

**GİZLİ**

**T.C.  
CUMHURBAŞKANLIĞI  
Devlet Denetleme Kurulu**

**DENETLEME RAPORU**

**RAPORUN KONUSU**

**Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2010, 2011 ve 2012 Yıllarına İlişkin  
Faaliyet ve İşlemlerinin Denetimi**

**Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yer alan sınırlamalar ile  
Kurum denetimine ilişkin bilgi güvenliği kısıtları nedeniyle internet  
sayfamızda Raporun yalnızca Sonuç Bölümüne yer verilmiştir.**

**Tarihi : 14/02/2014**

**Sayısı : 2014/4**

**GİZLİ**

## SONUÇ

Son yıllarda savunma sanayii alanında ülkemizde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Türk savunma sanayii, yurtiçi geliştirme veya ortak üretim modelleri ile helikopter, tank, insansız hava aracı ve uçak geliştirip öncelikle Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaçlarını karşılamayı daha sonra da yurtdışı pazarlara açılmayı amaç edinmiştir. Tüm bu çalışmalar, Milli Savunma Bakanlığı ile Savunma Sanayii Müsteşarlığının öncülüğü ve koordinasyonunda değişik firmalarca yürütülmüştür.

Savunma, devletin egemenliğinin diğer devletlerin egemenlik iddialarına ve/veya müdahalelerine karşı korunması olup, savunmanın sağlanması için gerçekleştirilen her türlü faaliyet savunma hizmeti olarak tanımlanmaktadır. Devletlerin her an ortaya çıkabilecek saldırı tehdidi karşısında bekalarını sürdürmek için hazırlıklı olma istekleri savunma ihtiyacını doğurmuş ve bu ihtiyaçların karşılanması amacıyla gerçekleştirilen savunma hizmeti, devletin varlığının bir göstergesi olarak ilk örgütlenen hizmet olmuştur. Bu nedenle, günümüzde de savunma hizmeti devletlerin; en fazla önem verdikleri, politika ürettikleri ve bütçelerinde önemli paylar ayırdıkları öncelikli alanlardan birisi olmaya devam etmektedir.

Savunma hizmeti temelde iki yönlü fayda yaratmaktadır. Bunlar; ülkeye saldırma niyeti olanları bundan vazgeçirme (caydırma) faydası ve saldırı gerçekleşince bunu püskürtme ve defetme (koruyucu) faydasıdır. Savunma hizmetinin bu iki temel faydasının yanında; kamu düzeninin sağlanması ve doğal afetlerde halka yardım edilmesi gibi diğer hizmetleri tamamlayıcı veya destekleyici başka bazı faydaları da bulunmaktadır.

Devletlerin savunma ve güvenlik anlayışı, algıladıkları tehditler çerçevesinde zamanla değişim göstermiştir. Bu değişimler, ülkelerin savunma ve güvenlik anlayışlarına paralel olarak oluşturdukları üst politika belgelerinde de değişikliğe gidilmesine yol açmıştır. Ülkelerin savunma ve güvenlik hizmeti kapsamındaki politikalarının belirlenmesine, bu kapsamda hangi adımların atılacağına, algıladıkları tehditlere ve bu tehditler karşısında nasıl önlem alacaklarına dair oluşturdukları bu politika belgeleri ise savunma harcamalarının yapısını ve savunma sanayiinin profilini belirlemiştir. Dolayısıyla, savunma harcamalarının seyri ve savunma sanayiinin mevcut yapısı, ülkenin savunma ve güvenlik politikasından ayrı düşünülemez hususlardır.

Bu itibarla, Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatlarına istinaden yürütülen işbu çalışmada; Türkiye'nin savunma alanındaki politikaları ile savunma sanayii yapısı bir bütün olarak gözden geçirilmiş ve Savunma Sanayii Müsteşarlığının 2010, 2011 ve 2012 yılı faaliyet ve işlemleri denetlenmiştir.

Raporun Birinci Bölümünde; savunma harcamalarının gerçekleşmesine ve savunma sanayiinin oluşumuna temel teşkil eden savunma hizmeti genel hatlarıyla açıklanmış, savunma hizmetinde etkinlik ve maliyet paylaşımı konularına değinilmiştir. Akabinde; geleceğin uluslararası güvenlik ortamı, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) ve Soğuk Savaş öncesi ve sonrası AGSP-NATO ilişkileri ele alınmıştır. Soğuk Savaş öncesi ve sonrası dönemler dikkate alınarak güvenlik anlayışlarında meydana gelen değişimler incelenmiş, Türkiye'nin savunma ve güvenlik politikası ile ilgili tercihleri irdelenmiştir.

