
SAVUNMA PLANLAMASININ EKONOMİYE ETKİLERİ VE SAVUNMA BÜTÇELERİ

Mustafa Kemal TOPCU¹

ÖZET

Savunma planlamacıların temel görevi, belirli stratejik amaç ve politik tehditler altında, insan ve malzeme kaynaklarını organize etme ve yönetmeyi dengelemek için gerekli kapasiteleri sağlamaktır. Belirli bir bütçe içerisinde sürdürülebilir bir yetenek kazandırılması hedeflenmektedir. Bugüne kadar yapılan araştırma ve çalışmalarda, kaynak sıkıntısı olmadan planlamaya başlanmış ve önceliklendirme safhasında bütçe kısıtı devreye girmiştir. Savunmanın ağırlığını ekonomilerinde hafife alınmayacak derecede hisseden ülkelerde, savunma planlamasının ekonomik etkileri, araştırmacılar için gündemden düşmeyen bir çalışma alanı olmuştur. Artan savunma maliyetleri, değişen tehdit ortamı ve uluslararası iş birlikleri savunma harcamalarını artıran başlıca sebepler arasında sayılmaktadır. Toplumun refahından ödün verilerek ayrılan savunma harcamaları bu çalışmanın da odağını teşkil etmektedir. Bu çerçevede savunma planlama anlayışındaki değişikliklerin savunma harcamalarına, dolayısıyla ekonomiye etkisi araştırılmış ve ayrıca savunma planlamacılarına holistik bir bakış açısı sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Savunma Planlaması, Savunma Bütçesi, Harp Ekonomisi, Kaynak Yönetimi.

DEFENSE PLANNING REPERCUSSIONS ON ECONOMY AND DEFENSE BUDGETS

ABSTRACT

Defense planning is not a policy itself that avails means to achieve ends, but a part of a national security concept aiming at affecting policy. Defense planners think about how to provide needed capacities to balance between organizing resources (human and material) and managing them under given strategic objectives and political risks. Resource-based planning aims at obtaining sustainable capability with a given budget. Upto now, planning has been started without resource constraint and during the prioritizing phase, budget limit has been introduced. It has been state-of-art for reserachers to study repercussion effects of defense planning on economy in the nations that suffer heavy defense budget. Increasing defense budgets, changing threats and international cooperation are the substantial effects that boom defense expenditures. Defense expenses paid off by social welfare are the main concern in the study. Within this context, the study aims at exploring how changes in defense planning reflect on defense expenditures, and then on national economy; also a holistic perspective has been laid out for defense planners.

Key Words: Defense Planning, Defense Budget, Defense Economics, Resource Management.

¹ Topçu Yzb., Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Savunma Yönetimi Doktora Programı, Ankara, tkmustafa@yahoo.com.

1. GİRİŞ

Savunma ile çoğunlukla eş anlamlı kullanılan güvenlik, her türlü tehdit ve istikrarsızlığın ortadan kaldırılmasını, rejimin bekasını ve devletin meşruiyetinin teminini içermektedir (Değer ve Şen, 1995: 278; akt. Giray, 2004). Güvenlik anlayışına getirilen gerçekçi, liberal ve değişimci (revizyonist) yaklaşımlar, ulusal güvenlik politikalarının temelinde ekonomik, askerî ve politik araçların kullanıldığını değişik şekillerde dile getirmektedir (Maoz, 2003).

Güvenlik askerî yönü ağır basan bir kavram olarak algılansa da (Katzenstein, 1996); askerî, politik, ekonomik, toplumsal ve çevresel olmak üzere beş ana faktörden (Dülger, 2004) etkilenmektedir. Planlamanın da bu paralelde politik, sosyo-kültürel, ekonomik, teknolojik, askerî-stratejik, jeopolitik, jeostratejik ve tarihî faktörleri kapsamı gerektiği vurgulanmıştır (Gray, 2008a).

Bu çok kapsamlı ve fonksiyonlu güvenlik anlayışı, savunma planlamacılarını da gelişmelere uymaya zorlamaktadır. Bu kapsamda savunma planlaması, amaçlara ulaşmak için araçlar sunan politika olmayıp, politikayı etkilemeyi hedefleyen ulusal güvenlik anlayışının bir parçası hâline dönüşmeye başlamıştır. Savunma planlamacıları, belirli stratejik amaç ve politik tehditler altında, insan ve malzeme kaynaklarını organize etme ve yönetmeyi dengelemek için belirli bir bütçe içerisinde gerekli kapasiteleri nasıl sağlayacağı üzerine yoğunlaşmıştır. Savunma bütçelendirmesi teçhizat, personel, altyapı ve programlar için mali kaynakların tahsis edilmesi sürecidir. Bütçelendirme sürecinde stratejik ortam, mali kaynakların yeterliliği ve askerî operasyonlara ya da barış destek operasyonlarına katılma ihtimali gibi pek çok etken dikkate alınmaktadır. Ancak, bu etkenler hızla değişebilirse de savunma kapasitelerinin oluşması normal şartlar altında yıllar sürmektedir. Çünkü teçhizat alımı ve personel eğitimi büyük zaman ve kaynak gerektiren süreçlerdir. Aslında, uzun vadeli, aşırı tutarlarda kaynak taahhütleri savunma planlamasının kâbusu bile olabilmektedir (Nelson, 2001). Bütçede beklenmeyen dalgalanmalar da süregiden programları olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenlerle, bütçeler yıllık olarak onaylanmaktaysa da, esasen daha uzun soluklu planların bir parçası olmaya ve uzun vadeli askerî stratejileri belirleyen ulusal güvenlik politikası ile ilişkilendirilmeye başlanmıştır.

Savunma bütçeleri, savunma planlama anlayışında yaşanan değişimle birlikte, gelecekte karşılaşılması muhtemel durum ve yapılacak

TOPCU

harekât ile kazanılacak yeteneklere odaklanmak durumunda kalmıştır. Bu çalışma bu anlamda ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere tasarlanmıştır. Savunma planlama anlayışında yaşanan, 11 Eylül 2001 sonrası hızlı değişime, kaynak yöneticiler de uyarlamacı bir yaklaşım sergilemeli ve savunma bütçelerini yeni uzgörü içerisinde planlamalıdır. Bu konuya dikkati çekeceği düşünülen çalışmada, başlangıçta savunma planlamasında yaşanan değişime yer verilmiştir. Müteakiben savunmanın ekonomiye etkileri vurgulanmış ve savunma maliyetindeki genel eğilimler açıklanmıştır. Sonuç olarak, kaynak yöneticilerinin bütçeleri şekillendirirken kullanabilecekleri holistik bir bakış açısı ortaya konulmuştur.

2. SAVUNMA PLANLAMASINDA YAŞANAN TRENDLER

Savunma planlaması, bir devletin savunma politikasının belirlenmesi, uluslararası veya ulusal çaptaki askerî mevcudiyet vasıtasıyla, belirlenen hedeflere ulaşılması, savunma kaynaklarının dağıtımı ve ulusal kurumlar arasındaki iş birliği sisteminin geliştirilmesi sürecidir (Maior ve Matej, 2003: 60-61). Korkmazyürek (2009) savunma planlamasını, “bir ülkenin bekasını sağlamak, millî hedeflerini elde etmek ve ulusal çıkarlarını korumak maksadıyla, savunmaya ayrılan kaynakların en etkin ve verimli kullanımını gerçekleştirmek için stratejik planlama, kuvvet planlaması, silahlanma planlaması ve harekât planlaması temel faaliyetlerinden oluşan bir süreç” olarak tanımlamaktadır. Shekhawat (2006) ise savunma planlamasını ulusu etkileyen küresel ve çevresel faktörlerin kapsamında, ulusun genelini etkileyen ekonomik, politik ve sosyal konularının alt kümesi olarak görmektedir. NATO planlama sürecini çalışmasında ele alan Pfeiffer (2008), savunma planlamasını, gerekli yetenekleri sağlayacak politik ve askerî süreç olarak tanımlamaktadır. Savunma planlamasının tanımı ve süreçleri konusunda tam bir netlik söz konusu olmasa da, politik ve askerî mülahazaların ayrılmaz bir bütün olduğu yönünde genel bir kanaat bulunmaktadır.

