır. Bu küçülmenin sağlanması için TSK’nin doğrudan savunma hizmetleri dışında kalan işlevleri, siyasi kontrol sürecinde kaldırılırken kaynaklarının azaltılması yoluyla da TSK küçültülmeye zorlanır. Böylece, TSK’nde dış kaynak kullanımı, belirli işlev ya da hizmetlerin TSK personeli tarafından gerçekleştirilmesi yerine sözleşme hukuku kapsamında piyasadan sağlanması anlamına gelir.

Askeri yönetim alanında dış kaynak kullanımı, kamu yönetiminde 2000’li yıllarda gerçekleştirilen neoliberal düzenlemelerin bir sonucu olarak, diğer kamu örgütlenmelerinde olduğu gibi TSK’nin de, belirli yasal düzenlemeler ile ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, kamu satın alma sisteminde köklü değişiklikler getiren yasal değişikliklerdir. Bunlar, 2002 Ocak ayında yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’dur. Kamu ihale mevzuatı, diğer tüm kamu kurumlarını olduğu gibi, TSK’yi de belirli istisnalar

olmakla birlikte hemen hemen tamamen kapsamaktadır.⁸³² Sadece, savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili olan ya da gizlilik içerisinde yürütülmesi gereken işlerin Milli Savunma Bakanı tarafından gerek görülmesi durumunda, Kamu İhale Kanununun kapsamında dışından gerçekleştirilmesi mümkündür.⁸³³ Bu yönüyle, sivil üstünlük yaklaşımını koruyan bu düzenleme, aynı zamanda, TSK'nin ihale kurallarından muafiyetinin, siyasi kişiliğe sahip olan Bakan tarafından kararlaştırılması anlamına gelmektedir. TSK'nin ihale mevzuatından diğer bir istisnası ise, erbaş ve erlerin hava yolu ile taşınması için Türk Hava Yolları ile yapılan sözleşmeler ile TSK'nin uluslararası savunma, güvenlik ve insani yardım faaliyetleri kapsamında ortaya çıkabilecek *acil ihtiyaçların süratli ve etkin biçimde temini* maksadıyla yapılan sözleşmelerdir.⁸³⁴ Bu iki istisna uygulaması, dış kaynak kullanımının Kanun sınırları dışında ileri bir aşamasını temsil etmektedir. Bu düzenlemelerde bir taraftan *gizlilik*, diğer taraftan uluslararası işbirliklerine kısa sürede uyum sağlayabilmek için *sürat ve etkinlik* isteği vardır.

Bunun yanı sıra, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun *ertesi yıla geçen yüklenme* uygulaması, ihale mevzuatı kapsamında dış kaynak kullanımını, yani hizmet alımına ilişkin ihale ve sözleşmeler yoluyla belirli hizmetlerin piyasadan karşılanmasını teşvik etmektedir. Bu kapsamda, doğrudan TSK'ne ilişkin olarak; *“niteliğinden dolayı malî yıllar sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri”*, mali yıl sınırlaması olmaksızın ihale yoluyla karşılanabilmektedir. Bunun yanı sıra, TSK, genel olarak kamu yönetimini kapsayan *“taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri”* konusunda da

⁸³² 04 Ocak 2002 tarihli ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, yönetim ilkelerinin kamu satın alma süreçlerinde temel ilkeler olarak kabul eder. Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesi şöyledir: *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”*

⁸³³ Bkz. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3’üncü maddesinin b fıkrası.

⁸³⁴ Bkz. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3’üncü maddesinin n fıkrası.

ihale (dış kaynak kullanımı) yapabilmektedir.⁸³⁵ Uygulamada, TSK'nin etüt ve bilirkişi, bakım ve onarım, hazır yemek, personel ve yük taşımacılığı, temizlik ve güvenlik hizmetlerini dış kaynak kullanımı yoluyla piyasadan karşılandığı görülmektedir. Başta, GATA'da uygulanan temizlik hizmeti alımı, askeri birliklerde uygulanan hazır yemek alımları, yine meslek odalarının yetkili kılındığı, ısı kazanlarının basınç testleri dış kaynak kullanımı yoluyla karşılanırken Milli Savunma Bakanlığına bağlı kurumların güvenliklerinin de özel güvenlik şirketlerinden hizmet alımı şeklinde sağlandığı görülmektedir. Özellikle, Milli Savunma Bakanlığına bağlı askerlik şubesi ve tedarik bölge başkanlıkları gibi kurumların güvenlik hizmetlerinin özel güvenlik şirketleri tarafından sağlanmaya başlaması, er ve erbaşların yerini özel güvenlik personelinin alması nedeniyle *sivilleşme* olarak adlandırılmaktadır.⁸³⁶ Bunların dışında, TSK'nin dış kaynak kullanımı, er ve erbaş sayısının azaltılması ve er ve erbaşların başta orduve ve askeri sosyal tesislerde hizmet işlerinde çalıştırılmasına yönelik sivil toplum tepkileri nedeniyle, güvenlik ve diğer sosyal hizmetlerin er ve erbaşlar yerine hizmet alımı şeklinde uygulanmaya başlamasına yol açmıştır. Bu anlamda, bu hizmetlerde TSK'nin tek başına belirleyiciliği ortadan kalmıştır. Zira piyasanın sözleşme hukukuna göre yapılan bu hizmet alımlarında, 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda belirtildiği gibi *“kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir.”*⁸³⁷

Bu kapsamda, askeri yönetim alanında ihale mevzuatı kapsamındaki dış kaynak kullanımı iki şekilde ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bunlardan birisi, belirli bir yatırım gerektiren ve bu maliyetlere katlanılmak istenmemesi nedeniyle dışarıdan sağlanan nispeten büyük ölçekli hizmet alımları iken diğerleri, yasal zorunluluklar nedeniyle yetkili kurum ve kuruluşlardan sağlanan hizmetlerdir. Nispeten küçük ölçekli bakım ve onarım işleri TSK bünyesinde bulunan ikmal ve bakım merkezleri vasıtasıyla karşılanırken, Cumhurbaşkanlığı Savunma Reformu Raporunda

⁸³⁵ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Ertesi Yılan Geçen Yüklenme” başlıklı 27’nci maddesi.

⁸³⁶ Bkz. “Askeriye Sivilleşmeye Başladı Rize Askerlik Şubesi Sivilleşti”, 21 Eylül 2012, <http://www.haberci53.com/guncel/askeriye-sivillesmeye-basladi-rize-askerlik-subesi-sivillesti-h7512.html>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

⁸³⁷ 05 Ocak 2002 tarihli ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 4’üncü maddesi.

belirtildiği gibi, bu merkezilerin de daha fazla dış kaynak kullanımı yapması öngörülmektedir. Bu da, ölçek meselesine dayalı olarak dış kaynak kullanımı uygulamasının yaygınlaştırılmak istendiğini göstermektedir. Burada, şöyle bir eğilim olduğunu söylemek mümkündür: Doğrudan muharebe görevlerine yönelik çekirdek bir kadro ve örgütlenme muhafaza edilirken barış koşullarında ve muharip olmayan hizmetlerin ise piyasadan dış kaynak kullanımı yoluyla karşılanması hedeflenmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, dış kaynak kullanımı, uygulama alanı genişledikçe, TSK'nin sözleşme yönetimi konusunda ilave bir yeteneğe sahip olmasını gerektirmektedir. Bu yönüyle, dış kaynak bir taraftan küçülme yöntemi olarak kurgulanırken diğer taraftan yeni işlevlerin ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Bununla birlikte, dış kaynak kullanımı, sözleşme yönetimi konusunda bir uzmanlık alanı gerektirmesi nedeniyle, düzenleyici devletin TSK'ndeki yansıması olarak kabul edilebilir. Zira burada TSK, sözleşmeler üzerinden *düzenleyici ordu* niteliğini kazanmaktadır.

(3) Türkiye'de Güvenlik Piyasası'nın Oluşumu: Askeri Yönetim Alanında Piyasalaşma

Güvenlik piyasası, TSK'nin dış kaynak kullanımı yoluyla karşılamaya başladığı bir hizmeti karşılamanın ötesinde, meşru şiddet kullanma tekelinin piyasaya ile paylaşımının kurumlaştığı bir alanı temsil eder. Burada güvenlik piyasası, dış güvenlik (savunma) ve iç güvenlik hizmetlerini kapsayan bir kurumlaşmayı ifade eder. Bu ayrım, aynı zamanda, güvenlik piyasasında şirketlerin tasnifinde de ölçüt olarak kullanılır. Bu kapsamda, halen Türkiye'de güvenlik piyasası, genel olarak, *özel güvenlik şirketleri* ile *özel askeri şirketler (askeri danışmanlık ve eğitim şirketleri)* olmak üzere iki gruba ayrılabilir.⁸³⁸ İşlevsel olarak birbirinden ayrı iki grubu oluşturan bu şirketler faaliyet alanları itibarıyla farklılık göstermektedir. Özel güvenlik şirketleri, başta özel sektör ve kamu kuruluşları olmak üzere TSK ve Milli Savunma Bakanlığı kurumlarının güvenlik hizmetini karşılamaktadır. Daha önce, kendi güvenlik personeline sahip olan başta bankalar gibi kamu kurumları ile dış kaynak kullanımı yoluyla bu ihtiyacı karşılamaya geçen özel sektör işletmelerinin güvenliklerinin sağlanmasında artan bir oranda kullanılmaktadır. Özel askeri şirket

⁸³⁸ Bunlar yabancı alanyazında, "Private Security Company (PSC)" ya da "Private Military Company (PMC)" olarak adlandırılmaktadır.

biçimi ise, Türkiye’de henüz yeni piyasa alanını ifade etmektedir. Gerek ulusal gerekse ulus dışı ülke orduları ile askeri örgütlenmelerine eğitim ve danışmanlık vermek amacıyla kurulan bu şirketler, faaliyet alanlarını genişletmeye çalışmaktadırlar.

Türkiye’de özel güvenlik uygulaması, 1981 yılında başlamıştır.⁸³⁹ Savunma ve güvenlik açısından önemli olan kamu ve özel sivil kurum ve kuruluşlar ile ticari kuruluşların güvenliklerinin sağlanmasına imkân veren 2495 Sayılı Kanun, TSK, MİT ve Emniyet teşkilatını kapsam dışında bırakmıştır. Bu Kanunda, özel güvenlik teşkilatı, *özel bir kolluk kuvveti* olarak tanımlanmıştır.⁸⁴⁰ Özel güvenlik teşkilatının tek başına yerine getireceği görevler olduğu gibi, genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak ya da onların devreye girmesini sağlayacak önlemler almak da vardır. Eğitimleri, İçişleri Bakanlığı tarafından öngörülen özel güvenlik teşkilatının denetimi ve çalışma esas ve usullerinin belirlenmesi yetkisi de yine İçişleri Bakanlığı (ya da Jandarma ve Emniyet teşkilatı)’na verilmiştir. Buna göre, özel güvenlik teşkilatı uygulaması, genel kolluk kuvvetlerinin bu konudaki tekeli ortadan kaldırmakla birlikte, *kamusal niteliği olan bir uygulama* olarak ortaya çıkmıştır. 2004 yılına gelindiğinde, özel güvenlik hizmetlerinin yeni bir yasayla düzenlendiği görülür.⁸⁴¹ Haziran 2004 ayında yayımlanan 5188 Sayılı Kanun, “*kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemeyi*” amaçlamaktadır. Bu yasaya göre, özel güvenlik şirketlerinin faaliyet göstermesi yine İçişleri Bakanlığının iznine tabidir. Bu şirketlerin denetimi ise, İçişleri Bakanlığı ya da valilikler tarafından yerine getirilmektedir. Bu yasa, özel

⁸³⁹ 22 Temmuz 1981 tarihli ve 2495 Sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun.

⁸⁴⁰ 2495 Sayılı Kanunun amacına bakıldığında, özel güvenlik teşkilatının görevlerinin önemli bir kısmını iç ve dış güvenliğin desteklenmesi oluşturmaktadır. Kanunun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesindeki şu ifadeler, özel güvenlik teşkilatından beklenen işlevi ortaya koymaktadır: “*Milli ekonomiye veya Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan, kısmen veya tamamen yıkılmaları, hasara uğratılmaları veya geçici bir zaman için dahi olsa çalışmadan alıkonulmaları, ülke güvenliği, ülke ekonomisi veya toplum hayatı bakımında olumsuz neticeler yaratacak, kamuya veya özel kişilere ait kurum ve kuruluşların sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma yıkma burada bulunanların zorla işten alkoyma, sağlıklarını ve vücut bütünlüklerini tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve güvenliklerinin sağlanması (...)*”.

⁸⁴¹ 10 Haziran 2006 tarihli ve 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun.

güvenlik hizmetlerinin ulusal savunma ve güvenlik kaygılarına dayalı olarak varlığını ortadan kaldırmış; güvenliği sağlanacak yerlerin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkisini kaldırarak özel güvenlik hizmetlerinin kapsadığı kurum ve kuruluşların sayısını özel alanda artırmıştır. Böylece özel güvenlik hizmetlerinin kamusal niteliğini ortadan kaldıran 5188 Sayılı Yasa, iç güvenlik hizmetlerinin özelleşmesini ve piyasalaşmasını sağlamıştır. Bu piyasada, *İçişleri Bakanlığı, düzenleyici ve denetleyici bir işlev* görmektedir. Bu kapsamda, 5188 Sayılı Yasa ile ortaya çıkan (özel) güvenlik yaklaşımının baskın özelliklerini Tablo-56'daki gibi ortaya koymak mümkündür.

Tablo-52: Özel Güvenlik Hizmetlerinin Dönüşümü

Dönüşüm Unsuru	2495 Sayılı Kanun	5188 Sayılı Kanun	Amaç/Sonuç
Güvenlik Yaklaşımı	Kamu Güvenliği/Ulusal Güvenlik	Özel/Bireysel (Gerçek ya da Tüzel) Güvenlik	Özel Mülkiyetin Korunması
Güvenliğin Niteliği	Kamusal	Kamusal ve Özel	Güvenliğin Kamusal Niteliğinin Kalkması
Güvenlik Kapsamı	Sınırlı	Geniş	Özel Mülkiyetin Korunması
Tabi Olunan Hukuk	Kamu Hukuku	Kamusal ve Özel Hukuk	Piyasalaşma
Devletin Rolü	Güvenlik Sağlayıcı	Güvenlik Sağlayıcı ve Piyasayı Düzenleyici ve Denetleyici	Yönetişim Eğilimi
Merkez-Yerel İlişkisi	Yerel Koordinasyon-Merkezi Karar	Yerel Karar-Merkezi Kontrol	Yerelleşme

Tablo-52'de gösterilen dönüşüm unsurları göz önünde bulundurulduğunda, 5188 Sayılı Kanunun özel güvenlik/iç güvenlik hizmetlerini piyasalaştırdığı ve bir güvenlik piyasası oluşturduğu görülmektedir. Türkiye'de 2008 yılında istihdam edilen özel güvenlik görevlisi sayısı 112.961 kadroya karşılık 86.574 iken, 2014 yılı itibarıyla 434.781 kadroya karşılık 199.707 özel güvenlik görevlisi çalışmaktadır.⁸⁴² Bu dönemde kadroda % 284,9 oranında artış olurken, çalışan sayısında ise % 130,7

⁸⁴² <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/%C3%B6gg-istatistikleri-link.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

oranında bir artış meydana gelmiştir. Yine aynı dönemde, özel güvenlik şirketi sayısı 914'ten 1.299'a (Jandarma hariç) çıkarak % 41,8 oranında artış göstermiştir.⁸⁴³ 2014 yılı itibarıyla polis bölgesinde 1.299, jandarma bölgesinde ise 4 adet özel güvenlik şirketi faaliyet göstermektedir.⁸⁴⁴ Buna göre, genel olarak bakıldığında, özel güvenlik piyasasının yıllar itibarıyla genişlediği ve özel güvenlik şirketlerinin neredeyse tamamen polisin yetkili ve görevli alanlarda faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Bu durumda, TSK açısından kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmeti ne anlama gelmektedir? Buradaki durum, TSK'nin iç ve dış güvenlik ayırımından kaynaklanır. TSK'nin özellikle, meskûn mahallerde, polisin yetki ve görev alanı içinde kalan kışlalarından dışarıya müdahale yetkisinin olmaması ve polisin yerine getirdiği görevlerin belirli ölçülerde özel güvenlik şirketlerine devri, TSK'nin de meskûn mahallerde kışla sınırları dışından gelebilecek güvenlik tehditlerinde özel güvenlik şirketlerine yönelmesine yol açmıştır. Bu kapsamda, TSK ve MSB tarafından özel güvenlik hizmeti alımlarının şehir içerisinde meskûn mahallerde olan kurumlarda uygulandığı görülmektedir. Aynı kaygı, iç güvenlik bölgesinde, şehir içerisinde, yani polisin yetki ve görev alanı içerisinde kalan meskûn mahallerde de ortaya çıkmıştır. Bu bölgelerde, tehditlerin şehir içerisinden de gelme olasılığına karşılık kendini savunma ihtiyacı ile yetki sınırı arasında kalan askeri birlikler, tehdit durumlarında emniyet teşkilatına başvurarak müdahale yolunu seçmektedir. Bu durum, bir anlamda, siyasi kontrol sürecinde TSK'nin dış güvenlik (savunma) alanına çekilmesine yönelik dönüşümden kaynaklanmaktadır.