İkinci Bölümde; savunma sanayii sektörüyle ilgili analizlerin daha gerçekçi yapılabilmesi için savunma harcamaları tanımlarına, uluslararası kuruluşların verileri ışığında Türkiye'de ve dünyada yıllar itibarıyla gerçekleşen savunma harcamalarına ve savunma sanayii pazar paylarına ilişkin bilgilere yer verilmiş; akabinde de savunma harcamalarının ekonomi üzerindeki etkilerine temas edilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye'de savunma harcamalarını etkileyen faktörler değerlendirilmiştir.

Üçüncü Bölümde; Türkiye'de savunma harcaması yapan kurum ve kuruluşlar ile savunma harcamalarının kaynakları incelenmiş, harcamacı kurum ve kuruluşların bütçe rakamları ve bütçe gerçekleştirmeleri değerlendirilmiştir. Ayrıca bu bölümde, savunma harcamalarının denetimine ilişkin yapı ve süreçler incelenmiştir.

Dördüncü Bölümde; Savunma Sanayii Müsteşarlığının öncelikli görev alanını oluşturan "savunma ürünlerinin tedariki" aşamasına kadar olan süreci (ihtiyaçların belirlenmesi) bir bütün olarak analiz etmek amacıyla Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) savunma ve planlama faaliyetlerine ve TSK tedarik sürecine yer verilmiştir. Bu kapsamda, TSK ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin tedarik mevzuatı incelenmiş, Müsteşarlığın tabi olduğu mevzuat çerçevesinde yürütülen tedarik sistem ve süreçleri ele alınmıştır. Müteakiben, dünyadaki tedarik süreçleri incelenmiş ve bazı ülkelerle Türkiye'nin savunma tedarik sistemlerinin mukayesesi yapılmıştır.

Beşinci Bölümde; Türk savunma sanayiinin genel yapısı, tarihsel gelişimi ve özellikleri ile Milli Savunma Bakanlığı, 3238 sayılı Kanun'la oluşturulan yapılar, MKEK, TÜBİTAK ve TSK bünyesinde yer alan fabrika ve diğer kuruluşlardan oluşan savunma sanayii sektörünün mevcut kurumsal yapısı incelenmiştir. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı ve ortağı olduğu şirketler ile savunma sanayiinde faaliyet gösteren bazı özel şirketlerin mali durum analizleri yapılmış ve savunma sanayii dernekleri ile uluslararası savunma sanayii kuruluşları hakkında tespitlerde bulunulmuştur.

Altıncı Bölümde; denetlemeye esas teşkil eden Savunma Sanayii Müsteşarlığının yapısına, oluşumuna, işleyişine, idari sistemdeki yerine, görev ve yetkilerine, personel durumuna, taşınır ve taşınmaz işlemlerine, arşiv hizmetlerine, offset ve bütçe uygulamalarına yer verilmiştir.

Yedinci Bölümde; Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından yürütülen projelere ilişkin genel istatistiki bilgilere değinildikten sonra, yürütülen bu projeler arasından seçilen ve kamuoyu tarafından da takip edilen bazı projeler ile offset yükümlülüğü içeren projeler hakkında yapılan inceleme ve değerlendirmeler ele alınmıştır.

Sekizinci Bölümde; yapılan denetim sonucu Savunma Sanayii Müsteşarlığına ve sektöre yönelik ulaşılan tespit ve değerlendirmelere ayrıntılı bir şekilde değinilmiş ve tespit edilen hususlara ilişkin izlenebilecek yöntem ve öneriler belirtilmiştir. Bu bölümde 54 tespit ve öneriye yer verilmiştir.

Soğuk Savaş sonrası dönemde, tehdit algısı şekil değiştirmeye başlamış ve “asimetrik tehdit” olgusu ortaya çıkmıştır. Soğuk Savaş döneminin ardından ortaya çıkan; çevresel kötüleşme, açlık ve gelir dağılımında yaşanan büyük uçurumlar, yoğun göç, etnik, dinsel veya mezhep nitelikli çatışmalar, terörizm, bölgesel ve ülkeler arası kriz ve çatışmalar, kitle imha silahlarının yayılması, balistik füze sistemleri, siber terörizm, deniz haydutluğu/korsanlık, enerji güvenliği, sınırları aşan örgütlü suç şebekeleri gibi küresel riskler; günümüz uluslararası ilişkiler ortamını ve yeni risk ile tehdit analizlerinin teorik alt yapısını oluşturmaktadır. Bunun sonucunda konvansiyonel görevlere yönelik kuvvet yapısı ve silahlanma projelerinde değişiklikler oluşmaya başlamıştır. Yaşanan teknolojik gelişmeler süratle silah sistemlerine uyarlanmış ve böylece, daha küçük kuvvetlerin daha hafif teçhizatla daha uzun süre çeşitli görevleri yapabilme imkânı ortaya çıkmıştır.