Yazında mutabık kalındığı görülen diğer bir konu da, sürecin tarihsel gelişimidir. Savunma planlamasında yaşanan değişim genellikle dört aşamalı olarak incelenmektedir (Korkmazyürek, 2009; Korkmazyürek ve Şeşen, 2008; Davis ve ark., 1996). Bu değişimi “Statik (Kadroya Dayalı) Planlama” (İki Dünya Savaşı arasında), “Tehdide Dayalı Planlama” (Soğuk Savaş döneminde), “Yeteneğe Dayalı Planlama” (Soğuk Savaş sonrasında) ve “Yetenek Tabanlı Planlama” (11 Eylül 2001 sonrasında) şeklinde tasniflemek mümkündür. Bugünkü planlama anlayışı, ekonomik faktörleri de hesaba katan yetenek tabanlı planlama anlayışı çerçevesindeki değişik

TOPCU

uygulamaları içermektedir. Savunma politikasının finansal kısıtları göz ardı etmesi zaten söz konusu olamaz (Ippolito, 1996). Ülkenin genel ekonomik durumu, yeni yüzyılda savunma stratejisini belirleyecek temel unsurdur. Bu nedenle, yeni savunma planlama anlayışlarında bütçe ya da kaynak boyutu öncelikli olarak ele alınmış ve bütçe temelli bir yaklaşım da oluşmuştur (Faber, 2003; akt. Korkmazyürek ve Şeşen, 2008).

Statik Planlama, belirsizliğin mevcut olmadığı, tehdidin iyi tanımlandığı ve bilindiği, lineer ve simetrik bir ortamda uygulanmış bir anlayıştır. Kısaca 1980'lerin tek büyük cepheli küresel savaş konseptini (Sovyetler-Avrupa cephesi) kapsamaktadır. Ippolito (1996)'nın getirdiği eleştirilerin başında, bütçe ve strateji arasında sağlanması imkânsız görünen denge gelmektedir. Hâlbuki tehdidin ve kuvvetlerin belirgin olduğu bir ortamda, bütçe dışı herhangi bir baskı unsurunun bulunmadığı bir dönemde, erişilmesi güç hedeflerin tespit edilmiş olması diğer bir eleştiri konusudur. Edinilen yeteneklerin kullanılması da zaten çoğu uzmanlarca uzak bir ihtimal olarak değerlendirilmiştir. Böyle bir çevrede mevcut kuvvet yapısının stratejiye hizmet edeceği düşünülse bile, hazırlık seviyelerinin idamesi ve modernizasyon faaliyetleri sürekli bütçe kısıtıyla karşılaşacaktır.

Tehdide Dayalı Planlama; farklı kuvvet unsurlarının entegre bir yapı içinde oluşturulması ve müştereklik konseptine dayanmaktadır. Karşıt kuvvetin ne yapabileceğine odaklanmakta ve tehdidin ne şekilde bertaraf edileceğinin optimizasyonu önem kazanmaktadır. İmkân ve kabiliyetler esaslı bu model, özel olarak, düşmanın kim olacağı ya da bir çatışmanın nerede olabileceğinden çok düşmanın nasıl savaşabileceği (hangi imkân kabiliyetlerle karşımıza çıkabileceği) ile ilgilidir. Örneğin, hasmın gözetleme yerinin imhası söz konusu ise hava araçları, imkân dâhilinde ise deniz araçları, topçu silah sistemleri ile konvansiyonel taktik ve tekniklerin müşterek değerlendirmeye tabi tutulması bu anlayış sonucu ortaya çıkmıştır. Yaşanan teknolojik gelişmeler ve savunma bütçelerindeki daralmalar da, planlamacıları bu anlayışa zorlamıştır.

Soğuk Savaş sonrası dönemde, tehdit şekil değiştirmeye başlamış ve "asimetrik tehdit" kavramı ortaya çıkmıştır. Yaşanan teknolojik gelişmeler süratle silah sistemlerine uyarlanmış ve böylece daha küçük kuvvetlerin daha hafif teçhizatla, daha uzun süre çeşitli görevleri yapabilme imkânı ortaya çıkmıştır. Bennett (2003) tarafından asimetrik tehdide; personel kayıtlarını yok etmek için elektronik posta virüsleri yayan "hacker"lar, şehir merkezlerindeki sivil hedeflerin teröristlerce bombalanması, satıhtan havaya atılan füzelerin (uçaklara, komuta kontrol sistemlerine, havaalanlarına karşı) kullanılması, balıkçı teknelerinden taciz ateşi

TOPCU

açılması, ters propaganda, kimyasal silah kullanılması ve nükleer tehdit örnek olarak verilmektedir.

Bu gelişmeler sonuçta savunma planlamasında, “yetenek paketleri geliştirilmesi ve ihtiyaç duyulan yer ve zamanda, en uygun yetenek karmasının oluşturularak görevin yapılması” şeklinde ifade edilebilecek “Yeteneğe Dayalı Planlama” (Capability-based) anlayışının gelişmesine zemin oluşturmuştur (Korkmazyürek, 2009). Böyle kavramsal bir değişimin temelinde, güvenliği sadece yeteneklerin bir ürünü olarak değil de, tehdit ve yetenekler arasındaki dinamik bir denge olarak görme yatmaktadır. Bu formülde, savunma planlaması kadar tehdit azaltılması güvenlik politikasının gerekli temel bir bileşeni olarak oraya çıkmaktadır. Diğerlerine karşı savunma planlaması anlayışından, diğerleri ile güvenlik iş birliği anlayışına kayma eğilimi başlamıştır (Nelson, 2001). Yeniden şekillenen ortamda, eski savaş usulleri ile yenileri arasında bir dengenin sağlanması zorunluluk sayılmaktadır. Süreçte yer alanlar tarafından; millî askerî, diplomatik, yargı ve ekonomik kurumlar arasında; yabancı ve uluslararası organizasyonlarla ve sivil toplum örgütleri ve endüstriyle iş birliği sağlanmalıdır (Nofi, 2006).

11 Eylül 2001 sonrası dönemde, tehdit tanımlamaları yeniden değerlendirilmiş, dünya terörizme odaklanmış, asimetrik tehdit gittikçe artmakta olan bir ağırlık kazanmıştır. Birleşmiş Milletlerin “Tehditler, Zorluklar ve Değişim” konulu Yüksek Düzeyli Panelinde uluslararası güvenliği tehdit eden unsurlar altı başlık altında toplanmıştır: Ekonomik ve sosyal tehditler (yoksulluk, bulaşıcı hastalıklar ve çevresel gerileme), devletlerarası çatışmalar, iç karışıklık (iç savaş, katliam, soykırım gibi büyük çaplı diğer faaliyetler), nükleer, radyolojik, kimyasal ve biyolojik silahlar, terörizm ve ulus ötesi organize suç.

Bunun sonucunda konvansiyonel görevlere yönelik kuvvet yapısı ve silahlanma projelerinde değişiklikler oluşmaya başlamıştır. “Bütçeye Dayalı” (Budget-based), “Göreve Dayalı” (Mission-based), “Amaca Dayalı” (Objective-based), “Caydırıcılık” temelli gibi değişik, ancak türev savunma planlama anlayışları ortaya çıkmıştır (Korkmazyürek, 2009). Stratejinin tamamen ekonomik etkinliğe dayandığını savunan çalışmalar da mevcuttur (Gray, 2008a).

Savunma planlaması uzun vade isteyen bir süreçtir. Yapısal olarak esnek olmak durumundadır. Uzun vadeli planlama, gelecekte belirsizlikle ve kaynak kullanımında esnek olmayan uygulamalarla karşılaşma durumunda bulunan organizasyonlar için bir gerekliliktir. Kaynakların

TOPCU

etkinliği sorgulanmaksızın yapılan bir planlamada hesap verilebilirlik sıkıntısı çekilebilmektedir. Tek tehdidin bulunduğu ve tehditteki gelişmelere adaptasyonun çabuk sağlandığı bir ortamdan, gelecekteki muhtemel savunma zorluklarındaki çeşitlilik daha geniş bir strateji uygulamasını zorunlu kılmaktadır. Kaynak planlaması bir ülkenin tüm kaynaklarını uzun vadede ve tüm yönleriyle değerlendirilmesini, tehditlerin ve standart olmayan durumların belirlenmesini öngörmektedir.