Özel güvenlik hizmetlerinde yerleşme sürecini görmek için bakılması gereken şey, 5188 Sayılı Kanunda, 2495 Sayılı Kanuna nazaran merkez-yerel ilişkisinin nasıl kurulduğudur. Buna göre, 2495 Sayılı Kanunda, “Özel Güvenlik Teşkilatı İl Koordinasyon Kurulu”, *“illerde özel güvenlik teşkilatlarına ilişkin uygulamayı izlemek, il düzeyinde koordinasyonu sağlamak, mahallin ve kuruluşun özelliklerine göre alınmasına gerek duyulan önlemleri tespit ederek yetkili mercilere önermek”* ile

⁸⁴³ <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/%C4%B0zin-verilen-yerler-i%C3%A7erik.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

⁸⁴⁴ <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/b%C3%B6lgelerine-g%C3%B6re-i%C3%A7erik.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).; Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtlarına göre 19 Ağustos 2014 tarihi itibarıyla kayıtlı 1.324 adet özel güvenlik şirketi vardır. Bkz. <http://sinavsonuc.ozelguvenlik.pol.tr/Teskilat/teskilatkurumliste.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

görevlendirilmiştir. Dolayısıyla, adı üzerinde bu Kurulun karar verme yetkisi yoktur. Zira Kurul kararları İçişleri Bakanlığına bildirilmektedir. Vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında toplanan Koordinasyon Kurulu, garnizon komutanlığı temsilcisi, savcı, jandarma alay komutanı, emniyet müdürü, gerektiğinde valilik tarafından belirlenecek diğer kuruluş temsilcileri ve valinin daveti üzerine güvenliği sağlanan kuruluşun yetkili temsilcisinin geçici katılımıyla oluşturulmuştur.⁸⁴⁵ Ancak, 5188 Sayılı Kanunun oluşturduğu düzende, özel güvenlik hizmetlerine karar yönelik işlemlerde karar verme yetkisi, illerde kurulan “Özel Güvenlik Komisyonu” onayı ve valinin izniyle kullanılmaktadır. Buna göre, 5188 Sayılı kanunda özel güvenlik hizmetlerine yönelik olarak İçişleri Bakanlığından illere bir yetki devri söz konusudur. Ayrıca, Özel Güvenlik Komisyonu, “*valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden*” oluşmaktadır. Ayrıca, sanayi odasının bulunmadığı illerde komisyona ticaret ve sanayi odası başkanlığının temsilcisi katılmaktadır. Bunun yanı sıra, Komisyona özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi de ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılmaktadır. Kararlarını oy çokluğuyla alan Komisyon, oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafa göre karar almaktadır.⁸⁴⁶ Buna göre, Komisyonun, 2495 Sayılı Kanun uyarında toplanan Koordinasyon Kurulundan farklı olarak kamu, özel ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını temsil eden kişilerden oluştuğu ve yönetim tipi bir karar verme mekanizmasına sahip olduğunu söylemek mümkündür. Komisyon tipi örgütlenmede, kamu kesimi daraltılırken bunun yerine karar mekanizmasına kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve özel sektör temsilcileri yerleştirilmiştir. Burada, İçişleri Bakanlığı ise, şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunmasına izin vermektedir. Bu anlamda, İçişleri Bakanlığı piyasanın kontrolünü sağlayan bir kurum olarak faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla,

⁸⁴⁵ Bkz. 2495 Sayılı Kanunun 7’nci maddesi.

⁸⁴⁶ Bkz. 5188 Sayılı Kanunun “Özel Güvenlik Komisyonu” başlıklı 4’üncü maddesi.

İçişleri Bakanlığı, bu hizmeti verecek olanları belirlerken⁸⁴⁷, yani piyasanın arz tarafını düzenlerken Komisyon, taşrada piyasanın talep tarafını düzenlemektedir.

Türkiye’de, özel güvenlik şirketlerinin dışında, *savunma eğitim ve danışmanlığı* hizmeti veren şirketler de bulunmaktadır. Özel askeri şirketler olarak nitelenebilecek olan bu şirketler halen özel güvenlik hizmetleri mevzuatına tabi değildirler. Zira gerek kuruluş amaçları gerekse faaliyet alanları özel güvenlik hizmetleri mevzuatı ile uyuşmamaktadır. Bunlar halen, *danışmanlık ve eğitim şirketleri* olarak faaliyet göstermektedirler. Bu kapsamda, ilk kurulan şirket, 28 Şubat 2012 tarihinde, TSK’nden emekli olan 23 subay ve astsubay tarafından ticari bir şirket olarak kurulan “SADAT Uluslararası Savunma Danışmanlığı”dır. SADAT tarafından, kara, deniz ve hava kuvvetleri görev alanları itibarıyla doğrudan muharebeye yönelik eğitimler yanında, askeri silah sistemlerinin kullanımı, bakım ve onarımıyla askeri örgütlenme konularında danışmanlık ve eğitim hizmetleri verilmektedir.⁸⁴⁸ Yine bir diğer şirket ise, 2014 yılında “Akademi Sancak” adıyla kurulan ve eski askerlerden oluşan şirkettir. Bu şirket kendisini “Savunma Danışmanlık ve Eğitim Kurumu” olarak tanımlamaktadır. Akademi Sancak da, kara, deniz ve hava kuvvetleri görev alanında kalan doğrudan muharebe dönük eğitim ve danışmanlık yanında, silah sistemlerinin bakım ve onarımı, savunma planlaması, lojistik yönetimi ve yakın koruma gibi konularda hizmet vermektedir.⁸⁴⁹ Savunma eğitim ve danışmanlığı alanında faaliyet gösteren bu iki şirket dışında, henüz bir piyasa oluşumundan söz etmek mümkün değildir. Her iki şirketin de uluslararası savunma ve danışmanlık ihaleleri talip olması, faaliyet gösterdikleri alanın yoğun olarak uluslararası rekabete açık olmasına neden olmaktadır. Türkiye’de, savunma danışmanlığı ve eğitimi hizmetlerinin alıcısı konumunda TSK, jandarma ya da emniyet teşkilatı birimlerinin olup olmadığı konusunda kesin bir yargıya varmak, bu tür hizmetlerin gizlilik içerisinde yürütülmesi nedeniyle henüz mümkün değildir.

⁸⁴⁷ 5188 Sayılı Yasaya göre, özel güvenlik hizmetleri piyasasında yabancı güvenlik şirketlerine de faaliyette bulunma imkânı getirilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de özel güvenlik piyasası, yabancı yatırımların da yer aldığı bir piyasa halindedir.

⁸⁴⁸ <http://www.sadat.com.tr/tr/>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

⁸⁴⁹ <http://asancak.com/index.html>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

SADAT ve Akademi Sancak yanında, uluslararası alanda faaliyet gösteren başka özel askeri ve güvenlik şirketleri de bulunmaktadır. 2000’li yıllarda kurulan bu şirketlerin kurucuları ve çalışanları çoğunlukla eski askeri personelden oluşmaktadır. Söz konusu şirketlerin, küresel özel askeri ve güvenlik piyasası ile bütünleşme derecelerinin görülebilmesi için kuruluş tarihleri ve faaliyet alanları; özel askeri ve güvenlik şirketlerinin uluslararası derneği işlevini gören ICoCA (International Code of Conduct Association) üyelik durumları ile küresel güvenlik piyasasının düzenleyici çerçevesini oluşturan ICoC düzenlemesini imza durumları Tablo-53’de gösterilmiştir.⁸⁵⁰

Tablo-53: Uluslararası Alanda Faaliyet Gösteren Özel Askeri ve Güvenlik Şirketleri

Güvenlik Şirketi	Faaliyet Alanı	Kuruluş Yılı/Yeri	ICoC İmza Durumu	ICoC İmza Tarihi	ICoCA Üyelik Durumu	ICoCA Üyelik Tarihi
SADAT	Uluslararası savunma danışmanlığı ve askeri eğitim	2012/İstanbul	-	-	-	-
Akademi Sancak	Askeri eğitim, lojistik eğitimi, savunma planlama vb.	2014/Ankara	-	-	-	-
SEAL SAT	Uluslararası gemi güvenliği	2005/İstanbul	Evet	01.02.2013	Üye	06.06.2014
Yüksel Özel Güvenlik Hizmetleri A.Ş.	Özel güvenlik hizmetleri	2009/Ankara	-	-	Üye	19.12.2013
2D Security	Deniz güvenlik hizmetleri	2001/İstanbul	Evet	01.02.2013	-	-
Akıncı Deniz Güvenlik Hizmetleri	Deniz güvenlik hizmetleri	2005/İstanbul	Evet	01.10.2012	-	-

⁸⁵⁰ <http://www.icoca.ch/en/membership>, (Erişim Tarihi: 01 Nisan 2015).; http://www.icoc-psp.org/uploads/Signatory_Companies_-_September_2013_-_Composite_List-1.pdf, (Erişim Tarihi: 01 Nisan 2015).

A.Ş.						
BSK International Military and Special Security	Askeri, deniz ve özel güvenlik hizmetleri	Açıklanmamıştır. /Ankara	Evet	01.08.2012	-	-
SecuriSöhlen Maritime Private Security Ltd.	Deniz güvenliği hizmetleri	Açıklanmamıştır. /İstanbul	Evet	01.04.2012	-	-

Sonuç olarak, Türkiye’de güvenlik bilgisinin metalaşmaya başladığı ve güvenlik piyasasının küresel güvenlik yönetişimi ile bütünleşme sürecinde olduğu söylenebilir. Türkiye’de güvenlik piyasasının oluşumu, TSK ile çeşitli boyutlarıyla ilişkilidir. Bunlardan ilki, başta TSK’nin küçültülerek sınırlandırılması amacıyla çeşitli yollarla TSK’nden ayrılan askeri personelin istihdamını ve güvenlik sektörü reformu kapsamında, askeri personelin sivil toplum ve piyasayla tekrar bütünleşmesine yönelik bir sonuç doğurmasıdır. Bir diğer, özel sektörde, askerlik-savunma tekniğine ilişkin uzmanlık bilgisinin ve yeteneğinin oluşması yani savunma-askeri tekniğin piyasalaşması ya da metalaşması olarak nitelenebilecek durumun oluşmasıdır. Son olarak da, askeri-savunma tekniğinin metalaşmasının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda kurulan savunma ve güvenlik şirketleri, önceki zamanlara ait savunma sanayi yanında doğrudan yurt içi ve yurt dışı silahlı kuvvetlere askeri-savunma tekniği konusunda eğitim ve danışmanlık yapmayı amaç edinmiştir. Bu anlamda, gerek 2004 yılında 5188 Sayılı Yasanın yürürlüğe girmesi, gerekse savunma alanında uluslararası danışmanlık ve eğitim alanında faaliyet göstermek üzere bir ilginin ortaya çıkması, takip eden dönemlerde, bu piyasanın daha da genişleyeceğini göstermektedir. Bununla birlikte, özel güvenlik piyasasını düzenleme ve denetleme işlevi, merkezde İçişleri Bakanlığı, taşrada Özel Güvenlik Komisyonları tarafından yerine getirilirken, savunma eğitim ve danışmanlık piyasasının denetlenmesi ve düzenlenmesi konusunda henüz bir adım atılmamıştır. Zira özel güvenlik hizmetlerinin yeniden düzenlenmesine yönelik 5188 Sayılı Kanunun gerekçesinde de, piyasanın genişlemesi ve bunun ortaya çıkardığı

yasal düzenleme ihtiyacı açıkça belirtilmektedir.⁸⁵¹ Piyasanın olgunlaşması, yani piyasada faaliyet gösteren şirket sayısının ve iş hacminin artması sonucunda, bu piyasanın da denetlenmesi ve düzenlenmesine yönelik yasal ve fiili bir örgütlenmeye (Güvenlik Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi) gidilmesi muhtemel görülmektedir.

⁸⁵¹ TBMM, Tekirdağ Milletvekili Tevfik Ziyaeddin Akbulut ve Yalova Milletvekili Şükrü Önder'in; Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi ile Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (2/295, 1/752), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss467m.htm>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

SONUÇ

Neoliberalizmin devlet aygıtına yönelik yaklaşımı, devletin piyasa lehine yapısal ve işlevsel olarak sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Modern devlet aygıtının bir parçasını oluşturan güvenlik işlevi de bu yaklaşımın uygulamaya geçirildiği alanlardan birisidir. Devletin güvenlik işlevinde Kuzey Amerika ve İngiltere’de başlayan ve gelişmiş Avrupa ülkelerine yayılan neoliberal dönüşüm, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinin küresel piyasalara bağlanmasına yönelik politikaları ortaya çıkarmıştır. Bu politikalarda güvenlik işlevi, iki boyutta dönüşüm nesnesi olarak görülmektedir. Birincisi, genel olarak devlet aygıtında öngörülen bürokrasisizleştirmenin güvenlik örgütlenmesinde de uygulamaya konulmasıdır. İkincisi ise, devlet aygıtının bürokrasisizleştirilmesi önünde engel olarak görülen *ulus devletçi* güvenlik yaklaşımının ve yapılanmasının devlet aygıtının genelinde sınırlandırılmasıdır.

Devletin güvenlik işlevinin kendisinde ortaya çıkan neoliberal dönüşüm, diğer devlet işlevlerine nazaran *sınırlı* bir dönüşümü ifade etmektedir. Çünkü modern devlet aygıtının varlık nedeni olarak nitelenebilecek güvenliğin, devlet tekelinden tamamen ayrılması mümkün değildir. Bu durum aynı zamanda, güvenlik işlevindeki dönüşümün devlet aygıtının bütününe ilgilendiren sonuçları olacağı anlamına gelir. Bu nedenle, güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümü, sonuçları bakımından daha kapsamlıdır. Güvenlik işlevi, *modern devletin meşru güç kullanma tekelinin kamusal örgütlenme biçimi* olarak tanımlanabilir. Bu tanım, güvenlik işlevinin neoliberal dönüşüm unsurlarını da ortaya koymaktadır. Yani bu tanıma dayanarak güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümüne ilişkin bir kavramsallaştırma yapılabilir. Bu kapsamda, güvenlik işlevinde ortaya çıkan dönüşümü, Tablo-54’deki gibi göstermek mümkündür.