Günümüzde savunma sanayiinde teknolojik ilerlemeler önemli boyutlara ulaşmıştır. Dolayısıyla bu teknolojik ilerleme sonucu ülkelerin askeri güçleri, askeri personel sayısından ziyade sahip olduğu modern silah sistemleri doğrultusunda belirlenir hale gelmiştir.

Soğuk Savaş dönemi sonrasında birçok ülkenin savunma harcamalarında düşüş görülmüştür. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) verilerine göre, 1988-1998 yılları arasında Soğuk Savaşın baş aktörü olan ABD'nin savunma harcamalarında % 32 oranında bir düşüş yaşanmıştır. ABD'nin 1988 yılındaki savunma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı % 5,7 iken bu oran 1998 yılında % 3,1'e inmiştir. Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa'nın da Soğuk Savaş sonrası savunma harcamalarında ciddi bir düşüş gözlenmiştir. Sabit dolar fiyatlarıyla 1988 yılında 58,2 milyar ABD Doları savunma harcaması yapan Birleşik Krallık'ın harcamaları 1998 yılına kadar neredeyse her yıl düşüş göstermiş ve 46 milyar ABD Dolarına gerilemiştir. Aynı şekilde 1988 yılında sırasıyla 68,3 milyar ABD Doları ve 70 milyar ABD Doları harcama yapan Almanya ve Fransa'nın savunma harcamaları da 1998 yılında sırasıyla 50,5 ve 62 milyar ABD Doları seviyelerine düşmüştür.

Soğuk Savaş sonrası birçok ülkenin savunma harcamalarında yaşanan bu düşüslere rağmen Türkiye'nin savunma harcamalarında belirtilen dönemlerde herhangi bir azalma görülmemiştir. SIPRI verilerine göre, sabit dolar fiyatlarıyla 1988 yılında 9,47 milyar ABD Doları savunma harcaması yapan Türkiye'nin bu harcamaları 1998 yılında 19,44 milyar ABD Dolarına ulaşarak 10 yıllık zaman dilimi içerisinde iki kattan fazla artış gerçekleşmiştir. 1988 yılında savunma harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı % 2,9 iken 1997'de bu oran % 4,1'e çıkmış, 1998 yılında % 3,3, 1999 yılında ise % 4 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, 2002 yılından itibaren savunma harcamalarının GSYH'ye oranı azalma trendine girmiştir. Söz konusu oran, 2010 yılında % 2,4, 2011 ve 2012 yıllarında ise % 2,3 olarak gerçekleşmiştir. Yine SIPRI verilerine göre Türkiye, 2012 yılında 17,9 milyar ABD Doları ile dünya toplam savunma harcamalarının % 1,03'ünü gerçekleştirmiştir. Ayrıca, savunma harcamalarındaki azalışlar toplam kamu harcamalarının bileşimini de değiştirmiştir.

Türkiye yıllar boyunca bu kadar yüksek savunma harcaması gerçekleştirmiş olmasına rağmen, savunma sanayiinin gelişmişliği açısından halen arzulanan düzeye ulaşabilmiş değildir. Bunun sanayileşmenin ülkemizde geç başlamış olması, Truman Doktrini ve Marshall Planı ile başlayan ve sonrasında çeşitli adlar altında devam eden dışa bağımlılıkların yarattığı etkiler, genel sanayileşme politikası ile ilgili eksiklikler gibi çeşitli sebepleri yanında doğrudan savunma sanayii politikası ve uygulamalarından kaynaklanan nedenleri de bulunmaktadır.