Her ülkenin planlamayı yönlendirmek maksadıyla strateji ve öncelikleri belirlediği kanuni bir düzenlemesi mevcuttur. Bu belgeler genellikle tehdit algılamasını, karşılaşılması muhtemel durumları, bunlara adaptasyonu ve bugünün çatışmaları ile yarının tehditlerini ele almaktadır. Türkiye’de stratejiyi Millî Güvenlik Siyaset Belgesi belirlerken, ABD’de ise Kongreye sunulan dört yıllık gözden geçirme raporu (QDR) planlamaya yön vermektedir. 2001 dört yıllık gözden geçirme raporuna göre; ihtiyaç duyulacak kuvvetlerin hem fonksiyonel hem de bölgesel hazır bulundurulması için yetenek portföyü oluşturulması ön plana çıkmıştır. Özetle yetenek tabanlı planlamaya vurgu yapılmıştır. 2006 QDR’de hedefler; kurumsal reform, asimetrik harp, ortaklık kapasiteleri geliştirmek, stratejik iletişim ve istihbarat olarak belirlenmiştir.

ABD yaşadığı terör tecrübesi ile tehdidin ne zaman, nereden ve kimden (devlet veya devlet-dışı aktörler) geleceğini bilemeyeceğinden, yetenek tabanlı planlamayı öngörmektedir. ABD, planlarını iki bölgesel çatışma üzerine yapmıştır (Conetta, 2002). Avrupa dışında bir çatışmaya gireceği analizler sonucunda ortaya çıkınca, kuvvet ihtiyacı da süratle intikal edebilen, keşif, taarruz ve savunma harekâtı icra edebilen birlikler olarak şekillenmektedir. Yetenek olarak uzun menzilli yüksek hassasiyetli platform ve mühimmat, bilgi harekâtı, özel kuvvet harekâtı, hava savunma sistemleri, terörizmle mücadele, C4ISR sistemleri, elektronik harp ön plana çıkmaktadır. 2010 yılı ABD bütçesinde elektronik harp ve sinyal istihbaratı yatırımları dikkati çekmektedir (Knowles, 2009: 24).

Gelecek askerî harekât ağırlıklı olarak birleşik harekât şeklinde ve çokuluslu bir ortamda icra edilecektir. Bu durum yenilikçi konsept, doktrin, teknoloji, planlama süreci ve esnek, adaptif, birlikte çalışabilir ve değişen ortamlara uyum sağlayabilen uygulama süreci gerektirmektedir. Davis ve arkadaşları (1996) ABD Savunma Bakanlığını bekleyen en çetin durumun; jeopolitik, teknolojik ve mali değişiklikler olduğunu ifade etmektedir. Savaşın kapsamı da değiştirdiğinden, kuvvet yapısı kararları etkilenmektedir. Proaktif tutum sergilenmesi için denizaşırı operasyonları artırmanın gerekliliğini savunan Davis ve arkadaşlarına göre uyum özelliği ön plana çıkmaktadır.

TOPCU

Ulusal hedef ve öncelikler gibi, uluslararası ortamın özellikleri de çok çabuk farklılaşmaktadır.

Belirlenmiş harekât alanı dışında operasyon icra etmek (NATO'nun Madde 5 dışı operasyonları) yeteneği, savaş dışı harekât kabiliyeti ve kalifiye personel gerektirmektedir. Bugüne kadar icra edilen harekâtlarda kısmen başarı yakalansa da, planlama ve uygulamaya ilişkin bazı problemlerin devam ettiği de gözlemlenmiştir. Muharebe sahasını daha kapsamlı bir algılama, kuvvetlerin zamanında ve doğru yerde bulunması ve değişik seviyelerde etkin bilgi sistemleri altyapısının tesisi, planlama yeteneklerine kazandırılması gereken öncelikli konulardır.

3. SAVUNMA HARCAMALARINDA YAŞANAN TRENDLER

Dünyada savunma harcamalarının hangi kalemlerden oluşması gerektiği konusunda bir fikir birliği bulunmamakla birlikte, genel olarak NATO, IMF ve BM'nin tanımlamalarına göre savunma harcamaları sınıflandırılmaya çalışılmaktadır (Giray, 2004:184-185). Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) tarafından barış gücü dâhil silahlı kuvvetler, savunma bakanlıkları ve diğer kamu kuruluşları, sivil savunma, uzay ve havacılık ile ilgili faaliyetlere ilişkin harcamalar bu kategoride değerlendirilmektedir (SIPRI, Yearbook 2009).

Askerî harcamalar, sınıflandırması ne olursa olsun, devletlerin askerî maksatlar için ayırdığı finansal kaynakların çok kaba da olsa bir ölçüsüdür. Böylelikle, güvenliğin sağlanması ya da ulusal güvenlik belgelerinde gösterilen ulusal hedeflere ulaşılması için kullanılacak belirli vasıtaların öncelik dereceleri tespit edilebilmektedir (Sköns, 2005: 8).

Ulusal çıkarları korumak, ulusal hedeflere ulaşmak ve milli bekayı sağlamak için yapılan savunma harcamaları, refah kaybına rağmen ülkelerin millî gelirlerinden ayrılmaktadır. Millî sınırlar içinde olduğu kadar, ülkenin gücünün hedeflenen zaman ve yerde gösterilmesi ve görünürlüğü artırılması için, alternatif kullanım alanlarından çekilen savunma harcamalarının ekonomi üzerine etkisi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde güncelliğini hep korumuştur.

TOPCU

Kıt kaynaklar, savunma hizmetleri ile diğer mal ve hizmetler arasında tahsis edilirken, bazı tercihlerde bulunmak zorunda kalınmaktadır. Kaynaklar savunmaya ayrılacağı gibi, ekonomik büyüme ve sosyal refah için de kullanılacaktır. İç ve dış borç ödemelerinin bütçe gelirlerinin büyük kısmını yutması, kaynakların rasyonel bir şekilde kullanılmaması, israf eğiliminin önüne geçilememesi ve modern sosyal hizmet bilincinin henüz yerleşmemiş olması, kaynak dağılımındaki dengesizliğin asıl nedenlerini oluşturmaktadır.

Dünyada savunma harcamaları, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sürekli artış göstermiştir. Savunma harcamaları Soğuk Savaş döneminde, özellikle 1987 yılında, en yüksek seviyesine ulaşmış ve bu yıldan itibaren ise düşüşe geçmiştir. 1989 yılında Soğuk Savaşın bitimini takiben, askerî harcamalarda ani ve hızlı bir şekilde düşme başlamış ve 1990'ların ortalarına doğru yavaşlansa da, bu trend devam etmiştir. Bu düşüş tehditte azalma, küresel ekonomik rekabette kızılaşma ve bütçe açıklarını azaltma isteğini beraberinde getirmiştir. Öyleki, ABD bütçesinde ve personel sayısında %35 azalma yaşanmıştır (Conetta, 2002). Ancak ABD'nin mevcut altyapısının idame işletme masraflarını karşılamak bile, kaynakların büyük oranının kullanılmasını kaçınılmaz kılmıştır (Conetta, 2002).

1999 yılında harcamalar tekrar artmış ve 2002 yılını takiben ivme kazanmıştır. SIPRI'nin tahminlerine göre, 2002-2004 yılları arasındaki yıllık artış oranı, reel fiyatlarla %6 olmuştur. Bu seviye Soğuk Savaş dönemindeki zirveye eşdeğerdir. Global Askerî harcamalar 1999-2008 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde ortalama %45 artış göstermiştir. Tablo-1'de detayları verilen 2008 yılı Dünya savunma harcamaları, toplam 1,226 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Bu rakam dünya GSYH (Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla)'nin yaklaşık %2,3'üne denk gelmektedir.

Tablo 1. Dünya Savunma Harcamaları-2008

	Savunma Harcamaları (Milyar ABD Doları)	Değişim (%) (1999-2008 arası)
Afrika	20,4	40
Amerika	603	64
Asya	206	52
Avrupa	320	14
Orta Doğu	75,6	56
Toplam	1226	45

Kaynak: www.sipri.org

TOPCU

Bu artış öncelikle Ortadoğu ve Doğu Avrupa ülkeleri, Kuzey Amerika ve Doğu Asya'da yaşanan ekonomik, politik ve teknolojik değişimin bir sonucudur (Conetta, 2002). 2002-2004 savunma harcamalarının nedeni, küresel ortalamaları en çok etkileyen ülke olan ABD'nin, 11 Eylül saldırıları sonrasında başlattığı Afganistan ve Irak operasyonlarıdır (SIPRI Yearbook, 2002: 10). 2007 yılında ise savunma harcamalarına önem veren ülke sayısı ve ülkelerin savunma harcamalarına ayırdıkları miktardaki artış son yıllara oranla çok daha fazladır. Ayrıca, ABD'de GSYH'nin %6'sı kadar savunma harcaması normal karşılanmaktadır. Kısacası, gelecekte de savunma harcamalarında yaşanan bu artışların devam etmesi muhtemeldir.