Tablo-54: Güvenlik İşlevinde Neoliberal Dönüşümün Unsurları

Dönüşüm Unsuru	Dönüşüm	Dönüşüm Kavramı
Meşruiyet Kaynağı	Devlet merkezli meşruiyetten çok taraflı meşruiyete geçilmesi: -Devlet -Sivil toplum örgütleri	Devletsizleş(tir)me

	-Piyasa -Ulus dışı siyasi ve/veya güvenlik örgütlenmeleri	
Güç Kullanımı	Güç kullanımında devletçi yapının terki	Sivilleş(tir)me
Tekel	Güç kullanma tekelinin devlet dışı unsurlar ile paylaşımı	Yönetişim
Kamusal Nitelik	Güvenlik hizmetinin piyasalaşması	Piyasalaşma
Örgütlenme	Güvenlikte postfordist örgütlenme	Yerelleşme

Güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümüne neden olan unsurlar iç içe geçmiş durumdadır. Neoliberal aklın pragmatik yaklaşımı ile bir araya getirilen bu unsurlar, güvenlik işlevinin mümkün olduğunca devlet dışındaki bir alana taşınmasına yol açmaktadır. Neoliberal dönüşüm, güvenlik alanına devlet aygıtı yanında özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de dâhil etmektedir. Devlet ile özel sektör, sivil toplum örgütleri ve uluslararası güvenlik örgütlenmelerinin güvenlik alanında bir araya getirilmesi, meşruiyetin yeniden üretimi konusunda devlet aygıtı dışında bir alana işaret etmektedir.

Bu durumun, güvenlik işlevinin meşruiyetinin yeniden üretimi konusunda iki sorun ortaya çıkardığını söylemek mümkündür. Bunların ilki, *devlet-toplum (yurttaş)* ilişkisinde kendisini gösterir. Toplum nezdinde, güvenlik hizmetinin meşruiyeti, piyasalaşma derecesiyle orantılı olarak devletten piyasaya geçirilmektedir. Bu yapıda, güvenlik hizmeti söz konusu olduğunda, toplum karşısında devlet yanında piyasa da vardır. Yani kamu hukukundan kaynaklanan meşruiyet, piyasanın sözleşme hukuku alanına taşınarak piyasalaşmaktadır. Bu durum, devlet-toplum ilişkisini kuran temsili demokratik sistemin işlerliği ve siyasal iktidarın kullanımı bağlamında sorunludur. Egemenliğin kullanımı için siyasal iktidara yetki veren toplum, güvenlik hizmetinin siyasal sorumluluğunu tam olarak sorgulama imkânını kaybetmektedir. Önceden sorumluluk bütüncül olarak siyasal iktidar iken, güvenlik hizmetinin örgütlenmesine özel sektörün katılımıyla sözleşmelere dayalı bir sorumluluk ilişkisi de ortaya çıkmaktadır.

Güvenlik işlevinin meşruiyetinin yeniden üretimi konusunda diğer sorun, güvenlik işlevinin yerine getirilmesine *sivil* kesimin katılımının sağlanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Güvenlik işlevine sivil kesimin katılımı ulus dışı, ulusal ve ulus altı ölçeklerde öngörülmektedir. Burada sivil kesim, değişik ölçeklerde uygulamaya geçirilen güvenlik işlevinin meşruiyetini sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Sivil kesim, kamu yönetimiyle kamu yönetimi dışında yer alan ve üniforma taşımayan kişilerden oluşmaktadır. Ancak uygulamada, sivil kesim katılımının neoliberal akıl tarafından oluşturulan sivil toplum örgütlerinin tekelinde olduğu görülmektedir. Bu yönüyle, güvenlik işlevine gerçekte sivil toplumun katılımından söz etmek mümkün değildir.

Ulus devletin güç kullanımında ortaya çıkan dönüşümü açıklayacak kavramlardan birisi de *sivilleşme* kavramıdır. Sivilleşme kavramı genel olarak, devlet aygıtında güvenlik örgütlenmesinin (özellikle silahlı kuvvetlerin) hâkimiyetinin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması anlamında kullanılan *siyasal* bir kavramdır. Sivilleşme, devlet aygıtında ve kamu yönetiminde *devletçi* yaklaşımların yasal ve fiili olarak ortadan kaldırılmasına dayanmaktadır.⁸⁵² Dolayısıyla sivilleşme, sadece güvenlik işlevinde değil devlet aygıtının bütününde meydana gelen bir değişimi ifade etmektedir. Neoliberal aklın uygulama biçimine bakıldığında sivilleşme, devlet aygıtının ve toplumun *bürokrasisizleştirilmesi* olarak da tanımlanabilir. Buna göre sivilleşme, kamusal olanın yerini sivil topluma ve piyasaya ait olanın alması anlamına gelmektedir. Sivilleşme bu yönüyle, siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlarda otoritenin örgütlenmesinde sivil olan lehine ortaya çıkan değişimi karşılayan bir *çatı kavram* niteliğindedir. Sivilleşme, bürokratik olan ile sivil olanı bir karşıtlık içerisinde bir araya getirerek, bürokratik olanın sivil olan lehine dönüşümü için bir tartışma zemini kurar. Bu tartışmada bürokratik olan katı, esnek olmayan, merkezi, verimsiz ve otoriter bir yönetim biçiminin aracı olarak eleştirilir ve neoliberal dönüşümün nesnesi haline getirilir.

⁸⁵² Alanyazında *sivil toplumculuk* olarak ifade edilen bu durum, siyasal düşün ve eylemi sivil toplum örgütleri temelinde sınıflandırarak yurttaş açısından siyasal olanın ifade biçimini neoliberal düşünün araçları olan ve toplumu çok parçalı bir yapıya dönüştüren sivil toplum örgütlerine indirgemektedir. Ekonomik örgütlenme alanı olarak nitelenen sivil toplum alanının yükselişini, sivilleşme kavramı ile açıklamak da mümkündür.

Güvenlik işlevinin sivilleşmesi ise, neoliberal aklın devlet aygıtında ve toplumda öngördüğü sivilleşme sürecinin bir parçasıdır. Bununla birlikte, güvenlik işlevindeki sivilleşmenin, devlet aygıtı ve toplumdaki sivilleşme sürecinde belirleyici olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü neoliberal akıl, *devletçi* güvenlik örgütlenmesini sivilleşme önünde engel olarak görmektedir. Bu kapsamda, neoliberal aklın güvenlik işlevini sivilleştirme yöntemlerini belirli başlıklar altında toplamak mümkündür. Sivilleşmenin ilk boyutu, güvenlik örgütlenmesinde siyasi ya da idari işlevleri üstlenen sivillerin belirleyici olduğu karar verici yapıların oluşturulmasıdır. Bu değişim, güvenlik politikasının oluşturulmasında, uygulanmasında ve denetiminde sivil kesimin üniformalı olanlar karşısında üstünlüğünün tesis edilmesine dayanmaktadır. Güvenlik örgütlenmesinde bu ilişki *kontrol* kavramıyla ifade edilir. Bu kontrol biçimleri *demokratik kontrol* ya da *sivil kontrol* olarak adlandırılmaktadır. Her iki ilişki biçimi de, güvenlik işlevinin yerine getirilmesinde siyasi olan ve/veya sivil olanın üniformalı olan karşısında üstünlüğünü vurgular. Bu durumun, devlet aygıtında da sonuçları vardır. Siyasal iktidarın kullanımını etkileyen bu tür sivilleşme, devlet aygıtında siyasi ve/veya sivil kesimde bir otorite yoğunlaşmasını ortaya çıkarmaktadır. Bu sivilleşme, askeri/otoriter olarak sınıflandırılan yönetimler açısından *askeri vesayetin kaldırılması* olarak da adlandırılabilir.

Sivilleşmenin diğer boyutu, güvenlik hizmetinin yerine getirilmesinde *üniformalı kamu personeli yerine sivil kamu personeli istihdamı* şeklinde özetlenebilecek durumu temsil etmektedir. Bu tür sivilleşme, üniformalı kamu personeli tarafından yapılan işlerin ortadan kaldırılması ya da sivil kamu personeli tarafından yapılmaya başlanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Uygulamada, kamu personeli ölçeğinde bir görev değişimi söz konusu olduğu gibi, güvenlik örgütlerinden diğer kamu örgütlerine işlev devri şeklinde de ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinde (güvenlik hizmetinin) kamu yönetiminin sivil kesimine işlevsel yükleme şeklinde ortaya çıkan bu durum, devlet aygıtında *işbölümünün yeniden örgütlenmesi* olgusundan başka bir şey değildir. İşbölümü, yetki alanı ile ilgili yönetsel bir değişiklik olduğu kadar siyasi otoritenin örgütlenmesinde de bir değişikliktir. Bu yönüyle, belirli kamu hizmetlerinin (işlevlerinin) güvenlik örgütlenmesi içerisinde sivillere ya da güvenlik örgütlenmesi dışındaki kamu örgütlerine devredilmesi güvenlik örgütlenmesinin

üniformalı kesiminin yetki alanını ve dolayısıyla etki alanını sivil kesim lehine daraltmaktadır.

Sivilleşmenin bir boyutu da, güvenlik güçleri ile sivillerin işbirliğine dayanan *projecilik* uygulamalarıdır. Projecilik, güvenlik konularında üniformalı kamu personelinin sivil uzmanlık alanlarından sivil kamu ve özel kesim ile birlikte çalışması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bu tür projecilik uygulamaları, askeri yönetim alanında *sivil-asker işbirliği* adı altında yürütülmektedir. Bu işbirliği yapılarında, sivil ve askeri uzmanlıklar bir araya getirilmektedir. Ancak bu yapılarda sivil ya da asker kesimden hangisinin belirleyici olduğunu kesinlikle söylemek mümkün değildir. Bunun için ancak projenin amacına bakarak bir öngöründe bulunmak mümkündür.

Sivilleşmenin boyutlarından birisi de, *profesyonelleşme* olarak adlandırılan olgudur. Güvenlik işlevinde profesyonelleşme, güvenlik personelinin etkinlik, verimlilik, uzmanlaşma gibi teknik kavramlar üzerinden *apolitikleştirilmesi* amacını gütmektedir. Bu süreci, *neoliberal teknikleştirme/ideolojiszleştirme* olarak da adlandırmak mümkündür.⁸⁵³ Burada ideolojiszleştirmeden kastedilen şey, neoliberal düşüncenin, önünde engel olarak gördüğü devletçi yaklaşımın güvenlik personelinin görev tanımlarından çıkarılması ve performans ve sözleşme esasına dayalı piyasacı istihdam ve iş yapma usullerine geçilmesidir. Bu durum, üniformalı kamu personeli açısından, siyasi olan ile idari olanın birbirinden ayrılması ve bu personelin idari olan içerisinde konumlandırılması anlamına gelmektedir.

Sivilleşmenin diğer boyutu ise, güvenlik işlevinin bazı işlerinin *dış kaynak kullanımı* yoluyla piyasaya ihale edilmesidir. Bu uygulama, güvenlik işlevini yapısal ve işlevsel olarak küçültürken piyasanın faaliyet alanını da genişletmektedir. Dış kaynak kullanımı, güvenlik hizmetlerinin ve/veya güvenlik hizmetlerine ilişkin yardımcı ve destek hizmetlerin verilmesinde kamu ile özel sektör arasında piyasanın sözleşme hukukuna dayalı bir ilişki kurmaktadır. Bu hizmetlerin değerlendirilmesi ise, kamusal süreçler yerine sözleşme hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Meseleye yurttaş açısından bakıldığında, bu hizmetlerin siyasal süreçler üzerinden

⁸⁵³ Fukuyama'nın "ideolojilerin sonu" tezi de, öngörülen neoliberal dönüşüm için kapitalist piyasa sistemlerinin tesisi ve küresel bütünleşmelerinin sağlanması önünde görülen devletçi yaklaşımların yapısal ve işlevsel olarak ortadan kaldırılacağına yönelik bir politika ifadesi olarak görülmelidir.

tam anlamıyla sorgulanması imkânının ortadan kalktığını söylemek mümkündür. Meseleye devlet açısından bakıldığında ise, dış kaynak kullanımı, devlet aygıtını güvenlik alanında bir *müşteri* konumuna taşımaktadır. Ancak, burada devlet tek başına değildir. Devlet aygıtı dışında özel sektörün kendisi ile sivil toplum örgütleri de güvenlik piyasasının müşterileridir.

Güvenlik işlevinin örgütlenmesinde kamu kesimi yanında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı, meşru güç kullanımı tekeli de terk etme yönünde bir eğilim ortaya çıkarmaktadır. Bunu bir kesinlikle söylemek mümkün olmamakla birlikte, güvenlik hizmetlerine kamu kesimi dışındaki unsurların yapısal ve işlevsel olarak katılımı bu savı desteklemektedir. Meşru şiddet kullanımındaki bu dönüşüm, *güvenlik (sektörü) yönetişimi* örgütlenmesi olarak adlandırılabilir. Güvenlik alanında yönetim yapısının kurumlaşma derecesi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, bu durum özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde sorunlu bir alana işaret etmektedir. Çünkü öngörülen yönetim yapısı, hem güvenlik alanına ulus dışı müdahaleler için koşulları oluşturmakta hem de bölgesel ve küresel güvenlik yönetişimine uygun bir örgütlenme pratiğini ortaya çıkarmaktadır. Güvenlik yönetişiminde neoliberal akıl tarafından öngörülen *düzenleyicilik*, siyasi iktidar tarafından yerine getirilmektedir. Güvenlik alanındaki düzenleyicilik, diğer alanlarda olduğu gibi bir üst kurullaşmaya henüz dönüşmemiştir. Bu durumun, güvenlik işlevinin niteliğinden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Güvenlik işlevindeki neoliberal dönüşüm, güvenlik hizmetinin kamusal niteliği açısından da sorunlu bir alandır. Piyasalaşma şeklinde ortaya çıkan bu dönüşüm, güvenlik hizmetinin örgütlenmesinde kamu hizmetinin tanımlayıcı unsurlarının da piyasa kavramları üzerinden dönüştürülmesine yol açmaktadır. Modern devlet aygıtının varlık nedeni olarak nitelenebilecek güvenlik işlevi açısından kamusal niteliğin sorgulanması, devlet aygıtının kendisinin sorunsallaştırılmasından başka bir şey değildir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde bu durum daha açık olarak görülmektedir. Neoliberal akıl, bu ülkelerde devlet aygıtının kendisini *güvenlik-özgürlük ikilemi* üzerinden tartışmaya açmaktadır. Neoliberal akıl, *güvenlik-özgürlük birlikteliği* savı üzerinden devleti özgürlükler önünde bir engel olarak sunmaktadır. Tabi ki burada özgürlükler ile kastedilen şey, piyasada yabancı

sermaye ve tüketim önünde engel olarak görülen kamusal iradenin piyasa lehine sınırlandırılmasıdır.

