

TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ’NİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ADINA SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ: DEĞİŞEN ANAYASA VE YASAL DÜZENLEMELER ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Hasan ALTINDAL*

ÖZET

TBMM adına Devletin gelir, gider ve mallarını denetlemekle görevli bir yüksek denetim organı olarak Sayıştay, diğer kurum ve kuruluşlar gibi Türk Silahlı Kuvvetlerinin denetimini de yapmakla yükümlüdür. Ancak Sayıştay’ın bu alandaki yükümlülükleri ve sahip olduğu yetkiler, tarihsel süreç içerisinde dönemselsel olarak önemli farklılıklar göstermiş ve bu farklılıklar, özellikle hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkelerinin ön plana çıktığı yeni yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilmeye çalışıldığı son dönemlerde kamuoyunun gündeminde çok fazla tartışılmaya başlanmıştır.

Savunma harcamaları ve askeri malların denetimi konusunda Cumhuriyetin ilk yıllarında herhangi bir istisna veya muafiyet bulunmazken, güvenlik algılamalarındaki konjonktürel değişimler nedeniyle sonraki dönemlerde birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Son yıllara kadar devam eden bu sınırlamalar, anayasa değişiklikleri ve yeni Sayıştay Kanunu ile ortadan kaldırılmış ve Sayıştay’ın, dolayısıyla TBMM’nin denetim yetkisini daha etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacak düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler, hem Sayıştay hem de parlamenter demokrasi adına önemli kazanımlar sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Savunma Harcamaları, Askeri Mallar, Dış Denetim

AUDIT OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS ON TURKISH ARMED FORCED ON BEHALF OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY: AN EVALUATION WITHIN THE FRAMEWORK OF AMENDED CONSTITUTIONAL AND LEGAL ARRANGEMENTS

ABSTRACT

As an audit organization responsible for auditing revenues, expenditures and assets of the State on behalf of the Turkish Grand National Assembly, Turkish Court of Accounts is also liable to audit the Turkish Armed Forces like other public institutions

* Sayıştay Denetçisi

and organizations. However, responsibilities and authorities of Turkish Court of Accounts in this regard have shown significant differences throughout the historical process, and these differences have been extensively discussed by public opinion in recent years, when the new management approaches, among which accountability and transparency come into the fore, are realized.

Although there was no exception or exemption with respect to audit of defense expenditure and military assets in the first years of the Republic, certain limitations were introduced in subsequent years due to cyclical changes in the perception of security. These limitations lasted until recent years have been removed with constitutional amendments and the new Turkish Court of Accounts Law; new arrangements have ensured effective use of audit mandate by Turkish Court of Accounts and thus, by the Turkish Grand National Assembly. These arrangements have important implications both for Turkish Court of Accounts and for parliamentary democracy.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Defense Expenditure, Military Assets, External Audit.

1. GİRİŞ

Sayıştay, ilk Anayasa olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den itibaren Anayasal yetkilerle donatılmış ve Meclis adına devletin gelir, gider ve mallarının denetimini yapan bir yüksek denetim organıdır. Bu yönüyle Sayıştay, uzun ve köklü bir geçmişe sahiptir ve parlamenter demokrasi için çok önemli bir görevi yerine getirmektedir.

Silahlı Kuvvetlerin Sayıştay tarafından denetimi konusunda tarihsel süreçte birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler, zaman zaman Sayıştay denetiminin kapsamı ve niteliği açısından sınırlayıcı birtakım hükümler içermiştir. Hukuk sistemimizde güvenlik konularına ilişkin istisna ve muafiyetler özellikle askeri müdahalelerden sonra daha fazla genişletilmiş ve bu istisna ve muafiyetler günümüze kadar devam etmiştir.¹ Ancak bugün gelinen noktada 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmamakta ve bu denetim Sayıştay tarafından genel usul ve esaslara göre yapılmaktadır.

¹ 1960 askeri darbesi sonrası yeni anayasa yapılmış, 1971 muhtırası sonucunda anayasada köklü değişikliklere gidilmiş ve 1980 askeri darbesinden sonra da 1982 Anayasası yürürlüğe konulmuştur. Askeri darbeler sonrasında en üst hukuk normu olan anayasal ölçekte düzenlemeler yapılarak devletin yapısına müdahale edilmiştir.

Bu çalışmada, TSK'nın Sayıştay tarafından denetiminin anayasal, yasal ve ikincil mevzuat açısından Cumhuriyet tarihi boyunca geçirdiği evreler ve değişim süreci incelenmektedir. İlk olarak TSK'nın dış denetim açısından sahip olduğu özel durum karşısında tüm dünyada giderek ön plana çıkan hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Sayıştay denetiminin artan önemi ve askeri harcamaların denetlenmesinin hesap verebilir ve saydam bir yönetim için gerekliliği üzerinde durulacak; askeri harcamaların denetimine ilişkin tarihi ve siyasi arka plan kısaca irdelenecektir. Daha sonra konu, tarihsel süreçte ilgili hukuk altyapısında meydana gelen değişim çerçevesinde ele alınacak ve çizilen hukuki çerçeve içerisinde TSK'nın nakit ve taşınır denetimleri kısaca incelenecektir. Konunun bütünlüğü ve askeri harcama ve taşınır denetiminin daha iyi anlaşılması açısından Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu ile Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun Sayıştay denetimi karşısındaki konumu ele alınacaktır. Son olarak 18.12.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile TSK'nın TBMM adına Sayıştay tarafından denetiminde ortaya çıkan yeni durum değerlendirilecektir.

2. HESAP VERME SORUMLULUĞU VE SİLAHLI KUVVETLERİN ÖZEL DURUMU

2.1. Hesap Verme Sorumluluğu, Saydamlık ve Demokratik Yönetim Açısından Önemi

Devlet yönetiminde 19. yüzyıla kadar gizlilik prensibi, iktidarın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Ancak demokratik düşünce sisteminin gelişmesiyle birlikte, gizlilik prensibi sorgulamaya tabi tutulmuş ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ile saydamlık ön plana çıkmıştır. Bu nedenle çağdaş demokrasilerde saydamlık-gizlilik sarkacı, saydamlık ilkesi lehine hareket etmiş, hatta demokratiklik düzeyi arttıkça saydamlık bir kural, gizlilik ise istisna haline gelmiştir (Şengül, 2008: 15-17).

Kamu yönetiminde saydamlık, performans saydamlığı ve mali saydamlık olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Performans saydamlığı, kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre hareket edilip edilmediğinin kamuoyu ile paylaşılan bilgiler ve raporlar yardımıyla yine kamuoyu tarafından denetlenmesidir (Avci, 2008: 15). Mali saydamlık ise hükümetin yapısının, fonksiyonlarının, izleyeceği mali politikalar ile bu politikalara ilişkin planlarının ve kamu sektörü hesaplarının kamuoyu ile paylaşılmasıdır (DPT, 2000: 13).

Aslında saydamlık ile hesap verme sorumluluğu ve demokratik yönetim anlayışı arasında doğrusal bir ilişki vardır. Kamu yönetiminde saydamlık arttıkça etkin bir hesap verme sorumluluğu tesis edilebilmektedir. Bu durum toplumun demokrasi bilincini artırır ve halkı yönetime daha etkin bir şekilde katılmaya teşvik eder. Yönetimde saydamlığın sağlanamaması, hesap verme sorumluluğu ilkesini zayıflatır ve demokratik yönetim anlayışını zedeler (Avci, 2008: 17).

Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlatentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Dolayısıyla Sayıştay denetimi, demokratik yönetim tarzının temel koşulunu oluşturan hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde anahtar konuma sahip olmaktadır (Köse, 2000: 47).

Günümüzde hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen, bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakta (Kesim, 2010: 280), hesap verebilir ve saydam bir yönetimin tesisinde özellikle de Sayıştaylar tarafından Parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetim ya da bağımsız dış denetimin güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

2.2. Sayıştay Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu

Denetim; sistemli, planlı, hedefli ve sürekli bir faaliyettir ve bu özellikleri nedeniyle uzman kişilerden oluşan kurul veya kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Denetim, mali yapının sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesi ve dolayısı ile kamuoyunun bilinçlenmesi açısından önem arz etmektedir (DPT, 2000: 97).