Genel anlamda, Dünyada savunma harcamalarının artmasına ivme kazandıran faktörler; ülkelerin dış politika hedefleri, gerçek ve hissedilen tehditler, silahlı çatışmalar ve çok taraflı barışı koruma operasyonlarına katkı sağlayan politikalarıdır (SIPRI Yearbook, 2008: 11).

4. SAVUNMA HARCAMALARININ EKONOMİYE ETKİLERİ

Savunma harcamalarının ekonomiye etkileri harcamanın bileşenlerine, türlerine, konjonktürel faktörlere, ülkelerin yönetim yapılarına ve bu etkileri ölçmek için kullanılan analiz teknikleri ile verilerdeki farklılıklara bağlı olarak değişmektedir. Bu nedenle ülkelerarası karşılaştırma kısıtı sunan savunma harcamalarıyla, ekonomik büyüme, işsizlik, enflasyon ve dış ticaret arasındaki ilişki sürekli tartışılan bir konu olmuştur. Savunma harcamalarının ekonomiye etkilerini ele alan araştırmacılar, etkinin yönünü ve derecesini ortaya koyan birçok çalışma yapmalarına rağmen, bu çalışmalarda araştırmacılar çoğunlukla savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ele almış, çok az sayıdaki çalışmada ise, savunma harcamaları ile enflasyon, istihdam ve ödemeler dengesi arasındaki ilişkiye yer verilmiştir. Yapılan bu çalışmaların bir kısmı savunma harcamalarının ekonomiyi olumlu etkilediği, bir kısmı olumsuz etkilediği yönünde iken diğer bir kısmı ise ekonomiye hiç etkisi olmadığı yönündedir.

Ward ve arkadaşları (1995) tarafından yapılan bir çalışmada, savunma harcamalarının ekonomik büyümeye etkisinin ülkeden ülkeye farklı olduğu tespit edilmiştir. 1991 yılına kadar olan veri üzerinden yapılan araştırma sonucunda, "kamu mallarının sağlanması maliyeti artıracaktır" yönündeki teze karşı bir görüş ortaya çıkarmıştır. Bu araştırma sonucuna göre; savunma harcamaları Japon ekonomisine herhangi bir etki

TOPCU

yapmazken, Amerikan ekonomisinde negatif etki yapmaktadır. Diğer ülkeler açısından da etkiler farklı nedenlere dayandırılmaktadır. Örneğin, 1990'larda Rusya Federasyonunun askerî harcamalarındaki düşüşün nedeni ekonomik sınırlamalar olmuştur. Giray (2004: 188), Afrika'daki savunma harcamalarındaki artışı, öncelikle yerel silahlı çatışmalar ve silahlı güçlerin yeniden yapılanmasından kaynaklandığını belirtmiştir. Çin Halk Cumhuriyetinin GSYH'deki büyümesi, askerî harcamaları artırmıştır. Kuzey Kore bugün kişi başına düşen millî geliri düşükken ve ekonomik büyüme gösteremezken, korkulan bir askerî güce sahiptir (Perkins, 2007: 47).

Savunma harcamaları politik sebeplerden dolayı ülkeden ülkeye farklılık sergilese de, ekonomi ve ülke kaynakları üzerinde aynı etkileri göstermektedir. ARGE ve yenilikçilik, teknoloji, çift maksatlı üretim ve makroekonomik göstergeler üzerindeki etkisi kadar sosyoekonomik düzeye de etkisi araştırma konusu olmaktadır. Bu kısımda, her bir faktörün değerlendirilmesi yer almaktadır.

Savunma ürünleri üretiminin sürekliliğinin sağlanması büyük yatırımlar gerektirmekte ve ARGE faaliyetlerine ihtiyaç duymaktadır. Teknoloji hızla değiştiğinden, sürdürülebilir rekabetin anahtarı araştırma ve geliştirme olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer sektörler nazaran daha fazla ARGE kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Yetkin teknoloji kazanımı ve rekabet üstünlüğü sağlayana kadar yatırımların ekonomiye etkisi olumsuz bir seyir izleyecektir. İstihdama etkisi ise genellikle çift yönlü ele alınmaktadır. Kalifiye çalışana ihtiyaç duyulacağından sektörde işçi devir hızının düşük olması beklenmektedir. Bu da diğer sektörlerde istihdamı kısıtlayıcı bir faktör olmaktadır. Yeni iş alanları yaratılarak, istihdama pozitif etkisi de söz konusu olacaktır.

Dual üretim söz konusu olmadıkça üretimin alternatif maliyeti yüksek olacaktır. Artık gelişmiş ülkeler savunma ürünlerindeki ticari komponent yüzdesini artırmanın yollarını araştırmaktadır. Askerî yatırımların sivil sektöre de hizmet edebilmesi ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri azaltacak ve yan sanayinin de gelişimine katkı sağlayacaktır. Ölçek ekonomisi sağlanabilirse, maliyetlerde düşme, mal ve hizmette kalite ve rekabet üstünlüğü elde edilecektir.

Savunma harcamaları, dış açığı dolaylı ve doğrudan etkileyebilmektedir. Bütçe gelirleri üzerinde oluşturdukları dolaylı baskı, borçlanma ihtiyacını doğurabilecek ya da artırabilecektir. Bu baskı özellikle, uluslararası mali piyasalardan karşılanırsa, hissedilecektir. Doğrudan etki ise, savunma teçhizat tedarikinde dış finansman kullanılması durumunda

TOPCU

ortaya çıkacaktır (Karagöl, 2005: 117). Gelişmekte olan ülkelerin, savunma harcamalarını karşılayabilmek için, dışa bağımlılığı fazla olacağı için, ödemeler dengesi üzerinde negatif yönde bir baskı oluşacaktır.

Savunma harcamalarında yaşanan bir artışın toplam talebe eklenerek ekonomiyi uyardığı genel olarak kabul edilse de, bazı analistler savunma sektörünün diğer taraftan genişleyen üretim kapasitesinde ya da işgücünün artan verimliliğinde kullanılarak kaynakları harcadığını öne sürmektedirler.

Savunma alanındaki girdi maliyetleri, sivil sektörlerdeki harcamaların fırsat maliyeti olarak düşünülebilir. Diğer bir ifadeyle savunma harcamaları üretken ekonomi karşısında bir fırsat maliyeti oluştururlar. Bu nedenle toplumlar, kıt kaynakların savunma hizmetleri ile diğer mal ve hizmetler arasında tahsisi konusunda bazı tercihlerde bulunmak durumundadırlar. Giray'ın yaptığı çalışmada (2004) ise ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkileri olan eğitim ve sağlık harcamaları ile savunma harcamaları arasındaki ilişkiyi gösterecek basit korelasyon 1980-2000 yılları itibari ile araştırılmıştır. Veri olarak; savunma, eğitim ve sağlık harcamalarının GSMH içindeki payı alınmıştır. İstatistik açısından bağımlı değişken olan savunma harcamaları ile bağımsız değişkenler olan eğitim ve sağlık harcamaları arasındaki korelasyonda, savunma ile eğitim ilişkisinin pozitif yönlü ve güçlü olduğu görülmektedir. Savunma harcamalarında %1'lik artış ortalama olarak eğitim harcamalarını %0,82 oranında artırmaktadır. Savunma harcamaları ile sağlık harcamaları arasında ise negatif yönde bir ilişki bulunmaktadır. Savunma harcamalarında %1'lik artış ortalama olarak sağlık harcamalarını %1,87 oranında azaltmaktadır. Bu ilişkiye rağmen savunma ile sağlık harcamalarının birbirlerini tamamiyle engelleyecek düzeyde olduğu istatistiksel anlamlılık açısından söylenememektedir (Giray, 2004: 186).

Savunma harcamalarının güvenlikle ilişkisi küresel kamu malı anlayışıyla da kurulmaktadır. Kamu malı, herkesin tüketimine açık olan, halktan alınması güç ve özelleştirme kapsamına alınmayacak mal ve hizmetlerdir. Bu nedenle kamu malları bireyler tarafından kolaylıkla finanse edilemez, devletler tarafından karşılanmaktadır. Eğitim sistemi, üstyapı ve altyapı tesisi ve çevresel tedbirler örnekleri teşkil etmektedir. Bu bakış açısı küresel barış ve güvenliğin sağlanabilmesi için karşılaşılabilecek durumların tarifi için analitik bir konsept sunmaktadır. Bugün ekonomik sıkıntıları ve politik baskıları ile kamu malı kavramı silahlı çatışmadan kaçınmak için yapılacak harcama ile hiçbir şey yapılmamasının maliyeti arasındaki dengeye dikkati çekmektedir.