Neoliberalizmin güvenlik işlevine yönelik yaklaşımı, yukarıda belirtilen çerçevede gerçekleştirilirken Post-Washington Uzlaşısı sonrasında güvenlik sektörü reformu adı altında bir neoliberal reform tasarımının yapıldığı görülür. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devlet aygıtının neoliberal dönüşümünün tamamlayıcısı niteliğindeki bu reform, buraya kadar bahsedilen kavramsal unsurların bir bütünü niteliğindedir. Adı itibarıyla bir sektörel reform projesi olarak görünmekle birlikte, devlet aygıtının bütününe ilişkin bir dönüşümü amaçlamaktadır. Bir başka deyişle, güvenlik sektörü reformunun nesnesi bu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde devlet aygıtının kendisidir. Bu yönüyle, güvenlik sektörü reformu, uygulandığı ülkenin gelişmişlik düzeyine göre hangi kategoride olduğunu da göstermektedir. Bu nedenle, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde güvenlik işlevinin ve devlet aygıtının neoliberal dönüşümünü açıklamak için 20. yüzyılın sonunda neoliberal akıl tarafından tasarlanan ve *güvenlik sektörü reformu* olarak adlandırılan dönüşüm projesine bakmak gereklidir.

1990'lı yılların sonunda İngiltere'nin öncülüğünde ortaya atılan ve başta Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) olmak üzere uluslararası mali örgütlerin ve gelişmiş ülkelerin işbirliğini öngören bu reform projesi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerinde “kalkınma” ile “güvenlik” kavramlarını birbirleriyle ilişkilendirerek akıl dönüşümünü sağlamaktadır. Burada güvenlik, bir kalkınma sorunu olarak sunulur ve kalkınma kavramı üzerinden yeni bir neoliberal müdahale alanı oluşturulur. Reform yaklaşımı, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde *güvenlik alanında devlet başarısızlığı* tezini ileri sürer. Bu yaklaşımda, güvenlik alanında devlet başarısızlığının sebebi, yani kalkınma için gereken güvenlik ortamını tehdit eden başlıca unsur olarak silahlı kuvvetler gösterilir. Buna göre, neoliberal tezleri bünyesinde toplayan güvenlik sektörü reformu, kalkınma doktrininde az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde silahlı kuvvetlere atfedilen *modernleştirici* rolü sona erdirmektedir. Böylece, merkezi planlamaya dayalı kalkınma yaklaşımının meşruiyetini sağlayan dayanak noktalarından birisini de stratejik plancılık lehine ortadan kaldırmayı amaçlar.

Güvenlik sektörü reformu, aynı zamanda, uygulamaya geçirildiği ülkelerin gelişmişlik düzeyini de göstermektedir. Yani, bir ülkeye ilişkin olarak güvenlik sektörü reformundan bahsedildiğinde, az gelişmiş, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerinden birisinden bahsediliyor demektir. Bu ülkelerde devletin güvenlik işlevine doğrudan müdahale eden güvenlik sektörü reformu, devletin güvenlik işlevi yerine bir *güvenlik sektörü* koymaktadır. Genel olarak kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvetler ise bunların bağlı oldukları bakanlık ve diğer örgütlenmelerden oluşan güvenlik işlevi, güvenlik sektörü reformunun tasarladığı sektör yapısında kamu kesimini temsil etmektedir. Devletin güvenlik işlevini yerine getiren silahlı ve silahsız güvenlik örgütleri yanında, yasama ve yürütme organları ile özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yasal olmayan silahlı güçler güvenlik sektörü yapısını oluşturmaktadır. Bu yönüyle güvenlik sektörü reformu, tek bir kavram yani güvenlik kavramı üzerinden devlet aygıtının bütününe yapısal ve işlevsel olarak uyarlamayı hedeflerken bunun için özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yasa dışı silahlı güçleri bir sektör yapısı içinde bir araya getirmektedir. Güvenlik sektörü reformu, bir taraftan, askeri yönetim alanında silahlı kuvvetlerin belirleyici olduğu ve/veya yer aldığı örgütlenme biçimlerindeki otorite yoğunlaşmasını sivil kesim lehine değiştirirken diğer taraftan askeri yönetim alanının gözetim işlevini devlet dışındaki sivil kesime de yüklemektedir. Bu yönüyle, silahlı kuvvetlerin askeri yönetim alanındaki otoritesinin devlet aygıtının hem içerisinden hem de dışarısından *sınırlanması* söz konusudur.

Bu kapsamda, güvenlik işlevinin önemli bir kısmını oluşturan ve silahlı kuvvetler ile silahlı kuvvetlerin bağlı olduğu üst düzey karar yapılarından oluşan askeri yönetim alanı neoliberal dönüşümün nesnesidir. Hatta güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümünde ana unsurun askeri yönetim alanı olduğu söylenebilir. Türkiye’de de, güvenlik işlevinin neoliberal dönüşümünün ana unsurunu askeri yönetim alanı oluşturmaktadır. Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal politikaların hedefi olmasının temel nedeni Türk Silahlı Kuvvetleri’nin, Türkiye’de devletçi geleneği temsil eden başlıca kurum olarak görülmesidir. Burada tabi ki, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin tarihsel olarak Türkiye’de devlet aygıtında edindiği konumu göz ardı etmek mümkün değildir. Bu durum aynı zamanda, kalkınma doktrininde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin silahlı kuvvetlerine verilen *modernleştirici* rolün

Türkiye’de de sona erdirildiği anlamına gelir.⁸⁵⁴ Yeni dönemde, gelişmekte olan ülkelerin modernleştirilmesinden ziyade, gelişmekte olan piyasaların küresel kapitalizmle bütünleştirilmesi öne çıkmıştır.

Neoliberal ideoloji, devletçi yaklaşımlar yerine piyasanın düzenlemesine imkân verecek politika araçlarının artırılmasını öngörmektedir. Türkiye’de, askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü sürecinde TSK-Devlet bağının gevşemesi, TSK-Hükümet ilişkisinin öne çıkmasına yol açmıştır. Bu yaklaşımın sonucu, devlette yürütme organının güçlenmesidir. Türkiye’de askeri yönetim alanında devam eden neoliberal dönüşüm sürecinde, siyasi otoritede bir merkezileşme ve yoğunlaşma ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, hem merkez teşkilatına, hem de mülki idareye bir yetki ve güç aktarımı vardır. Neoliberal politikaların öngördüğü güçlü yürütme de, serbestleşme ve özelleştirme politikalarının uygulanması için uygun koşulları yaratmıştır. Bu durum, *yürütmenin siyaset alanının genişletilmesi* olarak tanımlanabilir. Siyaset alanının genişletilmesi, Türkiye’de neoliberal reformların ve politikaların uygulanması ve yönetim yapısının oluşturulması için devletin düzenleyicilik işlevinin güçlendirilmesi olarak görülmelidir. Siyaset alanının genişlemesi sonucunda, askeri-devletçi-müdahaleci yaklaşımlar yerine politika araçlarının kullanımına yönelik yönetim biçiminin hâkim kılınması, *devlette neoliberal ideolojinin yükselişi* olarak değerlendirilmelidir.

Askeri yönetim alanının daralması, yürütmenin siyaset alanının genişlemesiyle sonuçlanmıştır. Siyaset alanının genişlemesi, aynı zamanda, Türkiye’de devlet-hükümet ayrımının hukuken ve fiilen ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir.

Siyaset alanının genişleyerek, hükümetin politika araçlarının genişlemesi neticesinde, daha önce devletçi-müdahaleci bakış açısıyla sınırlama getirilen politika araçlarında bir artış söz konusu olmuştur.

⁸⁵⁴ Mesela Murat Belge, Türkiye örneğini *militarist modernleşme* kavramıyla açıklamaya çalışmıştır. Ona göre, ancak 21. yüzyılın başında Türkiye’de askeri vesayet sorgulanmaya başlamıştır. Bunun nedenlerini iç ve dış olmak üzere iki nedene dayandırır. Dış nedenler, AB, ABD ve genel olarak Batı’nın beklentileridir. İç nedenler ise, toplumun evrimleşmesiyle ilgilidir. Bu evrimi de, *yaygınlaşan orta sınıf* ile *yerli burjuvazinin* tutumuna bağlar. Buna göre, orta sınıf askeri vesayeti olmazsa olmaz olarak görmezken yerli sermaye ise yurt dışıyla olan ekonomik ilişkileri ve iş imkânları sayesinde *askerden arındırılmış* bir ortamı tercih etmektedirler. Bkz. M.Belge, **Militarist Modernleşme (Almanya, Japonya ve Türkiye)**, İletişim Yayınları, 2. baskı, İstanbul, 2012, s. 658-659.

Piyanın faaliyet alanının genişletilebilmesi için öncelikle yürütmenin siyaset alanını genişletilmek isteyen neoliberal yaklaşım, *devletçi-güvenlikçi-müdahaleci* olarak nitelediği kamusal iradeyi piyasa lehine sınırlamak ister. Askeri yönetim alanındaki dönüşüm de, neoliberallerin piyasayı kısıtlayıcı olarak gördüğü güvenlik yaklaşımının daraltılması sürecidir. Bu kapsamda, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gerek askeri yönetim alanı gerekse devlet aygıtında yapısal ve işlevsel olarak varlık gösterdiği alan da daraltılmış ve kontrol mekanizmaları öne çıkmıştır. Askeri yönetim alanına ilişkin olarak piyanın faaliyet alanının genişlemesi ise, askeri yönetim alanının piyasayı kısıtlayıcı kurallarının ortadan kaldırılması yanında, askeri yönetim alanının büyük kısmını oluşturan Türk Silahlı Kuvvetlerinin postfordist örgütlenme paradigması doğrultusunda ölçeğinin küçültülmesine dayanmaktadır. Askeri yönetim alanında ortaya çıkan bu dönüşümü Tablo-55'deki gibi göstermek mümkündür.

Tablo-55: Türkiye'de Askeri Yönetim Alanının Neoliberal Dönüşümü

Dönüşümün Boyutu	Yöntem
Siyaset Alanının Genişletilmesi (Yürütmenin Siyasi Otoritesinde Artış)	Askeri yönetim alanının yapısal ve işlevsel daralması
	Askeri-devletçi yaklaşımın gerilemesi
	TSK-Devlet ilişkisi yerine TSK-Hükümet ilişkisinin öne çıkması
	Askeri seçkinlerin sivil seçkinler karşısında gerilemesi
	TSK'nin sivilleşmesi
Piyasa Alanının Genişletilmesi (Güvenlik işlevinin piyasalaşması)	MSB bütçesinin azaltılması
	Örgütlenme ölçeğinin küçültülmesi
	Sözleşmeli ve performans esaslı istihdam
	Askeri taşınmazların sivil maksatlı kullanıma (piyasaya) devri
	Dış kaynak kullanımı

Türkiye'de askeri yönetim alanındaki neoliberal dönüşüm yöntemine bakıldığında, bu dönüşümün devlet aygıtına etkisinin olduğu görülmektedir. Bu etki, devlet aygıtının kendisini, siyasal iktidar kullanımını ve kamu örgütlenmesini dönüşüm nesnesi haline getirir. Askeri yönetim alanındaki neoliberal dönüşümün ortaya çıkardığı sonuçlar, bu üç dönüşüm nesnesi temelinde Tablo-56'deki gibi ortaya konulabilir.

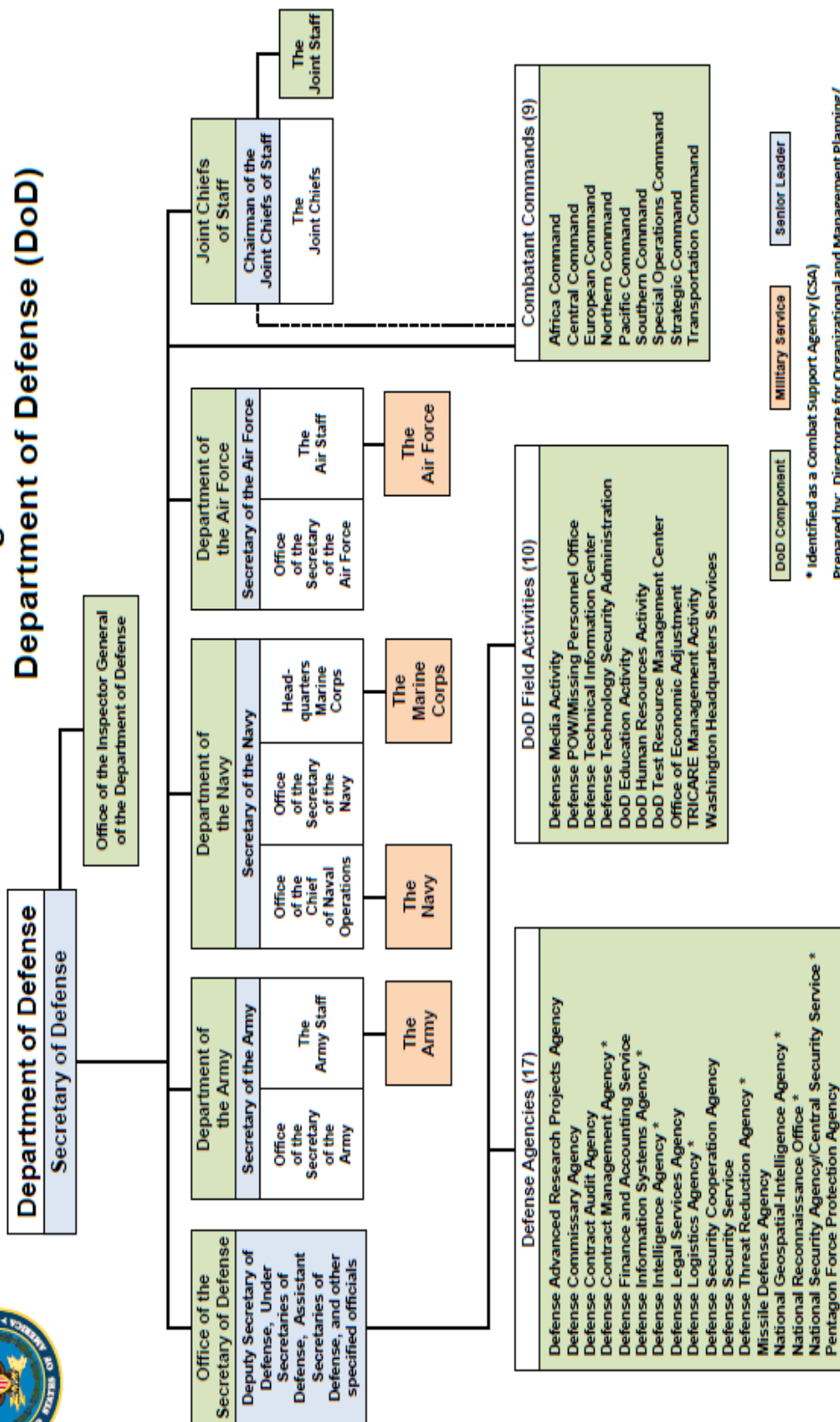
Tablo-56: Askeri Yönetim Alanındaki Neoliberal Dönüşümün Devlet Aygıtı ile İlişkisi

Dönüşüm Nesnesi	Devlet Aygıtı Bağlamında Dönüşüm	
	Neoliberal Dönem Öncesi	Neoliberal Dönem
Devlet	Devletçi	Piyasacı
	Müdahaleci	Düzenleyici
Siyasal İktidar Kullanımı	Askeri Yönetim Alanında Otorite Yoğunlaşması	Yürütme Organında Otorite Yoğunlaşması
	Devlet-Hükümet Ayrımı	Devlet-Hükümet Özdeşliği
	Meşru Güç Kullanma Tekeli	Meşru Güç Kullanımının Paylaşımı
Kamu Örgütlenmesi	Bürokratik	Postfordist

Türkiye’de askeri yönetim alanının neoliberal dönüşümü, yönetimde devletçi yaklaşımları azaltarak piyasa lehine bir devlet aygıtı ortaya çıkarırken, devlet aygıtının doğrudan güvenlik hizmeti sağlaması yanında bir güvenlik piyasası da oluşturarak düzenleyicilik işlevini oluşturmuştur. Bu süreçte, Türkiye’de güvenlik alanında bir üst kurullaşmadan söz etmek mümkün değildir. Bu işlevin yürütme organında otorite yoğunlaşmasıyla yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Yürütme organında otorite yoğunlaşması, askeri yönetim alanındaki otoritenin Milli Savunma Bakanlığına, Bakanlar Kurulu’na ya da Başbakanlığa ya da merkezi yönetimin taşra teşkilatına aktarılması suretiyle gerçekleşmektedir. Bunun yanı sıra, güvenlik alanında devletçi yaklaşımın gerilemesi, güvenlik alanında yürütme organının politika araçlarını artırarak bir devlet-hükümet özdeşliğinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Meşru güç kullanımının paylaşımı ise, güvenlik işlevine özel sektör (güvenlik piyasası) ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleşmiştir. Bu dönüşümün yönetsel boyutu, kamu örgütlenmesinde postfordist tekniklerin uygulanmasına dayanmaktadır. Bütün bu dönüşüm nesneleri, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin askeri yönetim alanında ve devlet aygıtında otoritesinin sınırlandırılması; yürütme organının askeri yönetim alanı ve devlet aygıtında otoritesinin artırılması (düzenleyicilik işlevinin güçlendirilmesi) ve genel olarak devlet aygıtının piyasa lehine sınırlandırılmasıyla sonuçlanmıştır.