Devlet bütçesi hakkında halkın güvenilir ve zamanında bilgiye erişim eksikliği önemli yönetim sorunlarına neden olmaktadır. Gizli hesaplar, bütçe dışı faaliyetler ve etkin bir dış denetimin olmaması yolsuzluğu kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, birçok sivil toplum kuruluşu bütçeler üzerinde etkili denetimlerin yapılması, saydamlığın ve güvenilirliğin sağlanması ve tüm bütçe süreçlerinin toplumun talepleri doğrultusunda gerçekleşmesini talep etmektedirler (Friedman, 2004:330).

Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin tesisi, halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması ile

mümkündür. Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde, yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde en önemli işlevi ise yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 18).

Ülkemizde demokratik gelişmelere paralel olarak halkımızın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi artmakta ve kamu yönetimini etkileme araçları genişlemektedir. Buna paralel olarak kamu mali yönetimine ilişkin yeni düzenlemelerle kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olan yöneticilerinin hesap verme sorumlulukları genişletilmiş ve sorumluluğun niteliği de hukuka uygunluktan, iyi yönetim ilkelerine ve performans kriterlerine uygunluğa kaydırılmıştır. Yönetimin denetiminde de geleneksel yaklaşımların yerine giderek artan oranda performans yaklaşımı ikame edilmektedir (Köse, 2007: 24).

Ülkemizde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve dolayısıyla halk adına dış denetim yapan tek yüksek denetim kurumu Sayıştay'dır. Sayıştay'ın etkinliği hem kamusal kaynakların verimli, etkili ve tutumlu kullanımı açısından hem de demokratik yönetim ve halkın yönetime katılımı açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle Sayıştayın dış denetim yetkisi, Anayasa değişiklikleri ve diğer yasal düzenlemelerle önemli ölçüde genişletilmiş ve kamu kurumlarının mali ve yönetsel işleyişleri ve performansları hakkında TBMM'ye raporlama yükümlülüğü artırılmıştır. Bu yolla Sayıştay'a, kamu yönetimde saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesinde kilit bir rol verilmiştir.

2.3. Silahlı Kuvvetlerin Sayıştay Denetiminde Özel Durumu ve Dünyadaki Örnekleri

Sayıştay devletin gelir, gider ve mallarının denetimini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapmaktadır. Bu çerçevede askeri harcamalar da Sayıştay denetimi kapsamındadır ve bu harcamaların denetimi ile ilgili bir istisna veya muafiyet tanınmamıştır. Ancak askeri malların denetimine ilişkin Sayıştay denetimi birçok nedenden dolayı ya yapılamamış ya da kısmen yapılmış ve istenilen etkinlik sağlanamamıştır.

Ülke Sayıştayları, savunma ve güvenlik alanlarında farklı konularda denetim yapmakta ve hazırladıkları raporlar kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Örneğin İngiltere Sayıştayı (NAO) Savunma Bakanlığı bütçesi üzerinde yaptığı

rutin denetimlerin yanı sıra, savunma alanında yapılan projeleri de denetlemekte ve genellikle büyük savunma projeleri hakkında her yıl bağımsız bir rapor üretmektedir. Bu raporlar, diğer denetim raporları gibi kurumsal internet siteleri aracılığıyla tüm dünya ile paylaşılmaktadır.

Amerikan Sayıştay (Government Accountability Office-GAO), Amerikan Kongresi'nin talepleri doğrultusunda savunma ve güvenlik konularına ilişkin birçok konuda denetim yapmış ve hazırladığı raporlar hem Kongre hem de karar vericiler açısından önemli sonuçlar ortaya koymuştur.² Silah alım ihalelerinden balistik füze sistemlerine, Afganistan işgalinden gelecek savaş sistemleri programına (Future Combat System-FCS)³ kadar geniş bir yelpazede denetimlerini gerçekleştiren GAO, yayınladığı açıklamalar (testimony) ve raporlar ile de kamuoyunu bilinçlendirmiştir.

Fransız Sayıştay (Cour des Comptes), her yıl ordu teçhizatlarına ilişkin denetim sonuçlarının değerlendirildiği birkaç rapor yayınlamaktadır. Büyük silah yatırımları, silah endüstrisi, ordudaki profesyonelleşme ve askeri hastaneler Fransız Sayıştay'ın hazırladığı savunma ve güvenlik konularına ilişkin önemli raporlardır (Cour de Comptes, 2006, 2010).

Almanya Sayıştay (Bundesrechnungshof), Eurofighter savaş uçağı sistemlerinin geliştirme çalışmalarına Almanya'nın katılımının yüksek maliyetleri olduğunu belirten bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunmuştur (Focus, 2000). Ayrıca yaptığı denetimlerde, ABD ve Almanya tarafından ortak üretilecek olan donanma gemilerinin füze tehditlerine karşı savunma sistemlerini güçlendirmek için üretilmesi planlanan füze sistemlerinin, ciddi sorunlar içeren bir proje olduğunu ortaya koymuş ve bunun üzerine Almanya füze sistemi üretiminden çekilmiştir (Binici, 2010: 96).

² Amerikan Sayıştay (GAO)'nun denetim alanına ilişkin bir sınırlama bulunmamaktadır. GAO, özellikle Vietnam Savaşı sırasında savunma harcamaları üzerinde etkili denetimler gerçekleştirmiştir. Hatta GAO'nun internet sitesinde yer alan bir gazete kupürüne göre dönemin savunma bakanı Mc Namara, SSCB lideri Kruşçev'den daha çok GAO başkanı Joe Campbell'den çekinmektedir. Bu algının nedeni ise savunma bütçesindeki yersiz ve gereksiz harcamaları ortaya koyan denetim raporlarının GAO tarafından üretilmesi ve değişen ulusal ihtiyaçlara göre daha öncelikli alanlara kaynak aktarılmasının istenmesidir (GAO, 2010).

³ 2008 Yılı Savunma Alımlarına İlişkin GAO Açıklaması (GAO-10-350R), 2010. Balistik Füze Savunma Sistemlerine İlişkin GAO Raporu (GAO-09-771), 2009. Gelecek Ordu Savaş Sistemlerine İlişkin GAO raporu (GAO-09-288), 2009.

Amerika ve Fransa örneklerinden de görüldüğü gibi bu ülkelerin Sayıştayları savunma ve güvenlikle ilgili konularda farklı konularda denetimler gerçekleştirmişlerdir. Özellikle maliyeti yüksek silah alımları, silah sistem geliştirmeleri, bakım onarım ve personel giderleri ile ilgili birçok denetim faaliyeti gerçekleştirmişlerdir. Denetimler sonucunda gerek kamuoyu ile paylaşılan ve gerekse gizli oturumlarda ele alınan raporlar kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılmasına farkındalığın artmasına katkı sağlamıştır. Bu Sayıştaylar saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirdikleri denetimlerini kendi ülke menfaatleri ile gizlilik ve güvenlik kaygılarını dikkate alarak gerçekleştirmişlerdir. Ancak gizlilik ve güvenlik kaygıları denetimlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesine engel teşkil etmemiştir.

Gelişmiş Batı demokrasileri kadar, henüz istikrarlı bir demokratik yapıya kavuşmamış olan ülkelerde de savunma harcamalarının Sayıştaylar tarafından denetlendiği bilinmektedir. Örneğin askeri yönetimin sivil yapı üzerinde güçlü etkiye sahip olduğu Pakistan'da Sayıştay, savunma harcamalarının denetimini düzenleyen "Savunma Hizmetlerinin Denetimi" (Department of the Auditor General of Pakistan, 2010) adlı ayrı bir denetim rehberi hazırlamış ve bu rehberde denetimi ya da denetçiyi sınırlayıcı herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bu alandaki denetim sonuçları da, diğer alanlardaki denetim sonuçları ile birlikte raporlanmaktadır.