TOPCU

Askerî maksatla harcanan paranın çoğunun gelir seviyesi yüksek ülkelerce harcandığı görülmektedir. Bu 32 ülke dünya nüfusunun yalnızca %16'sını oluşturmalarına rağmen, savunma harcamalarının %79'unu gerçekleştirmektedir. En fakir 58 ülke dünya nüfusunun %41'ine denk gelirken, savunma harcamaları toplamı yalnızca %4'tür. Gelir seviyesi yüksek ülkelerin savunma harcamaları arasında yüksek pozitif bir ilişki olduğu rahatlıkla ifade edilebilmektedir (Sköns, 2005: 4.)

Gray (2008a) savunma planlamasının yıllık, yılda iki veya dört defa bütçe dönemleri tarafından yönetildiğini belirtmektedir. Rakiplerin yeteneklerindeki gelişmeler ve kendi ihtiyaçları doğrultusunda devletler tutarlı bir kuvvet yapısı oluşturmak için teknoloji yeteneklerine ihtiyaç duyacaktır (Graham, 1987). Ancak teknoloji askerî başarıda belirleyici etmen olarak stratejinin yerini almamıştır (Gray, 2008b). Bununla birlikte, teknolojinin stratejiyi yönlendirdiği gerçeği de göz ardı edilemez (Scowcroft, 1987). Hem de teknolojik gelişmeler savaş, tehdit ve pazarlıkların aracını da değiştirmiştir.

ABD savunma planlaması ve kaynak yönetimi ile ilgili bir çalışma grubu tarafından 1979 yılında hazırlanan raporda, üç adet mali boşluk alanı belirlenmiştir. Öncelikle bütçe tahminleri ile onaylanan arasındaki farklara değinilmiştir. Sonuçları olarak da yüksek maliyetler, silah sistemlerindeki yetersizlikler ve teknoloji edinim hızının yavaş olması sayılmıştır. İkinci boşluk alanı ise bütçe hazırlanması esnasında verilen rehber ile Bütçe Şubelerince verilen en son rehber arasında fark olması gösterilmiştir. Bunun sonucunda, projelerde kesintiler yaşanılması kaçınılmaz olmaktadır. Son olarak da, onaya sunulan bütçe ile yasama organının kabul ettiği bütçe arasındaki farka işaret edilmiştir. Dolayısıyla, tedarik süresi uzamakta, maliyetler artmakta, gerçekleşmesi mümkün olmayacak maliyet tahminlerinde bulunmaktadır.

5. SAVUNMANIN MALİYETİ

Savunma harcamalarında yüksek meblağ tutan bir taarruz uçağı, savunma bütçesindeki değişmelere duyarlı bir karar sürecine sahiptir (Stanley, 1994). Karar sürecini etkileyen en önemli değişken belirsizliktir. Planlamacılar için öncelikli konu, devletin yürütme organının devletin siyasetini belgelemeleridir. Bütçeden savunmaya ayrılacak pay ne kadar olacak, katılım sağlanacak operasyonlar hangileri olacak, bölgesel ve küresel beklentiler neler olacak ve hangi imkân ve kabiliyetler kazanılacaktır. Planlamacılar böylelikle modernizasyon kararı verirken

TOPCU

alternatifler üretebilecektir. Bir savunma ürününü geliştirmek en az 5-6 yıl, üretimine başlayabilmek bazı durumlarda 10-15 yıl sürebilmektedir. Bu da planlamacılar üzerinde bir baskı unsuru olmaktadır. Yeni bir sisteme ne zaman ihtiyaç duyulacağı; teknolojisinin eskimesi, ömür devrini tamamlaması, zayıf ve hasar oranlarındaki artış, tehditlere karşı yetersizlik gibi faktörlere bağımlı olarak değişmektedir (Stanley, 1994: 587).

Bütçelerdeki azalma, istihdamın azaltılmasıyla sağlanmaktadır. Kısa vadede bütçede bir değişim yaşanamayacağından işgücünde değişiklik yapmak istenen etkiyi sağlamaktadır. Hatta bütçelerdeki azalma trendi ile istihdama negatif etki daha da büyükmektedir. Akabinde ise teknolojik özelliklerin artması, özellikle yazılım ağırlıklı ürünlerin geliştirilmesi gibi nedenlerin, savunma ürünleri fiyatlarını artırdığı gözlemlenmiştir. Böylelikle bütçedeki artışlar ekonomide istihdam yaratmak yerine, teknolojik gelişme ve dolayısıyla verimlilik artışı sağlamıştır. Komuta kontrol uygulamaları ve uzun menzilli hassas mühimmat ve insansız hava araçları, bilişim teknolojisinin askerî sistemlere uyarlanmasıdır. Personel giderlerinde bir düşme beklenmemektedir. Çünkü destek elemanları sayısında artış olacaktır (Hartley, 2003).

Savunma harcamalarına kaynak, ülke ekonomisinden ayrılmaktadır. Yürütme organı ile birlikte yasama organı da savunmaya ayrılacak kaynağın büyüklüğünü belirlemektedir (Stanley, 1994: 569). Kuvvetler kendi paylarına düşeni almak için çaba göstermektedir. Kuvvet büyüklüğü, sistem ömür devri, küçülme, ARGE, tedarik süreci, acil alım veya modernizasyon ihtiyacı belirlemektedir. Ömür devri maliyeti sistemler için daha da önem kazanmaktadır. Kaynakların etkin ve etkili kullanılabilmesi, ömür devri maliyetin hesaplanabilmesine bağlıdır. Uzun yıllar envanterde kalması planlanan bir teçhizatın, idame işletme maliyeti başlangıç maliyetinden çok daha yüksek olabilmektedir. Bu da bütçelerdeki belirsizliği artırabilmektedir.

Belirsizliği artıran diğer bir unsur da, silah sistemlerinin artan birim maliyetleri ile sabit maliyetlerin yüksekliğidir (Kirkpatrick, 2004). Bu iki trend kısa vadeli politik beklentiler, yüklenici seçimi ve maliyet artışları nedeniyle göz ardı edilmektedir. Ancak performansta bir artış talep ediliyorsa, sonuçta bu maliyete katlanılacaktır. 30 kadar silah sisteminin analizi sonucunda yıllık maliyet artışının %5-10 civarında olduğu tespit edilmiştir (Pugh, 1994. Akt. Kirkpatrick, 2004). Yetkin teknoloji söz konusu ise bu oran daha aşağı çekilebilir. Artan maliyetler ürünlerin müştereklik konsepti çerçevesinde çok maksatlı üretilmesini gerektirmiştir. Hatta ülkelerin konsorsiyumlar oluşturarak ölçek ekonomilerden yararlanmasını zorunlu kılmıştır.

TOPCU

Savunma harcamalarının yüksekliği; genelde personel giderlerinin fazlalığı, destek sistemlerinin pahalı olması ve silah sistemlerinin fiyatlarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır (Blechman ve Edward, 1976). Kavram geliştirme safhasından envanterden çıkarmaya kadar katlanılan tüm maliyetler ömür devri maliyetinin bir parçasıdır. Kirkpatrick'in (2004) belirttiği gibi, genellikle karmaşık ve pahalı sistemlerin ömür devri maliyetleri yüksek olmaktadır. F-22 savaş uçağı her ne kadar üstün gizleme teknolojisine, aviyonik sistemlere, radara ve karşı tedbir sistemlerine sahip olsa da, maliyeti her zaman eleştirilecek bir konu olmuştur (Harshberger ve Russ, 1994). Rasyonel bir tedarik kararı, ömür devri maliyetin net bugünkü değerinin hesaplanması ve alternatiflerin karşılaştırılarak alınması gerekmektedir. Hatta sabit faiz oranı yerine yıllara sari değişen faiz oranı kullanılmasını öneren çalışmalar da mevcuttur (Topcu, 2002; 2010). Özellikle miyopluk derecesinde kısa vadeli planlar ve politik beklentiler nedeniyle ve bütçesel kısıtlardan dolayı projelerin ilk yıllardaki maliyetleri, karara esas olmaktadır.