Organization of the Department of Defense (DoD)



DoD Component

Military Service

Senior Leader

* Identified as a Combat Support Agency (CSA)

Prepared by: Directorate for Organizational and Management Planning/
Office of the Director of Administration and Management/Office of the
Secretary of Defense – March 2012

KAYNAKÇA

- Abrahamsen, R., Williams, M.C., 2006, "Security Sector Reform: Bringing the Private in", **Conflict, Security & Development**, Vol. 6, No. 1, s. 1-23.
- Akay, H., (2010), **Security Sector in Turkey: Questions, Problems, And Solutions**, (Çev. Ebru İlhan), İstanbul: TESEV Publications.
- Akbulut, T.Z., (2008) "Açış Konuşması", Ü.Cizre, İ.Cerrah (ed.) içinde, s. 18-21.
- Akça, İ., (2010), **Türkiye’de Askeri-İktisadi Yapı: Durum, Sorunlar, Çözümler**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Akın, A., 2004, "Mülkiyet Sahipliğinden Kaynaklanan Yönetim Hakkının Devri Açısından Post-Modern Yönetimsel Kontrol Yaklaşımları ve Stratejileri", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 22, s. 127-148.
- Akşam, "Milli Güvenlik Bilgisi Dersi Kalktı", 24 Ocak 2012, [http://www.aksam.com.tr/guncel/milli-guvenlik-bilgisi-dersi-kalkti--94462h/](http://www.aksam.com.tr/guncel/milli-guvenlik-bilgisi-dersi-kalkti--94462h/haber-94462) haber-94462, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2012).
- "Askere Kötü Muamele TBMM Gündeminde", 29 Eylül 2012, [http://www.aksam.com.tr/guncel/askere-kotu-muamele-tbmm-gundeminde--141731h/](http://www.aksam.com.tr/guncel/askere-kotu-muamele-tbmm-gundeminde--141731h/haber-141731) haber-141731, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- Akyürek, S., (2010), **Zorunlu Askerlik ve Profesyonel Ordu**, Rapor No: 24, Ankara: Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Akyürek, S. ve diğerleri, (2014), **Sivil-Asker İlişkileri ve Ordu-Toplum Mesafesi**, Ankara: BİLGESAM.
- Altay, U., 2011, "Türkiye’de Askeri Harcamaların Denetiminde Yeni Sayıştay Kanunu’nun Getirdiği Açılımlar", **Dış Denetim Dergisi**, Ocak-Mart, s. 297-304.
- Alpay, Ş. "Andıç", **Zaman**, 07 Kasım 2000.
- "Niye Profesyonel Ordu", **Zaman**, 1 Mayıs 2010.
- Amin, A. (ed.), (1997), **Post-Fordism A Reader**, Fourth Edition, USA: Blackwell Publishers Ltd.
- Amin, S., 1971, "Underdevelopment and Dependence in Black Africa: Historical Origin", **Journal of Peace Research**, Vol. 2, s. 81-117.
- Arslan, A., 2004, "Toplumsal ve Siyasal İktidarın Analizinde, Sınıf Teorisine Bir Alternatif: Elit Teorisi", **Mülkiye Dergisi**, C. XXVIII, S. 244, s. 89-110.

- Aselsan, (2014), **Faaliyet Raporu 2013**, Ankara.
- Atiyas, I., (1995), **Uneven Governance and Fiscal Failure: The Adjustment Experience in Turkey**, PSD Occasional Paper, No. 17, USA: The World Bank.
- Avant, D., (2005), **The Market for Force: the Implications of Privatizing Security**, UK: Cambridge University Pres.
- 2013, "Pragmatism and Effective Fragmented Governance: Comparing Trajectories in Small Arms and Military and Security Services", **Oñati Socio-Legal Series**, Vol. 3, No. 4, s. 741-765.
- Avant, D., Sigelman, L, 2010, "Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq", **Security Studies**, Vol. 19, No. 2, s. 230-265.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2004), **Siyasi Reformlar-I**, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf, (Erişim Tarihi: 18 Şubat 2014).
- (2005), **Siyasi Reformlar-II**, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/05_rehber.pdf, (Erişim Tarihi: 08 Ağustos 2014).
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2002), **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, (Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2014).
- (2003), **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2014).
- (2007), **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Ankara.
- Avrupa Komisyonu, (1998), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu**, Brüksel.
- Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu**, SEC(2001) 1756, Brüksel, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf>, (Erişim Tarihi: 18 Kasım 2013).
- (2002), **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

- (2004), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu**, SEC (2004) 1201 {COM(2004) 656 final}, Brüksel.
- (2005), **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, SEC (2005) {1426 COM (2005) 6561 Nihai}, Brüksel.
- (2008), **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, (COM(2008), SEC (2008) 2699 674), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- (2011), **Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012 {COM(2011) 666} ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, SEC (2011) 1201, Brüksel.
- Aydınlık, "Jandarma'nın Komutanı Efkan Ala Oluyor", 24 Mayıs 2014, <http://www.aydinlikgazete.com/guendem/41380-jandarmanin-komutani-efkan-ala-oluyor.html>; http://www.timeturk.com/tr/2014/02/06/icisleri-efkan-ala-nin-sivillesme-aciklamasi.html#.U_sM_W8V_s8o, (Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2014).
- Aydınlık, "TESUD: AKP askeri bağladı, meydanı PKK'ya bıraktı", 12 Haziran 2014, <http://www.aydinlikgazete.com/guendem/43152-tesud-akp-askeri-bagladi-meydani-pkkya-birakti.html>, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2014).
- Aydınlık, "Hedef Ordu'yu Küçültüp NATO'ya Piyon Yapmak", 23 Ekim 2013, <http://www.aydinlikgazete.com/mansetler/26593-hedef-orduyu-kucultup-natoya-piyon-yapmak.html>, (Erişim Tarihi: 23 Ekim 2013).
- Aysan, A. ve diğerleri, (2006), **Governance and Private Investment in the Middle East and North Africa**, Policy Research Working Paper-3934, USA: The World Bank.
- Aytar, V. (ed.), (2006), **Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya**, 2. Baskı, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-1, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Baker, D.-P., 2007, "Agency Theory: A New Model of Civil-Military Relations for Africa?", **African Journal on Conflict Resolution**, Vol: 7, Issue:1, s. 113-135.
- Ball, N., (2002), **Democratic Governance in The Security Sector**, UNDP Workshop on Learning from Experience for Afghanistan, USA.

- Ball, N. ve diğeri, (2003), **Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework**, Netherlands: Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- Ball, N., Hendrickson, D., (2006), **Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice And Research**, Workshop on “New Directions in Security Sector Reform”, Peace, Conflict and Development Program Initiative, Canada: International Development Research Centre (IDRC).
- Barbak, A., 2015, “Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 8, S. 1, s. 1-27.
- Belge, M., (2012), **Militarist Modernleşme (Almanya, Japonya ve Türkiye)**, 2. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Benoit, E., (1973), **Defense and Economic Growth in Developing Countries**, UK: Lexington Books.
- Beriş, H.E., (2012), **Yüksek Askeri Şura (YAŞ) ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri: Tespitler-Öneriler**, Yüksek Askeri Şura ve Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Sistemdeki Yeri Çalıştayı (19 Temmuz 2012) Raporu, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Berksoy, B., (2013), **Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları**, TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi-Güvenlik Sektörü 4, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bevir, M., Rhodes, R.A.W., (2004) , **Interpreting British Governance**, USA: UC Berkeley.
- Bila, F., “Askerlikte Adalet”, **Milliyet**, 17 Kasım 2011, <http://www.milliyet.com.tr/askerlikte-adalet/siyaset/siyasetyazardetay/17.11.2011/1463685/default.htm>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- Born, H., Caparini, M., Haltiner, K., (2002), **Models of Democratic Control of The Armed Forces: A Multi-Country Study Comparing “Good Practices” of Democratic Control**, Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces.
- Boulakia, J.D.C., 1968, “Military Expenditures and African Economic Development”, **Canadian Journal of African Studies**, Vol.2, No. 2, s. 195-202.

- Brzoska, M., (2000), "The Concept of Security Sector Reform", H.Wulf (ed.) içinde, s. 6-13.
- Buchanan, J., (1977), **Freedom in Constitutional Contract: Perspective of a Political Economist**, USA: Texas A&M University Pres.
- Buchanan, J., Tollison, R.D., Arbor, A. (eds.), (1972), **Theory of Public Choice: Political Applications of Economics**, USA: The University of Michigan Pres.
- Bugün, "TSK'ya Ombudsmanlık Geliyor", 07 Ocak 2011, <http://gundem.bugun.com.tr/tskya-ombudsmanlik-geliyor-haberi/137139>, (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2012).
- Bull, H., (1977), **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**, Newyork: Columbia University Pres.
- Byrd, W.A.,(2010), "The Financial Dimension of Security Sector Reform", M.Sedra (ed.) içinde, s. 301-313.
- Cawthra, G., Luckham, R. (eds.), (2003), **Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies**, UK: Zed Books.
- Cawthra, G., Luckham, R., (2003), "Democratic Control and the Security Sector: The Scope for Transformation and its Limits", G.Cawthra, R.Luckham (eds.) içinde, s. 305-327.
- Cemal, H., "Hükümetin Önündeki Kritik 40 Gün!", **Milliyet**, 20 Mart 2001.
- Chambers, P., Croissant, A., (2010), **Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia**, Thailand: Institute of Security and International Studies.
- Cizre, Ü., (2006), **Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetimi**, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi Özel Yayın, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Cizre, Ü., Cerrah, İ. (ed.), (2008), **Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa**, DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi-4, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Coase, R., 1937, "The Nature of the Firm", **Economica**, Vol. 4, No. 16, s. 386-405.
- Collier, P., Hoeffler, A., (2002), **Military Expenditure: Threats, Aid, and Arms Races**, Policy Research Working Paper-2927, USA: The World Bank.

- Coşkun, U., “Askeri Ritüeller Okullardan Uzaklaştırılmalı”, 20 Mayıs 2009, <http://www.derindusunce.org/2009/05/20/askeri-ritueller-okullardan-uzaklastirilmali-artik/>, (Erişim Tarihi: 18 Haziran 2013).
- Coşkun, V., (2011), **Yeni Anayasada Sivil-Asker İlişkilerinin Demokratik Modeli**, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Croissant, A., Kuehn, D., (2010), “Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives”, P. Chambers, A.Croissant (eds.) içinde, s. 18-52.
- Çiftçioğlu, K., (2014), **Zorunlu Askerlik Sırasında Yaşanan Hak İhlalleri (www.askerhaklari.com sitesine Mayıs 2012-Nisan 2013 döneminde gelen başvurular)**, İstanbul: Helsinki Yurttaşlar Derneği.
- Dahl, R.A., 1958, “A Critique of Ruling Elite Model”, **The American Political Science Review**, Vol. 52, No. 2, s. 463-469.
- (1966), “The Elitist Theory of Democracy”, **The American Political Science Review**, Vol. 60, No. 2, s. 296-305.
- (2001), **Demokrasi Üzerine**, (Çev. Betül Kadioğlu), Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Deleon, L., Deleon, P., 2002, “The Democratic Ethos And Public Management”, **Administration&Society**, Vol. 34, No. 2, s. 229-250.
- Demir, H.S., 2011, “Vicdani Ret Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.4, s. 241-283.
- Demsetz, H., 1967, “Towards a Theory of Property Rights”, **The American Economic Review**, Vol. 57, No. 2, s. 347-359.
- Desch, M.C. (2001), **Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment**, USA: The Johns Hopkins University Pres.
- DFID, (1997), **Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development**, UK.
- (2000), **Supporting Security Sector Reform: Review of the Role of External Actors**, Discussion Paper No. 2, Security Sector Reform&Defense Expenditure Symposium, UK.
- (2000), **Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor**, White Paper on International Development, UK.
- (2002), **Understanding and Supporting Security Sector Reform (Guidelines)**, UK.

- (2002), **Understanding and Reforming Public Expenditure Management (Guidelines for DFID)**, UK.
- Diamond, L.(Ed.), (1997), **Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges**, USA: The Johns Hopkins University Press.
- (1999), **Developing Democracy: Toward Consolidation**, USA: The Johns Hopkins University Press.
- Dikmen, M.K., Dikmen, A.A., 2004 “Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi”, **Toplum ve Hekim**, C. 19, S. 3, s. 190-196.
- Dosi, G. etal. (eds.), (1988), **Technical Change and Economic Theory**, London: Pinter.
- DPT, (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- (2006), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Ankara.
- Drechsler, W., 2009, “The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe”, **Uprava**, letnik VII, No. 3, s. 7-27.
- “Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration”, **Halduskultuur**, Vol. 10, s. 6-21.
- Dumenil, G., Levy, D. (2014), “Neoliberal (Karşı) Devrim”, A.Saad-Filho, D. Johnston (ed.) içinde, s. 25-41.
- Dunn, W.N., Miller, D.Y., 2007, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, **Public Organization Review**, No.7, s. 345-358.
- Eisenhardt, K.M., 1989, “Agency Theory: An Assessment and Review”, **The Academy of Management Review**, Vol. 14, No. 1, s. 57-74.
- Elbadawi, I. ve diğerleri, (2008), **Referendum, Response and Consequences for Sudan (The Game between Juba and Khartoum)**, Policy Research Working Paper-4684, USA: The World Bank.
- Erdoğan, M., Yazıcı, S., (2011), **Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru**, TESEV Anayasa Komisyonu Raporu, İstanbul: TESEV Yayınları.