2.4. Türkiye'de Silahlı Kuvvetlerin Denetimine İlişkin Tarihi ve Siyasi Arka Plan

Hukuk sistemimizdeki askeri iş ve işlemler ile askeri bürokrasiye tanınan istisna ve muafiyetleri tam olarak anlamak için Türk devlet geleneğinde ve Türk bürokrasisinde askeri bürokrasinin yerini iyi anlamak gerekmektedir.

Türk tarihinde askeri başarılar devletin ve milletin başarısı, askeri yenilgiler ise devletin ve milletin hezimetini olmuştur (Ahmet Cevdet Paşa, 1994: 114). Birçok Türk devleti askeri başarıları ile yükselmiş ve askeri yenilgiler ile de yok olmuşlardır (Palmer, 2008: 12-13). Bu gerçek, milletimizin tarihi şuuraltına yerleşmiş ve her dönemde devletin güvenliğine ilişkin konular öncelikli ve önemli konular olarak ele alınmıştır.

Osmanlı Devleti'nde islahat hareketlerinde öncelik askeri teşkilata verilmiştir (Lewis, 1967: 56). Çünkü o dönemde devletin en önemli gücü ordudur ve devletin bekası askeri güçte görülmektedir. III. Selim döneminde

Nizam-ı Cedid ve II. Mahmut döneminde Sekban-ı Cedid, Eşkinici Ocağı ve son olarak da Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordusunun kurulması askeriyeyi islahat hareketlerinin merkezine oturtmuştur (Uyar ve Erickson, 2009: 123-124). Bunun yanında Batılı tarzda ilk okul olan Harbiye Mektebi (MSB, 2000: 117) II. Mahmut döneminde kurulmuş ve bu yönüyle Batılı anlamda yetiştirilen ilk profesyonel bürokratlar da askeri sınıftan olmuştur (Çevik, 2004: 94-95).

Batılı tarzda yetiştirilen askeri bürokrasi, ileride yenilik hareketlerinde en önde yer almış (Berkes, 2003: 194) ve ayrıca Cumhuriyetimizin kuruluşuna kadar sürecek olan zor ve sıkıntılı dönemde milletimize öncülük etmiştir (Göküş, 2000: 24). Gerçekten de Cumhuriyetimizi kuran kadro Osmanlı'nın son döneminde Harbiye Mektebinde yetişen genç subaylardır (Çevik ve Göksu, 2002: 40-41). Bu subaylar daha sonraları bakan, başbakan, meclis başkanı, genelkurmay başkanı ve cumhurbaşkanı olup uzun yıllar devleti yönetmiştir.

Uzun ve köklü bir geçmişe sahip olan askeri bürokrasi (Arslan, 2004: 3-4), savaş meydanlarından meclis kürsülerine kadar devletin birçok kademesinde önemli görevler üstlenmiştir (Erhan, 2009: 49-50). Ancak özellikle Atatürk'ün 1923 yılında askerlik yapanların siyasete karışmamaları gerektiğine dair talimatından⁴ sonra Mareşal Fevzi Çakmak dışında İsmet İnönü, Kazım Karabekir, Rauf Orbay ve Ali Fuat Cebesoy gibi tüm komutanlar askerlik görevlerinden istifa edip siyasete girmişlerdir (Diamond, 1996: xii). Ayrıca, Türkiye'de askerin devlet yönetimine el koyduğu 1960 ve 1980 askeri darbeleri ile 1971 muhtırası sonucunda, devlet yapısal anlamda askeri bürokrasi tarafından değiştirilmiş (Çevik, 2010: 76-77) ve bunun sonucunda askeri bürokrasi siyasette de etkisini uzun bir süre sürdürmüştür.

Kısaca tarihi temelleri verilen askeri bürokratik uygulamalar ve güvenlik konularına ilişkin ayrıcalıklar, özellikle son dönemde güvenlik algılamalarındaki değişim, demokrasi ve parlamenter sistemin ülkemizde gelişmesi gibi iç faktörler ile Soğuk Savaş'ın⁵ sona ermesi, Avrupa Birliği süreci ve küreselleşme gibi dış faktörler nedeniyle daha farklı ele alınmaya başlanmıştır.

⁴ Bu talimat Aralık 1923 tarihinde yasalaşmıştır (Hale, 1990: 56). Ayrıca 22.05.1930 tarih ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 148'inci maddesine ilgili husus dercedilmiştir.

⁵ Soğuk savaş ve sonrasında yaşanan güvenlik algılamalarındaki değişim için bkz. (Buzan, 1995: 187-211).

3. TSK'NIN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETLENMESİ: TARİHSEL SÜREÇ VE HUKUKSAL ÇERÇEVEDEKİ GELİŞİM

TSK'nın denetimi, 1924, 1961 ve 1982 tarihli Anayasalarımızda farklı düzenlemelere konu olmuş ve bu düzenlemelerin çeşitli yasa ve yönetmeliklere farklı yansımaları olmuştur. Uygulamada ise, denetim yetkisinin kullanılmasında genellikle bu düzenlemelerin gerisinde kalındığı görülmektedir.

3.1. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesi; *"Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulu"* şeklindedir (Gözler, 1999: 73). Bu düzenlemede Silahlı Kuvvetlerin ya da askeri harcamaların denetimine ilişkin herhangi bir istisna ya da muafiyet söz konusu değildir. Cumhuriyet döneminde Sayıştay'ın yeniden kurulmasını düzenleyen 24.11.1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun'da da herhangi bir istisna ya da muafiyet söz konusu olmadığı gibi bu dönemde Sayıştay askeri harcamaları denetleyip sonuçlarını TBMM'ye raporlamıştır.

Bu alandaki ilk yasal düzenleme, anayasal dayanağı olmamasına karşın 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 99 uncu maddesiyle yapılmıştır. Bu maddede aynen; *"Devletin kara, deniz ve hava savunma kuvvetlerine ait teçhizat, harp malzemesi, giyecek, yakacak ve yiyecekler ve askeri fabrika ve bunlara bağlı kuruluşlar⁶ Milli Savunma ve Deniz Bakanlıklarınca düzenlenip Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliğe göre teftiş ve denetime tabi olup bunlar için kesin hesap düzenlenmeyeceği gibi Sayıştaya hesap da verilmez"* hükmüne yer verilmiştir.

16.06.1934 tarihinde TBMM'de kabul edilen 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'nda Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayrı bir hüküm ya da farklı bir usul yer almamıştır.

⁶ Kanun maddesinde geçen askeri fabrika ve bunlara bağlı kuruluşlar, 10 Ocak 1921 tarihinde Ankara'da kurulan İmalat-ı Harbiye Umum Müdürlüğü ve bu müdürlüğe bağlı fabrikaları ifade etmektedir. Daha sonra 18.06.1932 tarih ve 2013 sayılı Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğüne Mütedavil Sermaye Verilmesine Dair Kanun ile bu fabrikaların mal satışları için döner sermaye işletmesi kurulmuş ve aynı Kanun'un 2 nci maddesi ile de kurulan döner sermaye işletmesi Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Askeri fabrikalar, 08.03.1950 tarih ve 5591 sayılı Kanun ile Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) Genel Müdürlüğü bünyesine alınmıştır.

Buna karşın, 12.11.1934 tarih ve 2586 sayılı Kanun'un⁷ 1 inci maddesiyle yapılan değişiklikle Jandarma Genel Komutanlığı ve 25.12.1935 tarih ve 2875 sayılı Kanun'un⁸ 1 inci maddesiyle yapılan değişiklikle de Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı'na bağlı askeri kurumlar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99 uncu maddesi hükmünden yararlandırılmış ve Sayıştay denetimine ilişkin muafiyet kapsamı genişletilmiştir.

Ayrıca 04.01.1961 tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 104 üncü maddesinde; *"Orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müştemilatı, sarfiyat ve muameleleri bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi değildir"* hükmüne yer verilerek 1050 sayılı Kanun dışında ilk defa bir kısım askeri tesisler ve bu tesislerin mal ve işlemleri Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.

Bu yasal düzenlemeler birlikte ele alındığında, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetimine ilişkin olarak Cumhuriyetin ilk yıllarında düşünülmeyen bazı istisna ve muafiyet hükümlerinin zaman içerisinde ihdas edilmeye başlandığını ve kapsamının da giderek genişletildiği görülmektedir.