F-22 programının başlatılmasının arkasında, sadece modernizasyon unsuru yatmamaktadır. Havacılık sektöründe niş alan olan gizleme teknolojilerinin geliştirilmesi, ABD uzay ve havacılık sanayinin daralmasına müsaade edilmemesi ve dizayn esnekliğinin sağlanması da diğer nedenler arasında yer almaktadır (Harshberger ve Russ, 1994: 604).

Hangi sistem veya teçhizatın tedarikine öncelik verileceği ve bütçeden ne kadar pay ayrılacağı sorgulanması gereken hususlardır. F-14 uçakları F-4'lerden 5 kat, F-15'ler ise 3 kat daha pahalıya mal olmuştur (Blechman ve Edward, 1976). Ne zaman kullanılacağı belirli olmayan sistemlerin fiyat artışları teknoloji gelişimiyle paralellik göstermektedir. Gelecekte sistemlerin şimdikinden ve geçmişteki emsallerinden oldukça pahalıya mal olacaktır. Bu nedenle ya bütçeden ayrılan pay artacak ya da sayısal olarak bir azalma yaşanacaktır (Harshberger ve Russ, 1994: 613). Ulusal güvenlik etkilenmeden, sayısal azalmanın nasıl sağlanacağı tartışma konusudur. Uluslararası iş birliği yapılması da maliyeti azaltabilir, ancak teslimat ile ilgili sıkıntılar yaşanabilmektedir (Kirkpatrick, 2004). Envanter yenileme frekansını düşürmek de bir çözüm yolu olabilir. Bu sefer de ekonomik ömrünü dolduran malzemelerin bakım maliyetleri yükselecektir. Tedarik sürecinde müşterekliğin sağlanması, mükerrerliğin engellenmesi, çatışmaların ayıklanması ve tüm varlıkların bütünleyici bir şekilde değerlendirilmesi çözüm yolları olarak gözükmektedir. Bu şekilde çok fonksiyonlu tasarıma doğru bir gidişat söz konusu olmaktadır. Ne var ki, esneklik ve idame-işletmede kolaylık sağlasa da, mühimmat ve elektronik aksamda çeşitlilik oluşacak ve kullanıcı ve bakım personeli eğitim

TOPCU

maliyetleri yükselecektir. Burada, evrimsel tedarik stratejisi de bir alternatif olarak düşünülebilir.

Maliyet odaklı bir strateji güdülmesi kaçınılmaz olacaktır. İdari maliyetleri azaltıcı tedbirler alınmak durumunda kalınacaktır. Bunların arasında, sınırlandırıcı bir özellik taşımamakla birlikte, profesyonelizmin geliştirilmesi, sürekli alternatiflerin üretilmesi, maliyete dayalı tasarım ve geleneksel olmayan düşünceleri destekleme sayılabilir.

Finans yönetimi kadar muhasebeleştirme de önem kazanmaktadır. Sistemde tek bir muhasebe düzeni kullanılarak; girdi/çıktı karşılaştırılması yapılabilecek, ileride tedarik edilmesi planlanan malzeme/sistemin maliyeti tahmin edilebilecek, toplam kaynağın kullanımı açısından alınacak kararlara yoğunlaşılabilecek ve finansal pozisyonun ölçülmesi basitleştirilecektir. İhtiyaç sahibi makam proje yürürken, programla ilgili (performans, bütçe, miktar, zaman, işletme, idame, vb.) karar değışikliklerini rahatlıkla yapabilecektir.

Yüksek kalite ve düşük maliyeti hedefleyen bir sistem ile program ve bütçe istikrarı sağlanabilecektir. Bu nedenle de, uzun vadeli kaynak tahsisi ve silah sistemlerinin seçimi ile birlikte sağlıklı işleyen yetkin bir savunma sanayinin tesis edilmesi dşnlmelidir. Para, politika yapıcılara değil askerî yeteneklere katkı yapacak silah sistemlerine harcanmalıdır. Kıtalararası balistik füzelere (ICBM) trilyonlarca dolar harcanmasına rağmen hiç kullanılmamıştır (Dunnigan, 1996). Dunnigan'a göre, her zaman ihtiyaç duyulan teçhizat değil, politik olarak uygun olanlar alınmaktadır.

Mevcut finansman ile yeterli miktarda silah almanın zor olduğu bilindiği için, ihtiyaç sahibi makamın ilk kaynak talebinde muhtemel maliyeti tahminde oldukça iyimser davrandıkları gözlemlenmiştir (Gansler, 1988). Program maliyetleri genelde başlangıç maliyetlerinin en az yarısı kadar fazla gerçekleşmektedir. Program maliyetlerinin artması demek, idari ve hukuki prosedürlerin de artması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla risklerde de (teknik, zaman ve maliyet) bir yükseliş trendi başlamak üzeredir (Gansler, 1988).

6. SONUÇ

Savunma harcaması, eldeki kuvvetlerin yapısı ile yıllık bütçenin biçimlendirildiği politik bağlamın ortak bir fonksiyonudur (Lewis, 1994). Modern strateji; politika, siyasi hedef, değerler, askerî güç, kuvvet birliği ve

TOPCU

etkililiği, ekonomi, lojistik ve müzakere sürecinin bir sentezi olmak durumundadır.

Politika ve strateji, meydana gelecek istikrarsızlıklara, birlikte hazırlıklı olmalıdır. Savaşın tarifi artık değişmeye başlamıştır. Gray (2008b) tehditleri; süper güçlerin çatışması, iklim değişikliği, bölgesel nükleer savaş, enerji krizleri, nüfus artışı ve radikal dincilik şeklinde sıralamaktadır. Etkin bir planlama yapmak imkânsız sayılsa da, yine de politik, sosyo-kültürel, ekonomik, teknolojik, askerî-stratejik, jeopolitik, jeostratejik ve tarihi faktörleri kapsayan bir planlama yapılmalıdır (Gray, 2008a).

ABD Savunma Bakanlığı mali kontrolü sağlanmış strateji odaklı bir savunma programı uygulamak niyetinde olduğunu, 2006 yılı dört yıllık gözden geçirme raporunda açıkça belirtmektedir (QDR, 2006). Raporunda program ve bütçenin gözden geçirme sürecinde bütünleştirileceği öngörülmektedir. Gunzinger (1997) de tekrar gözden geçirmelerin mali konuların ışığında yapılmasını önermektedir. Gray (2008a)'e göre de savunma planlaması esasen "para"nın kontrolündedir. Raporunda yer alan değerlendirmeler, yine de, kaynak kısıtı altında yapılmamıştır. Ulusal çıkarların korunması için gerekli ihtiyaçların karşılanması için yeterli kaynağın bulunduğu varsayılmıştır. Mevcut durum ile gelecek arasındaki denge evrimsel bir süreç içerisinde ele alınmaktadır. Yetenek tabanlı planlama bugün için bu ihtiyaçlara cevap vermektedir. Ancak hazırlık seviyesi ile modernizasyon arasındaki denge kaynak tahsis öncelikleri ile sağlanabilecektir.

Younossi ve arkadaşlarının (2007) çalışmasında, son otuz yıldır silah sistemlerindeki artış trendinin aynı şekilde devam ettiği bulgulanmıştır. Fiyatların azaltılmasına yönelik alınan tedbirlere rağmen, başarılı olunamamıştır. Özellikle ekonomik krizlerin eskisi gibi uzun aralıklarla tekrarlanmayacağı, 2-3 yıllık periyotlarla yaşanacağı değerlendirilirse, finansal kaynakların kullanımının irdelenmesi gerekliliği daha netlik kazanmaktadır. Askerî satın almalar, savunma bütçesi ile pozitif ilişkidir. Bu da modernizasyon adı altında yeni satın alma inisiyatiflerini getirmekte, kimi zaman "disiplin boşluğu" nedeniyle bu kaynaklar optimal alanlara harcanmamaktadır. Ülkenin genel ekonomik durumunun yeni yüzyılda savunma stratejisini de belirleyecek olması (Ippolito, 1996), yönetimdekilerin artık sınırlı olan "Savunma Bütçesi"ni etkin kullanabilmek için disiplin zaafiyetini yenmesi, planların uygulanmasında sadık ve kararlı davranmasını gerektirmektedir. Tarih ve günün şartları çoktan yeniden düşünmek ihtiyacını ortaya koymuştur. Gerçek ihtiyaçlar belirlenmeli ve

TOPCU

kaynaklar fonksiyonel olarak tahsis edilmelidir. Çalışmayan sistemlere para ödeme, gereğinden fazla ödeme yapma devri artık geride kalmıştır.