- Eren, E., (2003), **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, 6. bası, İstanbul: Beta Yayınları.
- Eren, Z.Ö., İslam, T., (2012), **Zorunlu Askerlik Sırasında Yaşanan Hak İhlalleri (www.askerhaklari.com sitesine Nisan 2011-Nisan 2012 döneminde gelen başvurular)**, İstanbul: Kapasite Geliştirme Derneği, <http://www.askerhaklari.com/rapor.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- Esser, J., Hirsch, J., 1989, “The Crisis of Fordism and the Dimensions of a Post-Fordist Regional and Urban Structure”, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol. 13, No. 3, s. 417-436.
- European Economic and Social Committee, (2004), **Opinion of the European Economic and Social Committee on EU-Turkey Relations with a View to the European Council of December 2004**, http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\rex\rex172\ces965-2004_ac.doc&language=EN, (Erişim tarihi: 03 Eylül 2014).
- Feaver, P.D., 1996, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”, **Armed Forces & Society**, Vol. 23, No. 2, s. 149-178.
- (1997), **An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations During the Cold War**, Working Paper for the Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy, USA: Duke University.
- (2003), **Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations**, USA: President and Fellows of Harvard College.
- Fogg, K., (2000), “Sunuş”, **Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, İstanbul: TESEV.
- Forman, J.M., Welch, C., (1998), **Civil-Military Relations: USAID’S Role**, Technical Publication Series, USA: USAID Center for Democracy and Governance.
- Franck, T.M., 1992, “The Emerging Right to Democratic Governance, **The American Journal of International Law**, Vol. 86, No. 1, s. 46-91.
- Freeman, C., Perez, C., 1988, “Long Waves and Changes in Employment Patterns”, ALC Conference, Saltsjöbaden, Stockholm, 6-9 June.

- “Structural Crisis of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour”, G.Dosi et al (eds.) içinde.
- Friedman, M., (2008), **Kapitalizm ve Özgürlük**, (Çev. Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu), İstanbul: Plato Film Yayınları.
- Friedrichs, J., 2001, “The Meaning of New Medievalism”, **European Journal of International Relations**, Vol. 7, No. 4, s. 475-502.
- GCPP, (2003), **Security Sector Reform Strategy (2004-2005)**, UK: Department for International Development.
- Gencer, C., Eşer, M., 2003, “Toplam Kalite Yönetiminin TSK.de Bölük Seviyesinde Uygulanabilirliği”, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, C. 16, S. 2, s. 289-298.
- Giddens, A., (1985), **The Nation-State and Violence**, Berkeley: University of California Press.
- Goor, L.E.V., (2010), “Less Post-Conflict, Less Whole of Government and More Geopolitics?”, M.Sedra (ed.) içinde, s. 88-101.
- Greenwald, B., Stiglitz, J.E., 1987, “Keynesian, New Keynesian and New Classical Economics”, **Oxford Economic Papers**, Vol. 39, No. 1, (March), s. 119-133.
- Grizold, A., 2001, “Civilian Control of the Armed Forces in Slovenia”, **Politička Misao**, Vol. 38, No. 5, s. 123-136.
- Groenewald, H., Page, M.T., (2002), **Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate**, Occasional SSR Paper No. 1, Netherlands: Clingendael-International Alert–Saferworld.
- Güler, B.A., (2005), **Devlette Reform Yazıları (Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona)**, Ankara: Paragraf Yayınevi.
- (2005), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, 2.baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, M., 2011, “Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Artan Savunma Harcamalarının Denetimi Ve Hesap Verebilirliğin Rolü”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, s. 139-166.
- Güveloğlu, N., 2004, “Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri”, **Praksis**, S. 12, (Güz), s. 11-36.

- Haber Turk, “İşte 12 Yıllık Sivilleşme Planı!”, 02 Eylül 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/665145-iste-12-yillik-sivillesme-plani>, (Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2014).
- “Milli Güvenlik Siyaset Belgesi Kabul Edildi”, 22 Kasım 2010, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/573811-milli-guvenlik-siyaset-belgesi-kabul-edildi>, (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2013).
- “Vicdani Ret Geliyor!”, 14 Kasım 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/687959-vicdani-ret-geliyor>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- “Vicdani ret orduyu güçlendirir mi?”, <http://www.haberturk.com/polemik/haber/688228-vicdani-ret-orduyu-guclendirir-mi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- “Milli Savunma Bakanı:Zorunlu askerlik devam edecek”, 17 Kasım 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/688772-milli-savunma-bakani-zorunlu-askerlik-devam-edecek>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- “Vicdani ret insan hakkıdır”, 03 Aralık 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/693852-vicdani-ret-insan-hakkidir>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- “O Söz İçin Özür Diledi”, 05 Ocak 2012, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- “Komisyonda vicdani ret önerisi”, 16 Mayıs 2013, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/845040-komisyonda-vicdani-ret-onerisi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).
- Hakyemez, Y.Ş., (2012), “Türkiye’de Son 10 Yılda (2002-2012) Demokratikleşme Sürecinde Atılan Adımlar”, M. Yılmaz, H.E.Beriş (ed.) içinde, s. 7-41.
- Hänggi, H., (2004), **Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction**, BM Security Sector Yearbook 2004, USA.
- Harries-Jenkins, G., (1982), **Armed Forces and Welfare Societies: Challenges in The 1980’s Britain, the Netherlands, Germany, Sweden, and the United States**, The International Institute for Strategic Studies, London: The Mcmillan Press.
- Harvey, D., (2005), **A Brief History of Neoliberalism**, USA: Oxford University Press.

- Havelsan, (2014), **Faaliyet Raporu 2013**, Ankara.
- Hendrickson, D., Ball, N., (2002), **Off-Budget Military Expenditure and Revenue**, UK: Department for International Development.
- Heper, M., (2006), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- C.Hood, 1991, “A Public Management for All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, No. 1, s. 3-19.
- Hood, C., Peters, G., 2004, “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13, No. 3, s. 267-282.
- Huntington, S.P., (1956), “Civilian Control and The Constitution”, **The American Political Science Review**, Vol. 50, No. 3, s. 676-699.
- (1957), **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**, USA: President and Fellows of Harvard College.
- (2011), **Üçüncü Dalga: Geç 20. Yüzyılda Demokratikleşme**, (Çev. Ergun Özbudun), 3. baskı, Ankara: Kilit Yayınları.
- Hürriyet, “Milli güvenlik dersi kaldırıldı, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19765864.asp>, (Erişim Tarihi: 25 Ocak 2012).
- ICRC, (2008), **The Montreux Document. On Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict**, Switzerland.
- Janowitz, M., Burk, J., (1991), **On Social Organization and Social Control**, USA: The University of Chicago Press.
- Jessop, B., 2000, “The State and the Contradictions of the Knowledge Driven Economy”, Lancaster, <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/jessop-state-and-contradictions.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).
- 2001, “Capitalism, the Regulation Approach, and Critical Realism”, Lancaster, <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/jessop-capitalism-regulation-realism.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).
- Jessop, B., Kastendiek, H., Neilsen, K., Pedersen, O. (eds), (1991), **The Politics of Flexibility**, Aldershot: Edward Elgar.

- Kahn, H., (1989), **Understanding Development: Modernization and Cultural Values in Asia and the Pacific Region**, USA: UN Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Karabelias G., (1998), **Civil-Military Relations: A Comparative Analysis of The Role of The Military in The Political Transformation of Post-War Turkey and Greece: 1980-1995**, Final Report submitted to North Atlantic Treaty Organization (NATO) in June 1998, Brussels.
- Karasu, K., (2009), “Yeni Kamusal Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 64, S. 3, s. 117-147.
- Kaufmann, D. et al., (2009), **Governance Matters-VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators (1996–2008)**, Policy Research Working Paper-4978, USA: The World Bank.
- (2010), **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**, Policy Research Working Paper-5430, USA: The World Bank.
- Kışlalı, A.T., (2007), **Kemalizm, Laiklik ve Demokrasi**, 8. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Knight, M. et al, (1996), **Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth**, Policy Research Working Paper-1577, USA: The World Bank.
- Köker, L., (2005), **Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi**, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- (2013), **Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi**, Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu-4, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Krahmann, E., 2008, “Security: Collective Good or Commodity?”, **European Journal of International Relations**, Vol. 14, No. 3, s. 379-404.
- (2010), **States, Citizens and the Privatization of Security**, UK: Cambridge University Press.
- Krüger, K., (1981), **Kemalist Türkiye ve Ortadoğu**, (Çev. Nihal Önal), İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kugler, R. (2007), **The NATO Response Force 2002-2006: Innovation by the Atlantic Alliance, Case Studies in Defense Transformation**, USA: National Defense University Center for Technology and National Security Policy.

- Küflü, A., Beyoğlu, B.E., 2010, “Savunma Sanayii Müsteşarlığının (SSM) Tedarik Faaliyetleri ve Hukuki Çerçeve”, **Dış Denetim Dergisi**, (Ekim-Aralık), s. 107-116.
- Lamb, G., Kallab, V., (1992), **Military Expenditure and Economic Development: A Symposium on Research Issues**, USA: The World Bank.
- Landau, D., (1993), **The Economic Impact of Military Expenditures**, WPS 1138, USA: The World Bank.
- Levy, B., Fukuyama, F., (2010), **Development Strategies: Integrating Governance and Growth**, Policy Research Working Paper 5196, USA: The World Bank.
- Lipietz, A., 1986, “The Process of Restructuring in the Perspective of the Regulation Approach”, Berlin, http://lipietz.net/ALPC/EGM/EGM_1986i-en.pdf, (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2015).
- Luckham, R., (2003), “Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict”, G.Cawthra, R.Luckham (ed.) içinde, s. 3-28.
- Malizard, J., 2013, “Is There Military Keynesianism? An Evaluation of the Case of France Based on Disaggregated Data”, **Document de Travail**, ART-Dev 2013-04.
- Mancini, F., (2005), **In Good Company?: The Role of Business in Security Sector Reform**, UK: Demos.
- Mann, M., (1986), **The Sources of Social Power (Vol. 1): A History of Power from the Beginning to A.D. 1760**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Markusen, A.R., 2003, “The Case Against Privatizing National Security”, **Governance**, Vol. 16, No. 4, s. 471-501.
- Martin, A., Wilson, P., (2010), “The Role of The Private Sector in Security Sector Reform”, M.Sedra (ed.) içinde, s. 314-326.
- Mckenzie, D., (2002), **An Econometric Analysis of the Creditworthiness of IBRD Borrowers**, Policy Research Working Paper-2822, USA: The World Bank.
- Mehmood, B., Iqbal, S., 2013, “Does Military Keynesianism Hold for Asian Countries? Panel Cointegration and Granger Causality Evidence”, **Romanian Review of Social Sciences**, No.4, s. 3-11.

- Michiels, Carl (Ed.), (2006), **Democratic Governance-The Key to Development**, (Çev. Thierry Pirard, Emmy Vanneste), Brussels: Belgian Development Cooperation.
- Middlebrook, P., (2008), “Right-financing the Future: Lessons for Asian and European Peace Processes”, **Asia Europe Journal**, Vol. 6, No. 1, (Springer-Verlag), s. 101-118.
- Middlebrook, P., Peake,G., (2008), **Right-Financing Security Sector Reform**, Working Paper Series No. 161, USA: Political Economy Research Institute.
- Miles, R.E., Snow, C.C., 1986, “Network Organizations: New Concepts for New Forms”, **California Management Review**, Vol. 28, s. 62-73.
- 1992, “Causes of Failure in Network Organizations”, **California Management Review**, Summer, s. 53-72.
- Milliyet, 28 Mayıs 1990.
- 14 Mayıs 1992.
- “Karavana Ödenek Kurbanı”, 08 Haziran 1997.
- “Silaha 2 Yılda 2 Katrilyon”, 15 Ekim 1997.
- “Askerin Kalite Seferberliği”, 21 Mart 1998.
- “Zaten Kemer Sıkıyoruz”, 17 Mart 2001.
- “Bedelli Yerine Herkese Eşit Fırsat”, 23 Haziran 2003.
- “Meclis’i Artık Polis Koruyacak”, 21 Şubat 2010.
- “30 Ağustos'ta Köşk'te Bir İlk”, 16 Ağustos 2012.
- “TSK Afişlerden Güçlü Ordu Güçlü Türkiye” Sloganını Kaldırdı”, 27 Ağustos 2012.
- “Valiye Süper Yetki”, 28 Haziran 2013.
- “Orduya Yeni Düzen”, 28 Kasım 2013.
- “İnsan hakları kışlada askıya alınamaz”, 08 Haziran 2014.
- Nathan, L., (2007), **No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform**, Revised Second Edition with Amendments, UK: University of Birmingham.
- National Democratic Institute for International Affairs, (1989), **Civil-Military Relations: The Argentine Experience**, The Report of an International

- Conference (Santo Domingo, Dominican Republic, December 16-18, 1988), USA.
- Niehans, J., (1987), "Transaction Costs", **The New Palgrave: A Dictionary of Economics**, Vol. 4, s. 677-680.
- Nielsen, K., (1991), "Towards a Flexible Future-Theories and Politics". B. Jessop, H. Kastendiek, K. Nielsen and O. Pedersen (eds) içinde.
- OECD, (2000), **Helping Prevent Violent Conflict**, DAC Guidelines, France.
- (2004), **Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice**, Development Assistance Committee, France.
- (2005), **Security System Reform and Governance**, DAC Guidelines and Reference Series, France.
- (2007), **The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice**, France.
- (2008), **Training Module on Security System Reform and Governance Workbook for Trainees**, France.
- (2009), **Security System Reform: What Have We Learned? Results and Trends from the Publication and Dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform**, France.
- Olivier, F.T., Teitler, G., (1982), "Democracy and the Armed Forces: The Dutch Experiment", G.Harries-Jenkins (ed.) içinde, s. 54-95.
- Oppenheimer, F., (2005), **Devlet**, (Çev. Alaeddin Şenel, Yavuz Sabuncu), 3. baskı, Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Öniş, Z., Şenses, F. (2003), **Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal**, ERC Working Paper in Economics 03/09, Ankara: Middle East Technical University.
- Övgün, B., (2010), **Devlet ve Planlama**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Özdağ, Ü., 2010, "Nasıl Bir Profesyonel Ordu: TSK Hakkında Yeni Bir Tartışma", **21. Yüzyıl**, S. 20, s. 9-14.
- Palley, T.I. (2014), "Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması", A.Saad-Filho, D.Johnston (ed.) içinde, s. 42-58.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R., (2004), **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation**, Policy Research Working Paper-3388, USA: The World Bank.

- Peters, B.G., 2009, "Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants", **Public Policy and Administration**, No. 30, s. 7-21.
- Peters, B.G., Pierre, J., (2001), "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance", **Policy & Politics**, Vol. 29, No. 2, s. 131-135.
- Pfeffer, J., Salancik, G.R., (2003), **External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective**, USA: Stanford University Press.
- Pierre, J. (ed.), (2000), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, UK: Oxford University Press.
- Pierre, J., Peters, B.G., (2000), **Governance, Politics and the State**, London: Macmillan.
- Piore, M.J., Sabel, C.F. (1984), **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**, New York: Basic Books.
- Pollitt, C., 2001, "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", **Public Management**, Vol. 2, No. 2, s. 181-199.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., (2004), **Public Management Reform. A Comparative Analysis**, Second Edition, UK: Oxford University Press.
- Prahalad, C.K., Hamel, G., 1990, "The Core Competence of Corporation", **Harvard Business Review**, May-June, s. 79-90.
- Pridham, G., (2000), **The Dynamics of Democratization A Comparative Approach**, Great Britain: Continuum.
- Przeworski, A., (1991), **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**, UK: Cambridge University Press.
- Quelin, B., Duhamel, F., (2003), "Bringing Together Strategic Outsourcing and Corporate Strategy: Outsourcing Motives and Risks", **European Management Journal**, Vol. 21, No. 5, s. 647-671.
- Radikal, "Güçlü Ordu Güçlü Türkiye Sloganı Yanlış", 30 Ağustos 2011, http://m.radikal.com.tr/politika/guclu_ordu_guclu_turkiye_slogani_yanlis-1061875, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2013).