3.2. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi sonrasında yürürlüğe konulan 1961 Anayasası'nda Sayıştay'ın görev ve yetkileri daha detaylı düzenlenmiştir. Anayasa'nın 127 nci maddesinde; *"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla"* görevli kılınmıştır.

1934 tarihli Divanı Muhasebat Kanunu'nda TSK'nın Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayırık bir hüküm bulunmadığı halde, 1961 Anayasası sonrasında hazırlanan 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi ile uyumlu bir düzenleme yoluna

⁷ Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99. Maddesi Hükmünün Jandarmaya da Teşmili için Mezkur Maddenin Tadiline Dair Kanun.

⁸ Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99. Maddesini Değiştiren 2586 Sayılı Kanun Hükmünün Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı Askeri Kurumları Hakkında da Tatbikatına Dair Kanun.

gidildiği görülmektedir. Bu Kanunun “Askeri kadrolarla askeri teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseseler, Sayıştay denetimine tabidir” şeklinde başlayan 38 inci maddesinin son fıkrası; “Ancak, bunların denetim usulleri, Sayıştayın görüşü alındıktan sonra Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca yapılacak bir yönetmelikte belirtilir” şeklinde bir istisna hükmü ile devam etmektedir. Dolayısıyla askeri mallar ve kadrolar ilke olarak Sayıştay denetimine tabi kılınmış olmakla birlikte denetim usullerinin yapılacak olan bir yönetmelikle belirlenmesinin öngörülmesi, üstelik bu şekilde belirlenecek denetim usulleri hakkında Sayıştay’ın görüşünün dahi alınmaması, Sayıştay’ın bağımsızlığı ve Silahlı Kuvvetlerin gereği gibi denetlenebilmesi açısından tartışmalı bir durum oluşturmuştur.

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 38 inci maddesinde öngörülen yönetmelik, Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik adıyla MSB tarafından hazırlanmış ve 05.08.1969 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 4 üncü maddesi askeri kadroların denetimine ilişkindir. Bu maddeye göre askeri kadrolar için vize şartı aranmaz ve gerektiğinde personel miktarını gösteren bir çizelge Maliye ve Sayıştay’a verilir.

Aynı yönetmeliğin ordu mallarının denetim usullerini düzenleyen 5 inci maddesinde Sayıştay’a hiçbir atıf yapılmadığı gibi, askeri mal saymanlıklarının denetimi yetkisi de MSB Teftiş Kurulları ile İçişleri Bakanlığı’nın ilgili Teftiş Kurulu’na (Jandarma için) verilmektedir. Aynı maddede bütün mal saymanlarının her bütçe yılının hesabını, izleyen yılın ilk bütçe gününde MSB Teftiş Dairesi Başkanlığı’na bağlı teftiş kurulları ile Ordu Malı Teftiş Kurulları Başkanlığı’na (Jandarma için) vermekle sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Yönetmeliğin Denetleme Sonuçları Hakkında Yapılacak İşlem başlıklı 6 ıncı maddesinde de, yapılan teftiş sonucunda saymanın açığı bulunması durumunda teftiş dosyasının BORÇLU olarak düzenleneceği ve dairesince lüzumlu bilgilerin Sayıştay’a intikal ettirileceği ifade edilmektedir. Ancak sorumluların borçlarını kabul etmeleri veya ödemeleri durumunda yönetmelik hükümlerine göre Sayıştay’a herhangi bir bilgi verilmemektedir.

Görüldüğü gibi yönetmelikle yapılan düzenlemelerde personel denetimi anlamında Sayıştay’a sadece personel çizelgesinin gönderilmesi ve Sayıştay’ın bu çizelge üzerinden denetimini yapması istenmiştir. Ayrıca mal denetimi konusunda Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurulları ve İçişleri Bakanlığı’nın ilgili Teftiş Kurulu yetkili kılınmıştır.

Sonuçta Anayasa ile Sayıştay'a verilen bir görevin kullanım usulleri Sayıştay Kanunu ile yönetmeliğe bırakılmış, yönetmelik ise Sayıştay'ın Anayasa'dan gelen görev ve yetkisini ortadan kaldıracak şekilde tanzim edilmiştir.

1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi ile karşılaştırıldığında, 832 sayılı Kanun'un 38 inci maddesinin Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin üç önemli yenilik getirdiği görülmektedir.

Bunlardan ilki, 832 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın denetim kalemlerine askeri kadrolar da dâhil edilerek denetim kalemleri detaylandırmıştır. Aslında nakit denetimi içinde denetlenen personel giderlerinin kanunda açıkça belirtilmesiyle denetim alanı konusunda ileride yaşanması muhtemel anlaşmazlıkların önüne geçilmiştir.

İkincisi, 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde belirtilen askeri kurumların aynı maddede sayılan iş ve işlemleri için kesin hesap düzenlenmeyeceği ve Sayıştay'a hesap dahi verilmeyeceği hüküm altına alınmasına rağmen, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesinde ilke olarak hesap verilmesi benimsenmiş, ancak denetim usulünün çıkartılacak bir yönetmelik ile belirleneceği kaydedilmiştir.

Üçüncüsü, 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetim ve teftiş usulleri Milli Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'nın hazırlayacağı ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacak olan bir yönetmelik ile belirlenirken, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesinde ilgili yönetmelik için Sayıştay'ın görüşünün alınması ve yönetmeliği Milli Savunma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın çıkarması hükmü getirilmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer konu da, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliklerine kadar TSK denetimine ilişkin, gerek 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu ve gerekse 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddelerinde tanınan istisnaların anayasal dayanağının bulunmamasıdır. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi'nin kurulduğu 1962 yılından 1971 yılına kadar bahsi geçen maddelerin anayasaya aykırı olduğu yönünde Anayasa Mahkemesi'ne bir başvuru yapılmamıştır. Yani Anayasa'ya aykırı olsa da bu düzenlemeler zımnen kabul görmüş ve anayasal açıdan bir tenkide tabi tutulmamıştır.

3.3. 1971 Anayasa Değişiklikleri

12 Mart 1971 Muhtırasının ardından, 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile 1961 Anayasası'nın 35 maddesinde köklü değişiklikler yapılmış, bu

değişiklik kapsamında, Sayıştay'ın kuruluşu ile görev ve yetkilerini tanımlayan 127 inci maddesine; *“Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir”* şeklinde bir fıkra eklenmiştir.

Yapılan değişikliklerle, Anayasa'da ilk defa Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayrı ve kısıtlayıcı bir usul belirlenmiştir.

Böylece 1971 yılında başlayan ve 2004 Anayasa değişikliğine kadar devam eden 33 yıllık süreçte, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin diğer kamu kurumlarından farklı bir denetim usulü belirlenmiş ve bu uygulama dayanağını Anayasa'dan almıştır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, yapılan değişikliğin sadece TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarına ilişkin bir düzenleme olduğudur. Sayıştay denetimi mal denetiminden daha geniş bir alanı kapsamaktadır ve bu madde hükmünden, TSK'nın diğer denetim iş ve işlemlerinin (gelir ve gider denetimini içeren nakit denetimi gibi) 127 inci maddedeki bu düzenlemeden bağımsız olarak yapılacağı anlaşılmalıdır. Ayrıca bu fıkra hükmü çerçevesinde TSK elinde bulunan Devlet mallarının denetiminde *“millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik”* esası getirilmiş ve ayrı bir kanunla çerçevesi çizilecek farklı bir denetim usulünün uygulanacağı belirtilmiştir.

1961 Anayasası'nın 127 inci maddesinde yapılan değişikliğin temel iki nedeni vardır. Bunlardan ilki soğuk savaş dönemi güvenlik algılamalarının ülke siyasetine (Ateş, 2006: 40-43) ve dolayısıyla hukuki mevzuata yansımalarıdır. İkincisi ise 1960 ve 1971 yıllarında devlet yönetimine askerin müdahalesi ve bu müdahaleler sonucunda askeri bürokrasinin devlet yönetiminde artan etkisidir (Huntington, 1996: 8-9). Bu yönüyle 1971 anayasa değişiklikleri demokratik bir anayasa olarak görülen 1961 Anayasası'nın (Ortaylı, 2010: 37) devlet ve asker-sivil bürokrasi lehine düzenlenmesi olarak görülmektedir (Yürük, 2003: 16).