Ülke savunma sanayii, Savunma Sanayii Müsteşarlığının kuruluşundan sonra belirli bir ivme kazanmış ve özellikle son dönemlerde bu alanda gerçekleşen rakamlar kamuoyu tarafından da takdirle karşılanmıştır. Savunma sanayimiz, 2012 yılında 4,8 milyar ABD Doları cirosu olan ve bünyesinde 50.000 kişiye istihdam sağlayan bir sektör haline gelmiştir. Sektörün cirosu 2006 yılından bugüne 2,5 kat artmış, sadece 2009 yılında yaşanan küresel mali krizle birlikte ciroda düşüş görülmüştür. Sektörün ihracat performansı da gün geçtikçe artmaktadır. 2008 yılında 784 milyon ABD Doları olarak gerçekleşen ihracat tutarı 2009 yılında 832 milyon ABD Dolarına, 2010 yılında 853 milyon ABD Dolarına, 2011 yılında 1.100 milyon ABD Dolarına, 2012 yılında 1.262 milyon ABD Dolarına ve nihayet 2013 yılında ise 1.400 milyon ABD Dolarına ulaşmıştır. 2008-2012 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye, dünyanın en çok savunma ihracatı yapan 24'üncü, en çok savunma ithalatı yapan 11'inci ülkesidir. Sektörün Araştırma-Geliştirme harcamaları da gün geçtikçe artmaktadır. Sektörde 2008 yılında 509 milyon ABD Doları, 2009 yılında 505 milyon ABD Doları, 2010 yılında 666 milyon ABD Doları, 2011 yılında 672 milyon ABD Doları ve 2012 yılında 772 milyon ABD Doları Ar-Ge harcaması yapılmıştır.

Yaşanan bu olumlu gelişmelere rağmen savunma sanayiimizin ulaştığı seviyenin uluslararası rekabet ortamında yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim dünya savunma sanayii firmaları, cirolarına göre her yıl Defence News dergisi tarafından sıralanmaktadır. İlk 100 içerisinde yer alan firmaların 2012 yılı verileri incelendiğinde toplam cirolarının 414 milyar ABD Doları olduğu görülmektedir. Bu değer % 50'sinden fazlasına tekabül eden 217 milyar ABD Dolarlık kısmı listedeki ilk 10 firmaya aittir. Bu 10 firmanın 7'si ABD, diğerleri ise İngiltere, Fransa ve İtalya firmasıdır. İlk 100 sıralamasında ise; ABD'den 45 firma toplam 261 milyar ABD Doları, Avrupa'dan 30 firma toplam 112 milyar ABD Doları, Rusya'dan 7 firma toplam 12,6 milyar ABD Doları, İsrail'den 4 firma toplam 7,6 milyar ABD Doları ciroyla yer almaktadır. Söz konusu listenin 76'ncı sırasında Aselsan A.Ş. ve 83'üncü sırasında TUSAŞ bulunmaktadır. Ciro bakımından ilk 100 firma arasına girmek önemli olmakla birlikte firmalarımızın toplam cirolarına (1.740 milyon ABD Doları) bakıldığında, gelişmiş ülke firmaları ile büyük bir farkın bulunduğu ve bu farkın kısa zamanda kapanamayacağı görülmektedir.

Ülkemizde savunma sanayii firmalarının daha çok iç talebi karşılamak için üretim yaptıkları görülmektedir. Uzun dönemde sektördeki yurtiçi talepte daralmalar yaşanacağı ve bu nedenle mutlaka ihracata yönelik bir sanayileşme politikası izlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Dünya toplam savunma harcamalarındaki değişimler dikkate alındığında, uluslararası pazarların farklı ülkelere kayması sektör oyuncularını güçlü bir rekabetin beklediğini göstermektedir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde; savunma sanayiimizin mevcut durumunun savunma politikasından ayrı düşünülmemeyeceği göz önüne alınarak savunma politikası ve savunma sanayii sektörü ile Savunma Sanayii Müsteşarlığının hesap, işlem ve faaliyetlerine ilişkin yapılan tespitler Raporun ilgili bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Söz konusu tespitlerde yer alan hususlar; savunma sanayiinin gelişmesini sınırlayan faktörler, savunma sanayii sektörünün sorunları ve Savunma Sanayii Müsteşarlığına ilişkin sorunlar olarak Raporun ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Özetle, savunma sanayiinin gelişimini engelleyen yapısal bazı sorunların giderilmesi gerekmektedir. Savunma sanayiinin gelişimini sınırlayan mezkûr sorunlar esas itibarıyla temel bir alanda kendini göstermektedir. Savunma sektörü ile bağlı diğer alanlarda görülen sorunların da çoğunlukla, bu temel alandaki eksikliklerin doğal yansımaları şeklinde tezahür ettiği anlaşılmaktadır. Temel yapısal sorun; savunma politikasının dar bir çerçeve içerisinde belirlenmesidir. Başka bir deyişle, son yıllarda kaydedilen demokratik gelişmeler ve kamu yönetimindeki iyileşmelere rağmen, savunma politikasının tayininde; geleneksel bakış açılarının kavrayıcı olmayan ve bütünsellikten yoksun etkileri hâlâ giderilememiştir. Bu ise hem savunma sektörünün organizasyon yapılarından ihtiyaçların belirlenmesi ve tedarikine kadar tüm süreçlerin