- Rhodes, R.A.W., (1997), **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. et al, (2003), **Decentralizing Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom**, UK: Open University Press.
- Richards, A., Smith, H., (2007), **Addressing the Role of Private Security Companies within Security Sector Reform Programmes**, USA: Saferworld.
- Sabah, “Askeri bölgeler tamamen değişiyor”, 18 Ekim 2012, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2012/10/18/askeri-bolgeler-tamamen-degisiyor>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- “Kamu Görevlisiyim Konuşamam”, 22 Ekim 2013, <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/10/22/kamu-gorevlisiyim-konusamam>, (Erişim Tarihi: 22 Ekim 2013).
- “Bambaşka Silahlı Kuvvetler Geliyor”, 16 Aralık 2013, <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/12/16/bambaska-silahli-kuvvetler-geliyor>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Sanderson, S.K., 1988, “The Neo-Weberian Revolution: A Theoretical Balance Sheet”, **Sociological Forum**, Vol. 3, No. 2, (Spring), s. 307-314.
- Sarıbrahimoğlu, L., (2006), “Türk Silahlı Kuvvetleri”, Ü.Cizre (ed.) içinde, s. 52-81.
- Savunma Sanayi Müsteşarlığı (2006), **Stratejik Plan 2007-2011**, Ankara.
- (2008), **2009 Performans Programı**, Ankara.
- (2010), **Teknoloji Yönetim Stratejisi 2011-2016**, Ankara.
- (2011), **Stratejik Plan 2012-2016**, Ankara.
- (2012), **Faaliyet Raporu 2011**, Ankara.
- (2013), **Faaliyet Raporu 2012**, Ankara.
- (2015), **Faaliyet Raporu 2014**, Ankara.
- Sedra, M., (2010), Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges, The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.
- (ed.), (2010), **The Future of Security Sector Reform**, Canada: The Centre for International Governance Innovation (CIGI).

- (2010), “Towards Second Generation Security Sector Reform”, M.Sedra (ed.) içinde, s. 102-116.
- Sezer, M.B., (2006), **Küreselleşme**, (Çev. Abdullah Ersoy), Ankara: Dost Kitabevi.
- Sen, S., (1992), “Military Expenditure Data for Developing Countries: Methods and Measurement”, G.Lamb, V.Kallab (eds.) içinde, s. 1-18.
- Serra, N., (2010), **The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces**, (Çev. Peter Bush), UK: Cambridge University Press.
- Singer, P.W., (2009), **Kıralık Ordular: Özel Askeri Şirketler**, (Çev. Gözde Aral, İsmail Yaman), İstanbul: Timaş Yayınları.
- SIPRI, (2014), **NATO Military Expenditure Data 1949-2013**, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).
- Sloan, E., (2008), **Military Transformation and Modern Warfare A Reference Handbook**, USA: Praeger Security International.
- Smith, R.P., 1980, “The Demand for Military Expenditure”, **The Economic Journal**, Vol. 90, No. 360, s. 811-820.
- Soysa, I.D., Neumayer, E., (2007), **Disarming Fears of Diversity: Ethnic Heterogeneity and State Militarization (1988–2002)**, Policy Research Working Paper-4221, Post-Conflict Transitions Working Paper No.14, USA: The World Bank.
- Standart, 2004, “TSE Kaliteyi Ödüllendirdi”, C. 43, S. 509, s. 5. ,http://www.tse.org.tr/docs/standard-ve-ekonomik-teknik-dergi/5_may%C4%B1s-2004.pdf?sfvrsn=2, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Stanger, A., Williams, M.E., (2006), “Private Military Corporations: Benefits and Costs of Outsourcing”, **Yale Journal of International Affairs**, Fall-Winter, s. 4-19.
- Stiglitz, J.E., (1998), **More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus**, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland), USA: The World Bank.
- STM, (2014), **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- Stratejik Düşünce Enstitüsü (2010), **Referandumda Neyi Oyluyoruz?**, Ankara.

- (2011), **Yüksek Askeri Şura ve Hükümet-TSK İlişkileri: Tespitler-Öneriler**, Ankara.
- Strekal,O., (1997), **Civil Control Over The National Security Policymaking Process in Ukraine, NATO Democratic Institutions Fellowship (1995-1997)**, www.nato.int/acad/fellow/95-97/strekal.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Ekim 2013).
- Stremlau, J., (1990), **After the Cold War: Security for Development**, WPS 377, USA: The World Bank.
- Şık, B., “TSK Sil Baştan Değişiyor”, **Cumhuriyet**, 16 Aralık 2013.
- Tangör, B., (2008), **Avrupa Güvenlik Yönetişimi Bosna, Kosova ve Makedonya Krizleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- 2012, “Kuramsal Tartışmalar Işığında İnsan Güvenliği ve Politikaları”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, C. 8, S. 30, s. 59-92.
- Tangör, B., Yalçınkaya, H., 2010, “Güvenlik Yönetişimi Çerçevesinde Özel Askeri Şirketler”, **Uluslararası İlişkiler**, C. 7, S. 25, s. 127-154.
- TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Cilt: 16, Yasama Yılı: 2, 32’nci Birleşim, 13 Aralık 1996.
- Tutanak Dergisi**, Dönem: 35, Cilt: 49, Yasama Yılı: 2, 29’uncu Birleşim, 12 Aralık 2000.
- Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 77. Birleşim, 21 Mart 2002.
- Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 78. Birleşim, 26 Mart 2002.
- Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem 4. Yasama Yılı, 95. Birleşim, 02 Mayıs 2002.
- Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 10, Yasama Yılı: 1, 55’inci Birleşim, 25 Mart 2003.
- Tutanak Dergisi**, Dönem:22, Cilt:18, Yasama Yılı:1, 94’üncü Birleşim, 17 Haziran 2003.
- Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 35, Yasama Yılı: 2, 32’nci Birleşim, 20 Aralık 2003.
- Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Cilt: 39, Yasama Yılı: 2, 47’nci Birleşim, 27 Ocak 2004.

Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 141, Yasama Yılı: 5, 38'nci Birleşim, 20 Aralık 2006.

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekilleri Salih Kapusuz, Haluk İpek, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa ve Hatay Milletvekili Sadullah Ergin ile 193 Milletvekilinin; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/278), Sıra Sayısı: 430, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss430m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Askerî Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Millî Savunma Komisyonu Raporu (1/729), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss340m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/555), Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, T.B.M.M. (S. Sayısı: 123).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/705), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Tekirdağ Milletvekili Tevfik Ziyaeddin Akbulut ve Yalova Milletvekili Şükrü Önder'in; Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi ile Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (2/295, 1/752), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss467m.htm>, (Erişim Tarihi: 05 Eylül 2014).

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1121), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1014m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Tapu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı; İstanbul Milletvekili Emin Şirin'in, Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi; Erzurum Milletvekili Mustafa Nuri Akbulut'un, 2644 Sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu (1/1139, 2/319, 2/556), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1051m.htm>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/589), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss269.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

Tutanak Dergisi, Dönem: 23, Cilt: 56, Yasama Yılı: 4, 34'üncü Birleşim, 17 Aralık 2009.

Tutanak Dergisi, Dönem: 23, Cilt: 79, Yasama Yılı: 5, 9'uncu Birleşim, 20 Ekim 2010.

Tutanak Dergisi, Dönem: 23, Cilt: 83, Yasama Yılı: 5, 26'ncı Birleşim, 3 Aralık 2010.

CHP Grup Başkanlığının 12 Eylül 2011 tarih ve 38 Sayılı yazısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0064.pdf>, (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2013).

BDP Grup Başkanlığının 992 Sayılı Soru Önergesi, 03 Mayıs 2012.

Tutanak Dergisi, Dönem: 24, Cilt: 21, Yasama Yılı: 2, 109'uncu Birleşim, 22 Mayıs 2012.

Tutanak Dergisi, Dönem: 24, Cilt: 23, Yasama Yılı: 2, 120'nci Birleşim, 14 Haziran 2012.

Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Cilt-1, Ankara, Kasım 2012, s. 15, 16, 22, 29, http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/docs/ek1.pdf, (Erişim Tarihi: 21 Ocak 2013).

Tutanak Dergisi, Dönem: 24, Yasama Yılı: 3, Cilt: 57, 138'inci Birleşim, 12 Temmuz 2013.

- Tapu Kanunu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ile Bartın Milletvekili Yılmaz Tunç'un; 3402 Sayılı Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu (1/557, 2/267)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss228.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, (2014), **Savunma Reformu Raporu**, Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2014), **Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2010, 2011 ve 2012 Yıllarına İlişkin Faaliyet ve İşlemlerinin Denetimi, Denetleme Raporu (2014/4)**, Ankara.
- T.C. Hatay Valiliği, (2010), **Hatay İli İşgücü Piyasası Analiz Çalışması**, <http://www.hatay.gov.tr/images/Rapor/Hatay%20Son.pdf>, (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2014).
- T.C. Maliye Bakanlığı, (2014), **Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu (Aralık 2014)**, Ankara.
- T.C. Merkez Bankası, (2001), **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Merkez Bankası Sunuşu**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/konusma/tur/2001/tbmm/PBKsunu.html>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2013), **Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2012 Yılı Denetim Raporu**, Ankara.
- (2014), **Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2013 Yılı Denetim Raporu**, Ankara.
- (2014), **Milli Savunma Bakanlığı 2013 Yılı Denetim Raporu**, Ankara.
- TESEV, (2000), **Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, İstanbul.
- (2002), **2001 Anayasa Değişiklikleri ve Siyasal Reform Önerileri**, İstanbul.
- (2003), **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar, Parlamenterler için El Kitabı**, No. 5, İstanbul.
- The Council of the European Union, (2005), **EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)**, 12566/4/05, REV 4, Brussels.
- Tien, H.,(1997), “Taiwan’s Transformation”, L.Diamond (ed.) içinde, s. 123-161.
- TOBB, (2008), **Türk Savunma Sanayii Sektör Raporu 2007**, TOBB Yayın Sıra No: 2008/69, Ankara.

- (2009), **Türkiye Savunma Sanayi Sektör Raporu 2008**, TOBB Yayın Sıra No: 2009/95, Ankara.
- (2011), **Türkiye Savunma Sanayi Sektör Raporu 2010**, TOBB Yayın Sıra No: 2010/114, Ankara.
- (2012), **Türkiye Savunma Sanayi Meclisi Sektör Raporu 2011**, TOBB Yayın Sıra No: 2012/167, Ankara.
- (2013), **Türkiye Savunma Sanayi Meclisi Sektör Raporu 2012**, TOBB Yayın Sıra No: 2013/206, Ankara.
- Topal, A.H., 2011, “Uluslararası Hukuk Açısından Özel Askeri Şirketler ve Şirket Çalışanlarının Statüsü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 60, S. 4, s. 963-1021.
- Trinkunas, H.A., (2005), **Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective**, USA: The University of North Carolina Press.
- TSKGV, **Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Dergisi**, Aralık 2014.
- Türkiye Kalite Derneği, (2009), **2009 Ulusal Kalite Ödülü**, <http://www.koyk.org/files/document/odulkitapcigi2009.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Türküne, M., “Güçlü ordu mu, güçlü Türkiye mi?”, **Zaman**, 1 Eylül 2009.
- “Profesyonel Ordu”, **Zaman**, 8 Temmuz 2010.
- TÜSİAD, (1995), **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet-Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, Yayın No. TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul.
- (1997), **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, Yayın No. TÜSİAD-T/97-207, İstanbul.
- (1999), **Türkiye’de Demokratik Standartların Yükseltilmesi: Tartışmalar ve Son Gelişmeler**, İstanbul.
- (2001), **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri: Görüş ve Öncelikler**, Yayın No. TÜSİAD-T/2001-05/300, İstanbul.
- UK Secretary of State for International Development, (2006), **Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor**, A White Paper on International Development Presented to Parliament, UK.

- UNDP, (2012), **Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile UNDP Arasında İmzalanan 06 Ekim 2012 tarihli Proje Dokümanı**, http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/projectdocuments/DemGov/project_00083916/Mehmetcik%20Pro%20Doc.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Uras, G., “Asker Göndermenin Faturası Büyük”, **Milliyet**, 10 Ekim 2001.
- USAID, (2009), **Security Sector Reform**, USA.
- Üçpınar, H., (2013), **Erçep/Türkiye Kararının Uygulanması (Başvuru no ve Tarihi: 43965/04, 22 Kasım 2011) İzleme Raporu**, İnsan Hakları Ortak Platformu, Ankara: Kapasite Geliştirme Derneği.
- Ündeğer, Ç. ve diğerleri, **MÜHATEM: Müşterek Harekât Alanı Simülasyon Sistemi: Temsili Ortam Standart ve Uygulamaları**, http://www.cs.bilkent.edu.tr/~cagatay/MUHATEM_Tanitim.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Üstüner, Y., 2000, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, s. 15-31.
- Williamson, O.E., 1981, “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach”, **The American Journal of Sociology**, Vol. 87, No. 3, s. 548-577.
- Wolfers, A., (1962), **Discord and Collaboration: Essays on International Politics**, USA: John Hopkins University Press.
- World Bank, (1991), **World Development Report**, USA.
- (1992), **Governance and Development**, USA.
- (1994), **Governance (The World Bank’s Experience)**, USA.
- (1994), **Japanese Grant Agreement (Public Financial Management Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development as Administrator of Grant Funds Provided by Japan**, September 28, 1994, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE/1_0/Rendered/PDF/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- (1995), **Loan Agreement (Public Financial Management) Between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development**, October 11, 1995, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDS>

ContentServer/WDSP/IB/1995/08/29/000009265_3961029212404/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

(1995), **Republic of Turkey Public Financial Management Project Main Report**, Staff Appraisal Report (Volume 1 of 3), August 29, 1995, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/08/29/000009265_3961029212404/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

(1995), **Loan Agreement (Public Financial Management Project) between Republic of Turkey and International Bank for Reconstruction and Development**, October 11, 1995, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/ECA/2013/09/10/090224b081eacf09/1_0/Rendered/PDF/Turkey000Publi0greement000Conformed.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

(1999), **Post-Conflict Unit, Security, Poverty Reduction & Sustainable Development: Challenges for the New Millennium**, USA.

(2000), **Voices of the Poor: Crying out for Change**, USA.

(2000), **Loan Agreement (Economic Reform Loan) between Republic of Turkey And International Bank for Reconstruction and Development**, May 27, 2000, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/05/5086182/conformed-copy-l4549-economic-reform-loan-loan-agreement>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

(2003), **Implementation Completion Report (SCL-39420; PPFB-P2730) on a Loan in The Amount of US\$62 Million to The Republic of Turkey for A Public Finance Management Project**, June 6, 2003, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2003/06/27/000090341_2003_0627140004/Rendered/PDF/25572.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).

(2005), **Implementation Completion Report (SCL-45490) On a Loan in The Amount of US \$759.6 Million to The Republic of Turkey for an Economic Reform Loan**, February 16, 2005, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000012009_20050223093335/Rendered/PDF/31606.pdf, (Erişim Tarihi: 04 Eylül 2014).