Faktörlerin birbirleriyle etkileri incelendiğinde; ekonomik ve politik istikrarı bulunan veya askerî teçhizat üreten ülkeler askerî harcamaların olumlu yansımalarından faydalanırken, ekonomik ve politik açıdan daha istikrarsız bir durumda bulunan veya yurtiçi üretim imkânı bulunmayan ülkeler ise bu olumlu yansımadan mahrum kalmaktadır (Smaldone, 2006: 22). Savunma harcamalarının yükü ekonomik büyüme üzerinde etkili olmaktadır. Askerî harcamaların etkileri, ekonomik genel durum ve politik istikrar veya istikrarsızlık ile doğru orantılıdır. Savunma harcamaları dış borcu artırma yönünde etkilidir. Kaynak sıkıntısı duyan ve/veya istikrar bulunmayan ülkeler, ekonomiye yansıyacak olumsuz etkileri fazlasıyla yaşayacaktır.

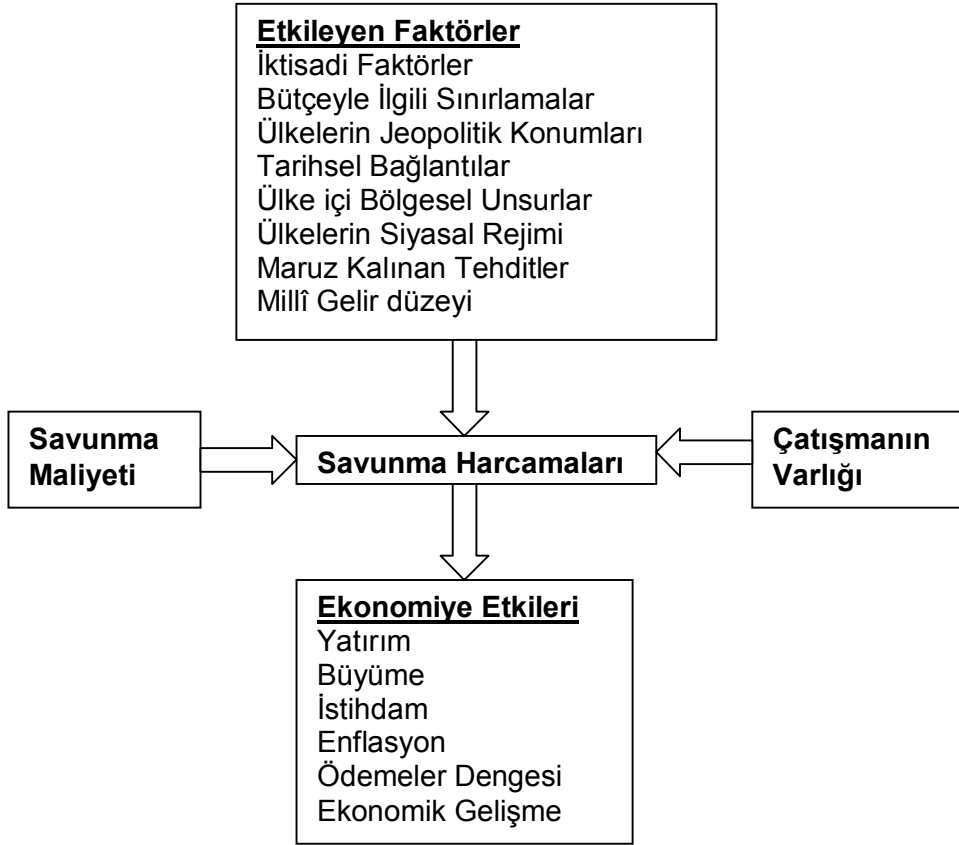
Ülkenin genel ekonomik durumu yeni yüzyılda savunma stratejisini de belirleyecektir (Ippolito, 1996). Stratejik meseleler ve kaynak kısıtlamaları genelde savunma bütçesinin belirlenmesindeki ana unsurlardır. Zorunlu savunma harcama seviyeleri; mevcut savunma harcamasının veya GSYH'nin bir yüzdesi olarak, ittifak şartlarına bağlı olarak (örneğin bütün yeni NATO üyeleri GSYH'lerinin %2'si) ya da diğer ülkelerin kişi başı ya da GSYH yüzdesi olarak yaptıkları savunma harcamaları, ölçüt olarak belirlenmektedir. Bununla birlikte; silah kontrol anlaşmaları ve yan gelir kaynakları da savunma bütçesinin belirlenmesinde etken olabilmektedir. Örneğin ordu ulusal savunma sanayisinin ya da ülkedeki diğer sanayi sektörlerinin bir kısmına ortak olabilir ya da bunlara tamamen sahip olabilir. Ya da, BM tarafından geri ödeme esaslı yürütülen BDKH'ye katılım sağlayan ülkeler, elde ettikleri gelirleri bu kapsamda değerlendirmek uygun olacaktır.

Bu nedenle, savunma bütçeleri oluşturulurken; ülke refahı, millî gelir seviyesi ile ülkenin güvenliğini sağlama arasında denge sağlanmalı ve muhafaza edilmelidir. Buradaki paradoks, güvenlik olmaksızın gelişim, ekonomik gelişmeden yoksun güvenlik sağlanamayacağıdır. Satın almalarda yolsuzluk ve zimmete para geçirme yoluyla kişisel servetlerin artırılması için birer fırsat olarak görülmesinin önüne geçilebilir. Bu maksatla, bütçe gözetim geleneğinin yerleşmesi için çaba sarfedilebilir. Askerî ya da savunma bütçelerinin azaltımlarının etkilerinden kurtulmak için, şişirilmiş bütçe tahminleri sunulabilir. Bu, hükümetin savunma için doğru biçimde plan yapma kabiliyetini olumsuz yönde etkiler. Daha önce gizlenen harcamalar ve mali kaynaklar, kamu bütçesine dâhil edildiği zaman, savunma bütçesi de yükselecektir. Önceden bildirilmeyen gelir

TOPCU

kaynakları, acil durumlarda kullanılan özel hesaplar, özel programlar ve yolsuzluk bu harcama ve kaynaklara örnektir. Pek çok çatışma sonrası durumda, barış planları bir devletin güvenlik güçlerinin büyüklüğünü ve tertibini kısıtlayabilir. Ulusal güvenlik politikası ve bütçesi oluşturulurken bu durumda göz önüne alınmalıdır.

Bunlar, çözümü olmayan sorunlar değildir. Bütçe oluşturmaya yol gösterecek bir ulusal güvenlik stratejisi ve/veya savunma konsepti oluşturmak, orta vadeli (genellikle üç yılı kapsayan) bir harcama çerçevesi oluşturmak, bağımsız denetim kurumları oluşturmak ve bütçe oluşturma ve denetlemede deneyimli kuruluşlar tarafından eğitim verilmesini sağlamak gibi önlemler rahatlıkla alınabilmelidir.



Şekil-1. Savunma Harcamalarının Ekonomiye Etkileri

TOPCU

Ancak, bu önlemlerin alınabilmesi ve yürürlüğünün muhafaza edilmesi, hem güvenlik hem de ekonomik istikrarı akla getirmektedir. Nitekim ekonomik ve politik istikrar bulunan ülkelerde askerî bütçelerin ekonomiye olumlu etkisi olduğu aşikârdır. Yine de, savunma kaynakları sağlık, eğitim ve sosyal haklar gibi refah artırıcı alanlarda verilen ödünlerle ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra, bugün çatışma yaşanan ülkeler (Afganistan, Irak, Sudan, vb.) ekonomik, politik ve askerî istikrardan yoksun olduğu için, askerî harcamaların ekonomiye olumlu etkilerinden mahrum kaldıkları gibi, diğer refah artırıcı alanlara da kaynak aktaramamaktadır. Oluşan bu döngünün silahlanma çabaları sonucunda oluşan borçlanma (ağırlıklı olarak dış borç) sebebiyle, güvenlik ve istikrar sağlanamadığı gibi, toplumsal refahın düşmesi ile istenmeyen toplumsal faaliyetler (muhalif hareketler) yoğunlaşmakta ve çatışma olasılığına yeni faktörler eklenmektedir.