1971 Anayasa değişikliklerinden sonra 832 sayılı Sayıştay Kanunu da anayasanın yeni hükümlerine uygun olarak değiştirilmeye çalışılmıştır. Buna ilişkin çalışmalar 1972 yılında Milli Savunma Bakanlığı ile Sayıştay tarafından yürütülmüştür. O dönemde Milli Güvenlik Kurulunda da tartışılan Silahlı Kuvvetler'in denetimine ilişkin kanun değişikliği tasarısı, Sayıştay'ın

bağımsızlığı ve denetim yetkisi açısından son derece olumsuz sayılabilecek düzenlemeler içermekteydi.⁹

İlgili kanun değişikliği tasarısında; TSK denetiminin Sayıştay adına MSB Teftiş Kurullarınca yapılacağı, denetim usullerinin Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, askeri hesaplara ilişkin yargılama faaliyetlerinin askeri yargı organlarınca yapılacağı, denetleme sonuçlarına ilişkin Sayıştay'a özet bir rapor verileceği ve askeri kadroların önceden Sayıştay vizesine tabi olmadığı gibi hususlar yer almaktadır.

Ayrıca 832 sayılı Kanun'da öngörülen değişikliklerle, Silahlı Kuvvetlere ait sayman, mutemetlik, depo ve ambarlara ilişkin bilgilerin, Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurulu'nda toplanacağı belirtilmiştir. Yani Sayıştay'ın, Silahlı Kuvvetler'in taşınır mal sistemine ilişkin neredeyse hiçbir bilgiye ulaşamayacağı bir yasal çerçeve oluşturulmak istenmiştir.

Görüldüğü üzere yapılmak istenen kanun değişikliği ile Sayıştay askeri hesapların denetimini yapamayacak, bu hesapları ve sorumluları yargılamayacak ve denetim esas ve usullerinin belirleneceği yönetmelik için Sayıştay'ın istişari görüşü dahi alınmayacaktır. Buna karşın Sayıştay Genel Kurulu tarafından 26.06.1972 tarihinde yapılan görüşmelerde, mezkur kanun değişiklik tasarısına ilişkin çekinceler sıralanmış ve oybirliği ile tutanak altına alınmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda kanuni bir düzenleme ortaya çıkmamış ve 832 sayılı Kanun'da düşünülen değişiklikler yapılamamıştır.

Öngörülen değişiklikler, Anayasal tek dış denetim organı olan Sayıştay'ın ve dolayısıyla TBMM'nin etkinliğini azaltacağı için önemli sakıncaları barındırmaktadır. Bu yönüyle 1971 Muhtırası sonrasında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na ilişkin değişiklik çabalarının sonuçsuz kalması, Sayıştay adına bir kazanım olarak görülmelidir.

3.4. 1982 Anayasası Dönemi

Askeri malların Sayıştay tarafından denetimine ilişkin 1961 Anayasası hükmü 1982 Anayasası'nda da aynen korunmuş ve 160. maddesinin son bendinde; *"Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Mil-*

⁹ İlgili Kanun değişikliği tasarısı, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 maddesinde değişiklik ve bir geçici madde eklenmesini içermektedir. Değişiklik öngörülen maddeler; 30, 38, 39, 43, 44,45, 46, 57 ve 66'ncı maddelerdir. Bilgiler 26.06.1972 tarih ve 3596 sayılı Sayıştay Genel Kurul tutanağından alınmıştır.

let Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde yer almıştır.

TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin usullerin yeni bir kanun ile düzenlenmesi, hem 1971 anayasa değişikliklerinde hem de 1982 Anayasası'nda öngörülmüş, ancak bu konuya ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden Sayıştay'a gelecek olan denetim taleplerine ilişkin hususları düzenlemek üzere 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 30.07.2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun ile Ek-12 nci madde eklenmiştir.

Bu maddeyle Sayıştay'a, TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığının talebi üzerine, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir.

Aynı madde çerçevesinde TBMM Başkanlığı'ndan TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin bir talep gelmesi durumunda, Sayıştay tarafından yapılacak denetimin millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak farklı esas ve usuller çerçevesinde gerçekleşeceği ve bu esas ve usullerin Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle MSB tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen "GİZLİ" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Maddenin amacı, TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararı ve TBMM Başkanlığının talebi ile Sayıştay'ın genel denetim alanına girmeyen kurum, kuruluş ve özel hesap alanlarının denetimi için Sayıştay'a yetki vermektir. Bu husus Kanun gerekçesinde, Sayıştay ile yasama organı arasındaki ilişkiyi uluslararası standartlara uygun olarak düzenlemek ve kamu harcamalarındaki usulsüzlükleri önlemek şeklinde ifade edilmektedir.

832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesi, TBMM tarafından Sayıştay'a gelecek olan denetim ve inceleme taleplerine ilişkin bir düzenleme olduğu için sadece TBMM tarafından Türk Silahlı Kuvvetleri'nin mallarına ilişkin bir talep gelmesi durumunda, Sayıştay denetimini Ek-12 inci maddede belirtilen

usule göre yapacaktır. Ancak Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetimi konusunda özel bir duruma işaret eden bu madde ve bu maddeye dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelik birçokları tarafından hatalı yorumlanmıştır. Bu hatalı yorum sonucunda Ek-12 nci madde hükmü Türk Silahlı Kuvvetleri'nin genel denetim usulü gibi görülmüştür.

Anayasa'nın 160 ıncı, 832 sayılı Kanun'un 38 inci ve Ek-12 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Silahlı Kuvvetler'in elinde bulunan Devlet mallarının denetimi konusunda Sayıştay'a açık bir yetki tanınmıştır. Ancak bu yetki sınırlı ve özel usule tabidir. Bu yönüyle 832 sayılı Kanun'un Ek-12 nci maddesinde askeri malların denetimine ilişkin ayrıca kısıtlayıcı bir hüküm bulunması, maddede yer alan özel durumun Kanun'da bulunduğu yerden bağımsız yorumlanması ve genel olarak askeri hesapların denetimine ilişkin genişletilmesi bazı önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.

Bu dönemde gerçekleşen bir diğer önemli yasal düzenleme ise 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmasıdır. Böylece 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde yer alan istisna, 5018 sayılı Kanun'un yürürlük kazanması ile ortadan kalkmıştır.

3.5. 2004 Anayasa Değişiklikleri

07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile 832 sayılı Kanun'un 38 inci ve Ek-12 nci maddelerinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin belirlenen ayrık usul bu tarihte anayasal dayanağını yitirmiştir. Ek-12 nci maddede belirtilen "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik¹⁰ MSB tarafından hazırlanmış ve 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Ek-12 nci maddenin dayanağı Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasıdır ve bu fıkra 07.05.2004 tarihinde kaldırılmıştır. "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik ise 2006 yılında kabul edilmiştir ve bu nedenle de 832 sayılı Kanun'un Ek-12 nci maddesinin ve dolayısı ile yönetmeliğin anayasal dayanağı ortadan kalkmıştır.

¹⁰ "Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma, Soruşturma ve İhtisas Komisyonlarının Kararına İstinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının Talebi Üzerine, Silahlı Kuvvetlerin Elinde Bulunan Devlet Mallarının Denetlenmesine Ait Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" adlı bu düzenlemenin dayanak maddesi 832/Ek-12 olarak yer almakta ve "GİZLİ" gizlilik dereceli olduğu için Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

Kanun koyucu 2004 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gelir, gider, askeri mallar ve kadrolarının Sayıştay tarafından denetiminde farklı esas ve usuller yerine genel hükümlere göre denetim yapılması yönünde en üst hukuk normu olan anayasal anlamda iradesini ortaya koymuştur. Ancak bu iradenin uygulamaya tam olarak yansımaları için 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin beklenmesi gerekmiştir.