- (2011), **World Development Indicators 2011**, USA.
- Wulf, H. (ed.), (2000), **Security Sector Reform**, Germany: Bonn International Center for Conversion.
- Yalçinkaya, H., 2006, “Özel Askeri Sektörün Oluşumu ve Savaşların Özelleşmesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 61, S. 3, s. 247-277.
- Yeni Şafak, “Çavuşoğlu: Sivilleşme Demokrasinin Temelidir”, 01 Şubat 2010, <http://www.yenisafak.com.tr/politika/cavusoglu-sivillesme-demokrasinin-temelidir-238984>, (Erişim Tarihi: 8 Haziran 2013).
- “Milli Güvenlik Siyaset Belgesi Kabul Edildi”, 22 Kasım 2010, <http://www.yenisafak.com.tr/politika/milli-guvenlik-siyaset-belgesi-kabul-edildi-289055>, (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2013).
- Yentürk, N., (2009), **Askeri ve İç Güvenlik Harcamalarını İzleme Kılavuzu 2009-2010-2011**, STK Çalışmaları-Eğitim Kitapları Bütçe İzleme Dizisi No.4, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi.
- Yıldız, A., (2006), “Türkiye Büyük Millet Meclisi”, Ü.Cizre (ed.) içinde, s. 12-21.
- Yılmaz, M, Beriş, H.E., (2012), **Türkiye’nin Demokratik Dönüşümü (2002-2012)**, 1. Baskı, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Yücebiyık, Ş., “Ordu Toplam Kalite Yarışında”, **Milliyet**, 18 Mayıs 1997, <http://www.milliyet.com.tr/1997/05/18/ekonomi/ordu.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylül 2014).
- Zabcı, F.Ç., 2004, “Yeni Savaşların Gizli Yüzü: Özel Askeri Şirketler”, **Mülkiye Dergisi**, C. 28, S. 243, s. 21-49.
- Zaman, “Askerlikte kötü muamele iddiaları Meclis gündeminde”, 18 Ocak 2012, http://www.zaman.com.tr/gundem_askerlikte-kotu-muamele-iddialari-meclis-gundeminde_1231710.html, Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013.

Diğer Kaynaklar:

- <http://t24.com.tr/haber/yas-erken-bitti-balyoz-ve-ergenekon-sanigi-12-general-ve-amiral-emekli-oldu>, (Erişim Tarihi: 06 Ağustos 2014).
- <http://www.akparti.org.tr/site/hedefler>, (Erişim Tarihi: 03 Eylül 2014).
- <http://www.haberler.com/milli-guvenlik-dersleri-kalkti-yeni-dersi-sivil-3296939-haberi/>, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2012).
- <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/24946738.asp>, (Erişim Tarihi: 20 Ekim 2013).

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-394-2013-yili-kararlari.html, (Erişim Tarihi: 29 Eylöl 2014).

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-395-2014-yili-kararlari.html, (Erişim Tarihi: 29 Eylöl 2014).

http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/, (Erişim Tarihi: 28 Ocak 2013).

<http://www.aksam.com.tr/siyaset/profesyonel-ordu-vatandas-in-c2devlete-olan-guvenini-artirir/haber-252422>, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

<http://www.aksam.com.tr/siyaset/profesyonel-ordu-vatandas-in-c2devlete-olan-guvenini-artirir/haber-252422>, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

<http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

<http://www.haberturk.com/gundem/haber/703053-o-soz-icin-ozur-diledi>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

<http://www.ihop.org.tr/dosya/ceviri/Bayatyan-Ermenistan-2011.pdf>, (Erişim Tarihi: 28 Kasım 2013).

<http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/108;43965/04>, (Erişim Tarihi: 22 Kasım 2011).

<http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/102;5260/07>, (Erişim Tarihi: 17 Ocak 2012).

<http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/42&vaka=151;42730/05>, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2012).

<http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/42&vaka=152;9078/06>, (Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2012).

<http://www.aihmiz.org.tr/?q=node/42&vaka=153>, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

http://www.tsk.tr/5_egitim_ogretim/5_4_tsk_verilen_insan_haklari_egitimleri/tskda_verilen_insan_haklari_egitimleri.htm, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.sondakika.com/haber/haber-mehmetcik-icin-yurttaslik-egitimi-projesi-6123781/>, Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014.

<http://www.haberler.com/erbas-ve-erlere-uzaktan-egitimle-kadin-ve-cocuk-6123698-haberi>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.bedelliaskerlikdernegi.org/hakkimizda/>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.tsk.tr/1_tsk_hakkinda/1_3_gorevi/gorevi.htm, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/yabanci_diller_bolumu/tskda_yab_dil.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.coedat.nato.int/hakkimizda.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.bioem.tsk.tr/anasayfa.htm>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.hvkk.tsk.tr/TR/HaberDetay.aspx?ID=93&IcerikID=6348>, (Erişim Tarihi: 07 Ağustos 2014).

http://www.hvkk.tsk.tr/tr/Haber_Detay.aspx?IcerikID=6287&ID=57, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.porttakal.com/ahaber-sinif-okullarinda-standardizasyon-ve-toplam-kalite-yonetimi-sempozyumu-127679.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kkk.tsk.tr/internet/5ABM/Tanitim/Kalite_Belgeler/Belge.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.kho.edu.tr/hakkinda/tarihce.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.radikal.com.tr/turkiye/tskdan_atilanlar_bogazicinde_yok_puanlarına_gore_yerlestirildi-952883, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_lisans_prog.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.kho.edu.tr/Dokuman/dersler/ES/ES4135.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_Amac.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/kamu_yonetimi/kamu_kamu_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/dekanlik/isletme_bolumu/Isletme_lisans_prog.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.kho.edu.tr/Dokuman/dersler/KA/KA4179.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/Default.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/BolumDersleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.hho.edu.tr/Dekanlik/YonetimBilimleri/BolumDersleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

https://www.dho.edu.tr/sayfalar/02_Akademik/Egitim_Programlari/Akademik_Program/2013-2014_akademik_trk.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.tekok.edu.tr/astsb_tarihce.asp, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kkk.tsk.tr/askeri_lise/astsb_myo/index.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.damyo.edu.tr/index.asp?p=bologna&d=e>; http://www.tekok.edu.tr/astsb_nitelik.asp, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/anasayfa.htm; (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.tekok.edu.tr/astsb_nitelik.asp, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.damyo.edu.tr/bologna/pdf/OS-115.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.damyo.edu.tr/bologna/pdf/OS-212.pdf>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/kredili_dersler/sinif2/Halkla%20%C4%B0li%C5%9Fkiler%20ve%20%C4%B0leti%C5%9Fim_I.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.jandarma.tsk.tr/okullar/jamyo_internet_sitesi/kredili_dersler/sinif2/Liderlik%20ve%20Meslek%20Ahlak%C4%B1.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/liderlik.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/savunma_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/guvenlik_ynt.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.tsk.tr/5_egitim_ogretim/5_1_tsk_egitim_sistemi_ve_kurumlari/konular/8.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.msb.gov.tr/satem/phpscr/Kurs_Detay.php?KursId=756, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.worldbank.org/projects/P035759/public-finance-management-project?lang=en>, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

<http://www.haberci53.com/guncel/askeriye-sivillesmeye-basladi-rize-askerlik-subesi-sivillesti-h7512.html>, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

<http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/%C3%B6gg-istatistikleri-link.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

<http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/%C4%B0zin-verilen-yerler-i%C3%A7erik.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

<http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Sayfalar/b%C3%B6lgelerine-g%C3%BCre-i%C3%A7erik.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

<http://sinavsonuc.ozelguvenlik.pol.tr/Teskilat/teskilatkurumliste.aspx>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

<http://www.sadat.com.tr/tr/>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

<http://asancak.com/index.html>, (Erişim Tarihi: 05 Eylöl 2014).

www.businessdictionary.com/definition/network-organization.html, (Erişim Tarihi: 14 Eylöl 2013).

<http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, (Erişim Tarihi: 18 Eylöl 2013).

http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx, Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2013.

http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx, (Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2013).

<http://www.taraf.com.tr/haber-27-nisan-bildirisini-ben-yazdim-33322/>, (Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2013).

<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Cemil%20%C3%87i%C3%A7ek%20Konu%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1n%20Tam%20Metni-ysmn-fzyn.pdf>, (Erişim Tarihi: 26 Mart 2014).

<http://www.sde.org.tr/tr/toplanti/-turkiyenin-demokratik-donusumu-paneli/909>, (Erişim Tarihi: 02 Ağustos 2013).

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss479.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2014).

<http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/02/04/emasya.protokolu.kaldirildi/562324.0/>, (Erişim Tarihi: 04 şubat 2010).

<http://www.avrupa.info.tr/tr/bilgi-kaynaklari/haber-arsivi/news-single-view/article/2014-tuerkiye-ilerleme-raporuna-katki-icin-stklara-davet.html>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.milliyet.com.tr/orduya-yeni-duzen/siyaset/detay/1799412/default.htm>, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.milliyet.com.tr/valiye-super-yetki/siyaset/detay/1728941/default.htm>, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2014).

<http://www.milliyet.com.tr/meclis-i-artik-polis-koruyacak/siyaset/haberdetay/21.02.2010/1201496/default.htm>, (Erişim Tarihi: 08 Haziran 2014).

<http://www.milliyet.com.tr/30-agustos-ta-kosk-te-bir-ilk/siyaset/siyasetdetay/16.08.2012/1581984/default.htm>, (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2012).

<http://www.milliyet.com.tr/tsk-afislerden-guclu-ordu-guclu-turkiye-sloganini-kaldirdi/gundem/gundemdetay/27.08.2012/1587079/default.htm>, (Erişim Tarihi: 18 Eylöl 2013).

<http://www.milliyet.com.tr/-insan-haklari-kislada-askiya/pazar/haberdetay/08.06.2014/1894029/default.htm>, (Erişim Tarihi: 08 Haziran 2014).

http://odam.defense.gov/Portals/43/Documents/Functions/Organizational%20Portfolios/Organizations%20and%20Functions%20Guidebook/DoD_Organization_March_2012.pdf, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

http://www.zaman.com.tr/sahin-alpay/niye-profesyonel-ordu_979059.html, (Erişim Tarihi: 05 Kasım 2013).

http://www.ab.gov.tr/files/rehber/05_rehber.pdf, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

http://www.idrc.ca/en/ev-83412-201-1-DO_TOPIC.html, (Erişim Tarihi: 02 Eylöl 2014).

<http://www.askerhaklari.com/rapor2.pdf>, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2014).

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/19283/TSK_silbastan_degisiyor.html, (Erişim Tarihi: 03 Eylöl 2014).

http://www.zaman.com.tr/mumtazer-turkone/guclu-ordu-mu-guclu-turkiye-mi_887031.html, (Erişim Tarihi: 04 Ekim 2013).

http://www.zaman.com.tr/mumtazer-turkone/profesyonel-ordu_1003577.html, (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2013).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25824184.asp>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

<http://www.sgairport.com/kurumsal/tarihce>, (Erişim Tarihi: 02 Şubat 2015).

<https://www.tai.com.tr/tr/hakkimizda/universite-sanayi-isbirliklerimiz>, (Erişim Tarihi: 02 şubat 2015).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25824184.asp>, (Erişim Tarihi: 02 şubat 2015).

<http://www.roketsan.com.tr/kurumsal/hakkimizda/>, (Erişim Tarihi: 02 şubat 2015).

<http://www.haberler.com/milli-savunma-bakanligi-aciklamasi-2987880-haberi/>, (Erişim Tarihi: 07 şubat 2015).

<http://www.mikes.com.tr/tr/index.asp>, (Erişim Tarihi: 07 şubat 2015).

http://www.sasad.org.tr/sasad_hakkinda.html, (Erişim Tarihi: 02 şubat 2015).

<http://www.sasad.org.tr/uyeler.html>, (Erişim Tarihi: 02 şubat 2015).

<http://www.haberler.com/milli-savunma-bakanligi-aciklamasi-2987880-haberi/>, (Erişim Tarihi: 07 şubat 2015).

http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_without_Company_Names.pdf, (Erişim Tarihi: 01 Mart 2015).

<http://www.icoca.ch/en/membership>, (Erişim Tarihi: 01 Nisan 2015).

http://www.icoc-psp.org/uploads/Signatory_Companies_-_September_2013_-_Composite_List-1.pdf, (Erişim Tarihi: 01 Nisan 2015).

<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/58133/rtuk-yasasi.html>, (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2014).

ÖZET

Soğuk Savaş'tan sonra, 1980'lerde Latin Amerika ülkelerindeki demokratik geçişin devamı olarak ortaya çıkan demokratikleşme dalgası, Doğu Avrupa ülkelerini küresel piyasalarla bütünleştirmeyi amaçlamıştır. Silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolü ise, bu dönüşümün ana unsurlarından birisidir. Bunun yanı sıra, kalkınma yardımı kapsamındaki ülkelerin bağış ve kredileri askeri harcamalarını finanse etmekte kullandığı gerçeğini tecrübe etmiş olan kalkınma topluluğu da, kamu harcamalarını izlemek ve kontrol etmek için bütçe süreçlerinin yeniden yapılandırılmasını şart koşmaya başlamıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği, yönetim ve Neo-Weberyanizm ilkeleri, bu reform yöntemlerinin tam merkezinde yer almıştır.

Post-Washington Uzlaşısından sonra, güvenlik yaklaşımı devlet güvenliğinden ziyade bireylerin güvenliğine odaklanmıştır. Bu yüzden, 1990'ların sonuyla birlikte, güvenliği daha geniş kavramlarla tanımlama çabaları ortaya çıkmıştır. Yeni güvenlik yaklaşımının ortaya çıkması ve/veya atılmasıyla birlikte, az gelişmiş, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerinin silahlı kuvvetleri kendilerini küresel güvenlik yönetimine uygun olarak yeniden yapılandırmaya başlamışlardır. İnsani güvenliği kalkınmanın ön koşulu olarak varsayan güvenlik tanımındaki değişim, bu ülkelerin silahlı kuvvetlerini ve piyasalarını küresel güvenlik yönetimi ve piyasalarla bütünleştirmeyi ve bu bütünleşmeye engel olan güvenlik aktörlerinin bertaraf edilmesini amaçlamıştır.

Türkiye'de, NATO ve uluslararası finansal örgütlerin itmesiyle ve 1994 ekonomik krizi sonrasında ileri sürülen ekonomik istikrar programlarının baskısıyla, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin askeri yönetim alanı ve devlette belirleyici rolü eleştirilmeye başlamıştır. Avrupa Birliği ve sivil toplum örgütleri, TSK'nin siyasi ve ekonomik kontrolüne ilişkin olarak yeni ölçütler ve kavramlar ortaya ileri sürerek bu süreci desteklemişlerdir. Sonuç olarak, Türkiye'de neoliberal bütünleşmenin derinleşmesine yönelik devam eden bir süreç vardır. Bu tezde, devlet aygıtındaki neoliberal dönüşümün askeri yönetim alanındaki etkilerinin gösterilmesi amaçlanmıştır.

ABSTRACT

After the Cold War, complementing the democratic transitions in Latin America countries in 1980's, a new wave of democratization was set up in West Europe that intended to integrate those countries into global markets. The democratic control of armed forces was one of the main aspects of this transformation. Besides, experienced with the fact that countries that under development assistance finance their military expenditures with grants and loans, the development community commenced to urged them to restructure their budgetary processes in order to monitor and control public expenditures. At the very center of these reform methods, have been the New Public Management, governance and Neo-Weberianism principles.

After the Post-Washington Consensus, the security approach focused on individuals' security rather than state security. Therefore, by the end of the 1990's, new efforts to define security in broader terms emerged. With the emergence and/or introduction of this new security approach, the armed forces of less developed, developing and transition countries began to restructure themselves in accordance with global security governance. The change in security definition, which assume that human security is the precondition of development, has aimed to integrate the armed forces and the markets of these countries into global security governance and markets, and eliminate those security actors that hinder this integration.

In Turkey, enforced by the push of NATO and international financial organizations and by the pressure of economic stability programs introduced after 1994 economic crisis, the role of the Turkish Armed Forces (TAF) in the state began to be criticized. The EU and civil society organizations have supported this process by introducing new criteria and terms regarding political and economic control of TAF. As a result, there is an ongoing processs of deepening neoliberal integration in Turkey. In this thesis, it is aimed to demonstrate the effects of neoliberal transformation of state apparatus to the military administration.