Sonuç olarak, mevcut çalışmaların açıklamaya çalıştığı tek taraflı etki, holistik bir bakış açısı ile Şekil-1'de yeniden izah edilmektedir. Her iki taraflı etkinin incelenmesinin yanı sıra, çalışmada savunma maliyetlerinin kaçınılmaz yükseliş trendine ve çatışma yaşanan bölgelerdeki kısır döngünün silahlanmaya olan etkisine de değinilmiştir. Bu her iki hususun savunma harcamalarını ayrı ayrı etkilediğini göstermek, diğer hususlar kadar bu konulara da aynı önemin atfedilmesi anlamına gelmektedir. Bu konudaki çalışmaların savunma maliyetlerini düşürecek yöntemler üzerine eğilmeleri, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde hissettikleri ağırlığı hafifletecektir.

KAYNAKÇA

- ABD Savunma Bakanlığı, 2001. *Quadrennial Defense Review 2001*. <http://www.comw.org/qdr> (Erişim Tarihi: 12.01.2010).
- ABD Savunma Bakanlığı, 2006. *Quadrennial Defense Review 2006*. <http://www.comw.org/qdr> (Erişim Tarihi: 12.01.2010).
- ABD Savunma Bakanlığı, 1979. *Report of the Working Group on Defense Planning and Resource Management*. Defense Resource Management Study.
- Bennett, Bruce W., 2003. Chapter II, Responding to Asymmetric Threats. Stuart Johnson, Martin Libicki ve Gregory F. Treverton (der.), *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Santa Monica, CA: RAND.
- Blechman, Barry M. ve Edward R. Fried, 1976. Controlling the Defense Budget, *Foreign Affairs*. s.233-249.

TOPCU

- Conetta, Carl, 2002. **The Pentagon's New Budget, New Strategy, and New War**. Project on Defense Alternatives Briefing Report #12. Cambridge, MA: Commonwealth Institute. <http://www.comw.org/pda/0206newwar.html> (Erişim Tarihi: 12.01.2010).
- Conetta, Carl, 2007. **Toward a Sustainable US Defense Posture: An Option to Save \$60+ Billion over the Next Five Years**. Project on Defense Alternatives Briefing Memo #42. www.comw.org/pda (Erişim Tarihi: 23.12.2009).
- Davis, Paul K., David Gompert ve Richard Kugler, 1996. **Adaptiveness in National Defense: The Basis of a New Framework**. Issue Paper National Defense Research Institute.
- Dunnigan, James F., 1996. **Digital Soldiers: The Evaluation of High-tech Weapons and Tomorrow's Brave New Battlefield**. New York: Saint Martin's Press.
- Dülger, Mehmet, 2004. Türkiye'de Güvenlik Sektörü Gözetimi Siyasetinin Parlamenter Boyutu, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, Kitap Tanıtım Toplantısı**, Ankara.
- Gansler, Jacques S., 1988. Building Reform in Weapons Acquisition. William P. Snyder ve James Brown, **Defense Policy In The Reagan Administration**. Pennsylvania: Diane Publishing Co.
- Giray, Filiz, 2004. Savunma Harcamaları ve Ekonomik Büyüme, **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 181-199. <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/865.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2009).
- Graham, William, 1987. Session I: An Overview of the Role of Science and Technology in Shaping National Security Policy. W.Thomas Wander ve Kenneth N.Luango (der.), **Science and Security: The Future of Arms Control Colloquium Proceedings**, USA: AAAS Publication, No.87-17.
- Gray, Colin S, 2008a. Coping with Uncertainty: Dilemmas of Defense Planning. **Comparative Strategy** 27: 324-331.
- Gray, Colin S., 2008b. **Modern Strateji**. Çev.:Handan Öz. Truva Yayınları.
- Gunzinger, Mark, 1997. Beyond the Bottom-up Review. (4), 95-139. Sommervilk, Mary A. (der.), **Essays on Strategy XIV**. Washington, DC: NDU Press.
- Harshberger, Edward R. ve Russ Shaver, 1994. Modernizing Airpower Projection capabilities: Looking to Get More out of Less in Defense Planning. Davis, Paul K. (der.), **New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough?** Santa Monica, CA: RAND.
- Hartley, Keith, 2003. Defence and Peace Economics: Some Future Issues. **Defence and Peace Economics**, Volume 14, Issue 6. page 475.

TOPCU

- Ippolito, Dennis S., 1996. Federal Budget Policy and Defense Strategy. **Working Report**. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- KARAGÖL, Erdal, 2005. Defence Expenditures and External Debt in Turkey, **Defence and Peace Economics**, Vol. 16, No.2.
- Katzenstein, Peter J., 1996. **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia Uni. Press.
- Kirkpatrick, David L.I., 2004. Trends in the costs of Weapon Systems and Consequences, **Defence and Peace Economics**, Cilt 15 (3), 259-273.
- Knowles J., 2009. Congress Passes FY2010 Defense Policy Bill. Washington Report. **The Journal of Electronic Defense**. November.
- Korkmazyürek, Haluk, 2009. **Stratejik Savunma Yönetimi Ders Notları**. Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Savunma Yönetimi Doktora Programı.
- Korkmazyürek, Haluk ve Harun Şeşen, 2008. Savunma Yönetiminde Yeni Planlama Yaklaşımları: Kavramsal Bir Analiz, **KHO Bilim Dergisi**, Cilt.18, Sayı:1, 54-78.
- Lewis, Kevin, 1994. Chapter 5: The Discipline Gap & Other Reasons For Humility And Realism in Defense Planning. Davis, Paul K. (der.), **New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough?** Santa Monica, CA: RAND.
- Maier, G. ve M. Matei, 2003. Bridging the Gap in Civil-Military Relations in Southeastern Europe: Romania's Defense-Planning Case, **Mediterranean Quarterly**, Vol.14, No.2, Spring, 60-76.
- Maoz, Zeev 2003. The Domestic Politics of Regional Security: Theoretical Perspectives and Regional Patterns in the Middle East, **Journal of Strategic Studies**, 19(3), 19-49.
- Nelson, Daniel N., 2001. Beyond Defense Planning. **Defense Studies**, Ağustos, Cilt 1, Sayı.3, 25-36.
- Nofi, Albert A., 2006. Recent Trends in Thinking about Warfare. Virginia: CNA Yayınları No: CRM D0014875.A1/Final.
- Perkins, D.H., 2007, East Asian Economic Growth and its Implications for Regional Security. **Asia-Pacific Review**, Vol.14, No.1.
- Pfeiffer, Holger, 2008. Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as a Case Study, **Baltic Security&Defense Review**, Cilt 10.
- Scowcroft, Brent, 1987. Session I: An Overview of the Role of Science and Technology in Shaping National Security Policy. W.Thomas Wander ve Kenneth N.Luango (der.), **Science and Security: The Future of Arms Control Colloquium Proceedings**, USA: AAAS Publication, No.87-17.
- Shekhawat, V.S., 2006. Challenges in Defence Planning. **Strategic Analysis**, Vol. 30, No. 4, Oct-Dec 2006, 689-707.

TOPCU

-
- SIPRI Yearbook, 2002**, <http://yearbook2002.sipri.org/files/SIPRIYB02summary.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2009).
- SIPRI Yearbook, 2008**, <http://yearbook2008.sipri.org/files/SIPRIYB08summary.pdf> (Erişim Tarihi: 14.11.2009).
- SIPRI Yearbook, 2009**, <http://yearbook2009.sipri.org/files/SIPRIYB09summary.pdf> (Erişim Tarihi: 25.01.2010).
- Sköns, Elisabeth, 2005. Military Expenditure, **Disarmament Forum**, Three, Investing in Security.
- Smaldone, J.P., 2006. African Military Spending: Defense versus Development? **African Security Review**. Vol 15, No 4.
- Stanley, Williams, 1994. Assessing the Affordability of Fighter Aircraft Force Modernization. Davis, Paul K. (der.), **New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough?** Santa Monica, CA: RAND.
- Topcu, Mustafa Kemal, 2002. **The Choice of Interest Rates in Project Management: The Case of Time Varying Interest Rates**. Ankara, Bilkent Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Topcu, Mustafa Kemal, 2010. The Case of Time Varying Interest Rates in Project Evaluation. **Defence and Peace Economics** (Yayım aşamasında).
- Ward, Michael D., Davis, David R. ve Corey L.Lofdahl, 1995. A Century of Tradeoffs: Defense and Growth in Japan and United States. **International Studies Quarterly**, 39, 27-50.
- Younossi, Obaid, Mark V. Arena, Robert S. Leonard, Charles Robert Roll, Jr., Arvind Jain ve Jerry M. Sollingerls, 2007. **Weapon System Cost Growth Increasing?: A Quantitative Assessment of Completed and Ongoing Programs**. Santa Monica, CA: RAND.