modernleştirilememesine hem de savunma sanayiinin potansiyel gelişim fırsatlarının kavranamamasına yol açmaktadır.

Raporun ilgili bölümlerinde açıklanan yapısal sorunlar, asker-sivil ilişki biçimine yönelik daha genel ve temel bir soruna tekabül etmektedir. Savunma politikasının diğer alanları da kapsayacak bir biçimde belirlenememesi ve savunma sanayinin yeterli bir performans gösteremeyişinde; özellikle, asker-sivil ilişkilerinde yaşanan demokratik istikrarsızlıklar ve uygulamalar etkili olmuştur.

Etkin bir rol dağılımı ve eşgüdüm kültürü üretemeyen bir kamu yönetimi yapılanması içinde; savunma sektörünün ortakları (paydaşları) arasında kamu yönetiminin rasyonel olmayan bir şekilde paylaşımı ve ortak politika oluşturma zorlukları, savunma politikasının oluşumunu ve savunma sanayiinin gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir. Böylece, çoğunlukla askeri yapı ve yaklaşımların oluşturduğu savunma bürokrasisi esasen siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetten yeterli girdi almadan çalışma alışkanlıklarını sürdürmüştür. Sonuçta politika ile uygulama arasında olması gereken bağ oluşmamış, siyaset kurumu kendisinin ürünü olarak görüp sahiplenmediği politikaları ihmal etmiş, bürokrasi ise uygulamaya yönelik çalışmalardan politika oluşturmaya kadarki tüm alanlarda bütüncüllükten uzak ve rasyonel olmayan kararlar almaya devam etmiştir.

Savunma politikasının belirlenmesine ilişkin kullanılan yöntem ve araçlar; yarattığı sistemik açıklar nedeniyle adeta kendi kendini devam ettirme konusunda da ciddi bir direncin oluşumuna sebep olmaktadır. Böylece, savunma politikasının oluşumundan savunma sanayii stratejisinin belirlenmesine; savunma ve güvenlik sektörünün yapılanması ve kültüründen savunma sanayii sektörüne ilişkin piyasanın oluşumuna ve piyasa oyuncularının davranış kalıplarına kadar bir dizi alanda görülen mevcut sorunların kronikleşerek yaşamasına ve iyileştirmeye yönelik kısmi çabalara karşı bile çeşitli biçimlerde tezahür eden bazı tehlikelerin/risklerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu durum, savunma politikasının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinden başlayarak savunma ihtiyaçlarının belirlenmesi ve tedarik politikaları ve savunma sanayiinin sektörel yapısına kadar tüm alanlarda olduğu gözlemlenen temel yapısal sorunlar ile demokratik açıklarla ilgili hususların çözüme kavuşturulmasının savunma sanayiinin geliştirilebilmesi açısından gerekli olduğu sonucunu doğurmaktadır.

Bu amaçla, Raporun ilgili bölümlerinde yer alan toplam 164 alt tespit ve öneri ile Raporun Sekizinci Bölümünde yer alan 54 tespit ve önerinin gereğinin Savunma Sanayii Müsteşarlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Milli Savunma Bakanlığı ile Başbakanlık tarafından yapılmasının temini maksadıyla,

- İşbu Raporun Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi,

- Başbakanlık ve ilgili kurumlar tarafından Raporun paylaşımı hususunda Raporda yer alan bilgilere yönelik yasal sınırlamalar dikkate alınarak gizlilik derecesine uygun işlem yapılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 14/02/2014

(İmza)	(İmza)	(İmza)	(İmza)
Cemal BOYALI	Faik CECELİ	Mehmet İLHAN	Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Başkan	Üye	Üye	Üye
(İmza)	(İmza)	(İmza)	(İmza)
Metin ARSLANBAŞ	Dr. Hasan AYKIN	Abdülkadir DERE	Abdurrahman ÖZÇELİK
Üye	Üye	Üye	Üye