3.6. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Oluşan Yeni Durum

Silahlı Kuvvetler'in Sayıştay tarafından denetimine ilişkin muafiyet veya istisna içeren dört önemli kanun vardır. Bunlar; 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi, 832 sayılı Kanun'un 38 ve Ek-12 inci maddeleri, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 104 üncü maddesi ve 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 11 inci maddesidir.

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nu yürürlükten kaldırdığı gibi, diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri ile 6085 sayılı Kanun'a aykırı hükümlerini de yürürlükten kaldırmıştır. Bu nedenle 211 sayılı Kanun'un orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müstemilatı, sarfiyat ve muamelelerini Sayıştay denetimi dışında bırakan 104 üncü maddesinin yürürlüğü kalmamıştır. Yine aynı madde hükmü gereği, 3238 sayılı Kanun'un 11 inci maddesiyle Müsteşarlığın bu kanun kapsamında yaptığı iş ve işlemlerinin Sayıştay denetimi dışında tutan hükümleri de yürürlüğünü yitirmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi¹¹, 832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesi ile aynı konuyu düzenlemektedir. Ancak 832 sayılı Kanun'un aksine 6085 sayılı Kanun'da askeri malların denetimine ilişkin

¹¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi; "(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay'dan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. (2) Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerine öncelik verilir. (3) Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır." şeklindedir.

farklı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle 6085 sayılı Kanun'un 45 inci maddesi kapsamında TBMM'den gelecek denetim taleplerinde de, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi hükmü gereği Sayıştay denetimi genel esas ve usullere göre hareket edilecektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmeden önce Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının ve kadrolarının Sayıştay tarafından denetimini düzenleyen iki yönetmelik bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesine dayanılarak Milli Savunma Bakanlığı tarafından çıkarılan 1969 tarihli Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik'tir. Diğeri ise aynı Kanun'un Ek-12 inci maddesine dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmeliktir.

Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesi ve dolayısıyla bu yönetmelik dayanaksız kalmasına karşın iptal edilmediği veya kaldırılmadığı için uygulanmaya devam edilmiştir. 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 832 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırması ile yürürlüğünü yitirmiştir. Bu nedenle yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği Maliye ve Milli Savunma Bakanlıklarınca çıkarılan 1969 tarihli ve Bakanlar Kurulunca çıkarılan 2006 tarihli yönetmelikler aynı usulle bu makamlarca kaldırılmalıdır.

Ülkemizde kamu yönetimi anlayışı açısından yeni bir döneme işaret eden 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile;

1- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin TBMM adına Sayıştay tarafından gelir, gider, personel ve mal denetimi, kamu kaynağı kullanan diğer kurumlar gibi genel usul ve esaslara göre yapılacağı,

2- Ancak savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususların, ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği,

3- Daha önce Sayıştay denetimi dışında olan orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler, askeri sosyal tesisler ile Başbakanlık

Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenen Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun Sayıştay tarafından denetleneceği, hüküm altına alınmıştır.

4. TSK'NIN NAKİT VE TAŞINIR MAL DENETİMİ

Ülkemizde savunma harcamaları farklı kurumlar tarafından ve farklı kaynaklardan gerçekleştirilmektedir. Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden yapılan harcamalar Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı altında kara, deniz ve hava kuvvetlerinin bütçelerini içermektedir. Bunun yanında Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları İçişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Ayrıca Savunma Sanayi Destekleme Fonu tarafından finanse edilen ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı kanalıyla yapılan her türlü silah ve mühimmat alımı Savunma Bakanlığı bütçesinin dışında gerçekleşmektedir. Bunlara ilave olarak Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı birçok önemli askeri alım kaleminin finansmanını sağlamaktadır. Bu Vakfa bağlı şirketler Silahlı Kuvvetler'in ihtiyacı olan silah ve teçhizatın üretimini yapmakta ve Ar-Ge faaliyetlerini yürütmektedir.

Bugüne kadar Sayıştay Silahlı Kuvvetler'in sadece nakit denetimini sınırlı olarak yapmış ancak mal denetimini etkin bir şekilde yapamamıştır.

1050 sayılı Kanun'da nakit ile ayniyat (taşınır) muhasebe sistemleri ve hesapları kesin bir hükümlerle ayrılmakta idi. Bu ayrıma göre genel bütçe kapsamındaki idarelerde nakit temelli muhasebe sistemleri Maliye Bakanlığınca görevlendirilen nakit saymanları, ayniyat işlemleri de ilgili kamu kurumlarınınca görevlendirilen ayniyat saymanları tarafından yürütülürdü. Nakit saymanları ve ayniyat saymanları hesaplarını ayrı ayrı ve birbirlerinden bağımsız olarak Sayıştay'a verirlerdi.

Milli Savunma Bakanlığı genel bütçeye dâhil olduğundan nakit hesabını Maliye Bakanlığı personeli olan nakit saymanları tutar ve hesaplarını incelemek üzere Sayıştay'a gönderirdi. Ancak ayniyat saymanları hesaplarını, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesine dayanılarak 1969'da çıkarılan Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik'in 5 inci maddesi hükmü gereği Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurullarına verirler, Sayıştay ancak istemesi durumunda taşınır icmal cetvellerini alabilirdi.

Milli Savunma Bakanlığı hesaplarının denetlenmesi esnasında her ne kadar nakit saymanlıklarının incelenmesinde bir sorun yaşanmıyor olsa da,

etkin bir denetimden söz etmek mümkün değildi. Nakit kayıt ve muhasebesinin bir uzantısı ve izdüşümü niteliğinde olan ayniyat kayıtlarına ulaşılamaması, muhasebe sisteminin bütüncül bir açıdan ele alınmasına engel teşkil etmekteydi. Örneğin MSB tarafından alınan bir taşınırın nakit kayıtları görülebilenken, bu taşınırın taşınır muhasebesi kayıtlarına nasıl alındığı, hangi birimlere dağıtıldığı ve mevcut durumunun fiziki olarak kontrolü gibi hususlar karanlıkta kalmakta idi.

Benzer durum, yapım ve bakım-onarım işlerinde de söz konusu idi. Denetim sırasında bir binanın yapımı veya bakım-onarımı için düzenlenen ihale dosyası ilk hakediş raporunda incelenip, gerek ihale süreci ve gerekse nakit akışı nakit muhasebesinde görülebilirdi. Ancak yapılan inşaatı fiili-fiziki denetimi yapılmak istendiğinde, Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet (taşınır ve taşınmaz) mallarının denetim yetkisinin ilgili yönetmelik hükümleri gereği MSB Teftiş Kurulu'nda olduğu ileri sürülerek Sayıştay denetimini engellemeye yönelik girişimler söz konusu olabilmekteydi. Bunun da etkisiyle Sayıştay denetçileri, sadece nakit muhasebesi sürecinde üretilen evraklar üzerinden denetimlerini sürdürmeyi tercih etmekteydi.

Nakit kayıtlarında görülmesi mümkün olmayan ve bu yüzden üzerinde durulması gereken bir diğer husus da, görülmeyen taşınır işlemleridir. Örneğin hibe ve yardımlar gibi karşılıksız mal edinmeler/elden çıkarmalar herhangi bir nakit çıkışı gerçekleşmediğinden nakit muhasebesinde görülmemektedir. Çünkü bu tür mal edinmeler/elden çıkarmalar bütçe giderleri/gelirleri içerisinde yer almamaktadır.

Ayrıca gerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği muhasebe sisteminde savunma amaçlı mallar 25 Maddi Duran Varlıklar hesabı ve 500 Öz Kaynaklar Hesabında gösterilmemektedir.¹² Bu nedenle yapılan denetimlerde ne 1050 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde ne de günümüzde taşınır mallara ilişkin kayıtlar muhasebe sisteminden takip edilememektedir.

Savunma harcamalarının büyük bölümü Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından karşılanmaktadır. Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Türk

¹² Konuya ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün farklı tarihlerde ilgili kurumlara verdiği görüşler bulunmaktadır.

Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Silahlı Kuvvetlerin ihtiyaç duyduğu birçok silah ve mühimmatı bedelsiz olarak hibe etmektedir. Ayrıca Savunma Sanayi Müsteşarlığı da Türk Silahlı Kuvvetleri adına önemli alımlar ve proje geliştirme faaliyetleri yapmaktadır. Bu alımların ihale süreci ve ödemesi Savunma Sanayi Müsteşarlığı veya Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından gerçekleştirilirken muayene ve kabul işlemleri Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılmaktadır. Bu tür silah ve mühimmat alımlarında Silahlı Kuvvetler bütçesinde bir gider kaydı görülmemektedir. Ancak alınan silah ve mühimmatlar Devlet malı sayılmakta, taşınır mal işlem belgesi düzenlenmek suretiyle taşınır hesabı içine alınmakta ve Türk Silahlı Kuvvetlerince kullanılmaktadır. Bu nedenle de taşınır denetiminin konusuna girmektedir.¹³

Konuya ilişkin bir örnek verilecek olursa, 1987-2000 yılları arasında askeri teçhizat alımının; % 54'ü bütçeden, % 44'ü Savunma Sanayi Destekleme Fonundan, % 1,5'i de Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfından karşılanmıştır (Günlük-Şenesen, 2002: 73-76) Başka bir deyişle söz konusu dönemde, bütçeden karşılanan mühimmat alımı nakit muhasebesinde bütçe gideri olarak görülürken toplam mühimmat alımının % 45,5'i taşınır hesabına alınmasına karşın gider kalemlerinden takip edilememiştir. Bu durumda bütçeden gider yapılan mal alımları hariç TSK envanterine giren ve "Devlet malı" niteliği kazanan malların denetiminin Sayıştay tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilemediği rahatlıkla söylenebilir.

Özetle, Sayıştay denetimi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlük kazanmadan önce askeri hesapların nakit kısmına yönelik yapılabilmektedir. Kanuni dayanağı olmasına karşın içerik olarak hatalı olan 1969 tarihli yönetmelik, Sayıştay'ın askeri malların denetimine ilişkin yetkisini MSB Teftiş Kurulları ve İçişleri Bakanlığı'nın ilgili Teftiş Kurulu'na (Jandarma için) vermiştir. Sayıştay taşınır mal denetimi yetkisini anayasa ve kanunlardan almakta olduğu halde, anılan yönetmelik hükümlerine göre, neredeyse tümüyle taşınır denetim süreci dışında bırakılmış ve isteyeceği bilgi ve belgelere ilişkin birçok kısıtlamalara gidilmiştir. Bu yönüyle Sayıştay'ın askeri hesaplara ilişkin yaptığı denetim, günümüze kadar sadece evrak üzerinden ve birçok açıdan etkinsiz bir denetim niteliğinde olmuştur.

¹³ Silahlı Kuvvetler'in taşınır işlemleri, 21/6/2010 tarih ve 2010/616 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Yukarıda izah edilen sorunlu ikili yapı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile kısmen ortadan kalkmış; kamu mali sistemi yeniden düzenlenmiş ve muhasebe sistemlerinde yeknesaklık sağlanmıştır. Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, parlamenter yüksek denetim için uygulamada sorunlara yol açan ikincil mevzuat yapısının dayanaklarını tereddüde yer vermeyecek şekilde ortadan kaldırmıştır.

5. TSK İLE İLGİLİ KURUMLARIN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ

Türk Silahlı Kuvvetlerinin savunma harcamalarının finansmanında Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu önemli bir role sahiptir. Keza silah vb. savunma araçlarının imal edilmesinde Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumunun büyük ağırlığı bulunmaktadır. Bunların Sayıştay tarafından denetlenmesi konusundaki hukuki süreç ise şu şekilde gelişmiştir:

5.1. Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu

07.11.1985 tarih ve 3238 sayılı Kanun ile kurulan Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ihtiyaç duyduğu silah, araç-gereç alımı yapmakta ve araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmektedir. Kurum, bu işlem ve faaliyetleri için kendine tahsis edilen kamu gelirlerini kullanmakta, kamulaştırma yapabilmekte ve ulusal ve uluslararası ihaleler düzenleyebilmektedir.

Aynı Kanunla kurulan Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na ise birçok gelir tahsis edilmiş ve önemli muafiyetler tanınmıştır. Fonu yöneten temel icra organı Savunma Sanayi Müsteşarlığıdır. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun kurulmasındaki temel amaç, rekabet gücü yüksek bir silah sanayi oluşturmak ve bu amacı gerçekleştirmek için bütçe dışında sürekli bir gelir kaynağı elde etmektir. Fonda 2008 yılında toplam 1,9 milyar dolar birikmiştir.

Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın kendi Kanunu çerçevesinde gerçekleştirdiği iş ve işlemleri 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri dışında bırakılmıştır. Bu nedenle hem müsteşarlık hem de fon Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmıştır. Ancak 5018 sayılı KMYKK, bu muafiyetleri ortadan kaldırmış ve bu düzenlemeye paralel olarak alınan 24.07.2008 tarih ve 5225/1 sayılı

Sayıştay Genel Kurul Kararı ile Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun denetimi için farklı bir usul öngörülmemektedir. Bu yönüyle Fon'un ve Müsteşarlığın gelir, gider ve malları Sayıştay denetimi kapsamındadır ve denetim genel hükümlere göre yapılacaktır.

5.2. Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu

10 Ocak 1921 tarihinde Ankara'da Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş olan İmalat-ı Harbiye Umum Müdürlüğü¹⁴, Eskişehir Silah Fabrikası ve Tamirhanesi, Keskin Fişek Yapımevi, Ankara Silah Tamirhanesi ve Konya Silah Yapımevi gibi askeri imalathane ve fabrikaları bünyesine katmıştır. Daha sonra 18.06.1932 tarih ve 2013 sayılı Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğüne Mütedavil Sermaye Verilmesine Dair Kanun ile Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğü bünyesinde döner sermaye işletmesi kurulmuş ve bu işletme Kanun'un 2 nci maddesi ile yıllık bilançolarının kontrolü hariç Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Askeri fabrikalar, 08.03.1950 tarih ve 5591 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kanunu ile Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) Genel Müdürlüğü bünyesine alınmıştır.

18.11.1983 tarih ve 105 sayılı "Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile 5591 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Kurum daha sonra bütün KİT'leri tek çatı altında toplayan ve 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kapsamına alınarak KİT statüsü kazanmıştır. Bunun yanında 1984 yılında 233 sayılı KHK'ye dayanılarak çıkarılan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Ana Statüsünün Hukuki Bünye başlıklı 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına göre kurum, Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Ancak 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 39 uncu maddesi hükmü gereği KİT'lerin ve aynı zamanda MKE'nin mali, idari ve teknik denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilmiştir.

Daha önce Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan MKE, 16.06.2000'den sonra Milli Savunma Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu yapılmıştır.

¹⁴ İsmi daha sonra Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile aynı Kanun'un 82-(b) maddesi ile 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK kaldırılmıştır. Kanun'un Geçici 4 üncü maddesi hükmü gereği Kurul Sayıştay'a devredilmiş ve KİT'leri denetleme yetkisi Sayıştay'a geçmiştir.

Sonuç olarak, savunma sanayimizin önemli bir kurumu olan MKE, 6085 sayılı Kanun'un 82-(c) maddesi ile yukarıda belirtilen MKE Ana Statüsü'nün kurumu Sayıştay denetimi dışında bırakan hükmü yürürlükten kaldırılmış ve Sayıştay'ın denetim kapsamı içine alınmıştır.

6. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin güvenlik algılamaları, devletin resmi kurumlara ve bu kurumların iş ve işlemlerine bakış açısını etkilemiştir. Güvenlik kaygılarının yüksek olduğu ve tehdit algılamalarının arttığı dönemlerde, güvenlik güçlerine verilen yetkiler ile tanınan muafiyet ve istisnalar artmıştır. Bu yönüyle Birinci Dünya Savaşı sonrası güvenlik kaygıları, İkinci Dünya Savaşı'nın ülkemize sıçrama tehlikesi, Kıbrıs Bunalımları, Soğuk Savaş ve terörle mücadele gibi ülke savunması ile ilgili risk ve tehditlerin en üst düzeyde algılandığı durumlarda Silahlı Kuvvetlere önemli ayrıcalıklar tanınmıştır. TBMM de kendi doğal yetkisi olan kamu kaynaklarının denetimini, kendi iradesi ile çıkardığı anayasal ve yasal düzenlemelerle kısıtlamıştır.

Dönemin ve şartların gereklerine göre gizlilik, istihbarata karşı koyma, caydırıcılık ve milli savunmanın gerekleri gibi nedenlerle askeri mallar, silah ve teçhizat alımları, askeri ihaleler, askeri personel ile askeri fon ve sandıklara ilişkin birçok husus Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.

Ayrıca 1960, 1971 ve 1980 yıllarında gerçekleştirilen askeri müdahalelerin de TBMM'nin işleyişi, karar süreçleri ve sivil-asker ilişkilerinde önemli etkilere neden olduğu unutulmamalıdır. Çünkü Silahlı Kuvvetlerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesinde farklı usul ve esasların uygulanmasına ilişkin ilk anayasal düzenleme 1971 Muhtırasından sonra yapılmıştır. 1971 yılındaki Anayasa düzenlemeleri ile getirilen sınırlamalar, 1982 Anayasasında da aynen korunmuş, bu sınırlamalar ancak 2004 yılında Avrupa Birliği Müktesebatına uyum amacıyla hazırlanan bir Anayasa değişikliği paketinin kabulüyle kaldırılabilmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan devlet malları ile ordu kadrolarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin farklı esas ve usulleri belirleyen Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin son bendinin 2004 yılında yürürlükten kaldırılması ile Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesi gereği askeri kadrolarla askeri teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseselerin denetim usullerinin bir yönetmelikle düzenlenmesi ihtiyacı ortadan kaldırılmış, dolayısıyla bu maddeye dayanılarak çıkarılan 1969 tarihli yönetmelik de dayanağını yitirmiştir.

832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesiyle TBMM'den gelen denetim ve inceleme taleplerine ilişkin Türk Silahlı Kuvvetleri'ne tanınan ayrık durum da, 2010 tarihli yeni Sayıştay Kanunu ile ortadan kalkmıştır. Bu nedenle 832/ Ek-12 inci maddeye dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmeliğin de uygulanması mümkün değildir.

Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve MKE gerek faaliyet alanları ve gerekse ellerinde bulunan devlet malları açısından birbirlerine yakın kurumlardır. Sayıştay bünyesinde farklı gruplarda denetlenen ve savunma, güvenlik ve istihbarat konusunda faaliyet gösteren bu kamu idarelerinin, yeni Sayıştay Kanunu ile gerçekleştirilen yapılanma sürecinde tek bir grup başkanlığı altında denetlenmesinin kararlaştırılması denetimin etkinliğini artıracaktır. Zira bu hesapların denetlenmesinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre birtakım hususiyetlerin söz konusu olması gayet doğal olup, önemli olan bu hususiyetlerin Sayıştay tarafından, kendi denetiminin etkinliğini azaltmayacak ve hesap verme sorumluluğu açısından kamu kurumları ve yöneticileri arasında herhangi bir ayrımcılığa meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesidir.

Sonuç olarak Anayasa'da yapılan değişiklik ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin olarak getirilen anayasal ve yasal istisna ve muafiyetler tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Ancak bu şekilde dayanaksız kalan konuya ilişkin eski yönetmeliklerin, ilgili idareler tarafından yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği aynı usulle kaldırılması ve Silahlı Kuvvetler'in iç mevzuatının da oluşan yeni durumla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmet Cevdet Paşa (1994), Tarih-i Cevdet, Cilt 1, Üçdal Neşriyet, İstanbul.
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetim, Türk İdare Dergisi, Sayı: 465 (Mart).
- Arslan, D. Ali (2004), Türkiye'nin Modernleşme Sürecinde Atatürk, Türk Ordusu ve Türk Askeri Elitleri, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Yıl:1, Sayı: 1.
- Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı 23, Cilt: VIII, Sayı:3.
- Ateş, Nevin Y. (2006), Cumhuriyet Dönemi Türk Dış Politikası ve Hükümet Programları, 21. Yüzyılda Türk Dış Politikası, (ed. İdris BAL), Lalezar Kitabevi, Ankara.
- Avcı, M.Alpertunga (2008), Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Berkes, Niyazi (2003), Türkiye'de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Binici, Şahin (2010), "Savunma Harcamalarının Sayıştay Denetiminde Karşılaştırmalı Bir Analiz: Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya, Harp Akademileri Komutanlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Buzan, Barry (1995), Security, State, the "New World Order," and Beyond, On Security, (ed.) Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Pres, New York.
- Cour de Comptes (2006), Rapport D'observations Definitives Syndicat Mixte De Chauffage Urbain De La Region De La Defense (SICUDEF), <http://www.ccomptes.fr/fr/CRC13/documents/ROD/IFR200609.pdf>
- Cour de Comptes (2010), Rapport public thématique Médecins et hôpitaux des armées, www.ccomptes.fr/.../Rapport_thematique_Medecins_et_Hopitaux_militaires_071010.pdf
- Çevik, H. Hüseyin (2004) Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. Hüseyin (2010) Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin, Ankara.

- Çevik, H. Hüseyin ve Göksu, Turgut (Ed.) (2002) *Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis*, Seçkin, Ankara.
- Department of the Auditor General of Pakistan (2010), Guidelines for the Audit of Defence Services, http://www.pifra.gov.pk/docs/Sectoral-Audit-Guidelines/Defence%20Audit%20Guidelines_Final%2025%20March%202010.doc, (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara
- Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (ed.) (1996), *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, London.
- Erhan, Çağrı (2009), *Mülakatlarla Türk Dış Politikası*, (ed.) Habibe Özdal, Osman Bahadır Dinçer, Mehmet Yeğın, USAK Yayınları, Ankara.
- Focus (2000), Bundesrechnungshof: Kosten für den Eurofighter explodieren, http://www.focus.de/magazin/archiv/bundesrechnungshof-kosten-fuer-den-eurofighter-explodieren_aid_186011.html (Erişim Tarihi: 20.12.2010)
- Friedman, Joel (2004), *Budget Transparency: Assessments By Civil Society in Africa*, Global Corruption Report 2004-Transparency International, Pluto Press, London.
- GAO (2010), GAO: Working for Good Government Since 192, http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/05-gaohistory_1954-1965.html. (Erişim Tarihi: 15.12.2010)
- Göküş, Mehmet (2000), Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 2.
- Gözler, Kemal (1999), *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Günlük-Şenesen, Gülay (2002), *1980-2001 Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Hale, William (1990), *The Turkish Army in Politics, 1960-1973*, Turkish State, Turkish Society, (ed.) Andrew Finkel and Nükhet Sırman, Routledge Publications, London.

- Huntington, Samuel P. (1996), *Reforming Civil-Military Relations, Civil-Military Relations and Democracy*, (ed.) Larry Diamond and Marc F. Plattner, The Johns Hopkins University Press, London.
- Kesim, Erdoğan (2010), *Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)*, <http://www.etikturkiye.com/etik/kamu/4ErdoganKesim.pdf>, Erişim Tarihi: 21.11.2010.
- Köse, H. Ömer (2000), *Parlamentar Sistemde Sayıştayların Yeri ve İşlevleri*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 39 (Ekim-Aralık).
- Köse, H. Ömer (2007), “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk KY Yansımaları”, *Bilgi Çağında TKYnin Yeniden Yapılandırılması – II*, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı) Beta Yayınları, İstanbul.
- Lewis, Bernard (1967), *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, London.
- Milli Savunma Bakanlığı (2000), *Osmanlı Döneminde Askeri Okullarda Eğitim*, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2010), *Türkiye'nin Yakın Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Palmer, Alan (2008), *Bir Çöküşün Yeni Tarihi: Osmanlı İmparatorluğunun Son 300 Yılı*, Turkuvaz Kitapçılık Yayıncılık, İstanbul.
- Şengül, Ramazan (2008), *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Uyar, Mesut, Erickson, Edward J. (2009), *A Military History of the Ottomans: From Osman to Atatürk*, Greenwood Publishing Group, California.
- Yürük, Ayşe T. (2003), *Anayasa Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.