

Savunma Sanayiinde Şirket Yapılanması ve Milli Ana Yüklenici

Aytekin Ziylan

Cumhuriyet Bilim Teknik, 10 Mayıs 2003

Savunma sanayiinin çeşitli özelliklerinden ikisi, bu sanayide, en ileri, uç teknolojilerin kullanılıyor olması ve gizlilik gereksinimidir. Bu özellikleri nedeniyle savunma sanayicisi ile savunma bakanlıkları arasındaki ilişkiler daha değişik olmak zorundadır.

Ancak, sonuç olarak konu bir mal veya hizmet alımı olduğu için, savunma bakanlıklarının kamu maliyesini kollama gibi, en iyi sistemi en uygun fiyata alma şeklinde özetlenebilecek bir yükümlülükleri de vardır.

Birbirleriyle çatışan, ileri teknoloji ve gizlilik gereksinimi ile kamu maliyesini kollama gibi üç görevi bir arada yürütebilmek için Avrupa ülkelerinin uyguladıkları yöntem şöyledir. Devlet, yani devleti temsilen savunma bakanlıkları, savunma sanayi alt sektörlerinden her birinde finanssal, teknolojik, deneyim vb. açılarından en güçlü bir şirketi “milli ana yüklenici-MAY” olarak önceden belirler. Bakanlık sadece bu şirketle çok yakın ilişkilere girer, tedarik edilecek sistemin bakanlık tarafından belirlenmiş genel özelliklerinin teknolojik detaylarının hazırlanmasında şirketin mühendislik yeteneklerini kullanır. Böyle olunca doğal olarak tedarik aşamasında fiyat rekabet koşullarında değil, “maliyet artı” yöntemiyle belirlenirken, şirketin hesapları da bakanlığa açık olur. Bu suretle bakanlık bir yandan ileri teknoloji edinimi ve gizlilik konusuna çözüm getirirken, aynı zamanda kamu maliyesini de gözetmiş olmaktadır. Avrupa ülkelerinin çoğunda, savunma tedariklerinde Milli Ana Yüklenicilerle imzalanan sözleşmelerde fiyat hep “maliyet artı” yöntemiyle belirlenir.(1) Bu maliyet artı kâr, maliyet artı prim vb. şeklinde olur.

Ancak, gerek fiyat ucuzluğu, gerekse teknoloji geliştirme ve kalitede mükemmeliyeti yakalamada “rekabet” uygulamasının öneminin yadsınabilmesi de gerçekten olanaksızdır. Bu nedenle Avrupalılar savunma sanayii sektöründe de rekabeti bir yöntem olarak kullanmayı kesinlikle terk etmemişlerdir. Nitekim ana yüklenicilerin yetki ve sorumlulukları sınırlıdır. Ana yükleniciler sistemin test ve entegrasyonundan, sistemin ömür devri idamesinden ve milli olması gereken ve kritik teknolojilerin edinilmesinden Bakanlıklara karşı sorumlu şirketlerdir, o kadar. Bunun dışındaki alt sistemlerin tedarikleri tamamen rekabet kuralları işletilerek yapılır, alt sistemlerin özgün teknoloji ile üretilenlerine teşvik verilir, böylelikle çok önemli olan alt sistemler en iyi fiyatlarla tedarik edilirken, özgün teknoloji geliştirme yolunda; göreceli olarak küçük şirketler, ülkenin genel teknolojik düzeyinin yükseltilmesi doğrultusunda olumlu bir yarışma ortamına sokulmuş olur.

Bakanlıkların milli ana yüklenicileri, kendilerini destekleyen bir tür “teknik merkez” gibi kullanmaları, Bakanlık kadrolarının şişmesini önler. Bakanlıklar güçlü bir sanayi şirketinin mühendislik gücünü güvenle kullanma olanağını elde eder.

Güçlü bir Ar-Ge merkezine sahip olan ana yüklenici şirket, özellikle günümüzün karmaşık, ileri teknoloji savunma sistemlerinin hangi alt birimlerinin milli olanaklarla üretilebileceğini, hangileri için teknoloji geliştirmeye gereksinim olduğunu, hangi alt birimlerin rekabetçi bir ortamda en uygun fiyatlarla satın alınabileceğini en iyi bir şekilde saptayabilir ve bu konuda Savunma Bakanlıklarına etkili destek verebilir.

Özetlersek, Avrupa'nın sanayileşmiş ülkelerinde savunma sanayii şirket yapılanması bir piramit şeklindedir. En üstte savunma sanayiinin her alt sektörü için seçilmiş bir “milli ana yüklenici” vardır ve onun altında da çok sayıda göreceli olarak daha küçük şirketler

bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de çoğunluğu uzman 5200 personelin çalıştığı Savunma Tedarik Başkanlığının bulunmasına ve savunma sistem tedariklerinde bu teşkilatı destekleyen 12000 kişilik Defence Evaluation and Research Agency (DERA yeni adı QinetiQ) olmasına karşın Bakanlık milli ana yüklenicilik uygulamasından yine de vazgeçmemektedir. (2)

Türkiye’de Durum:

Ülkemizde ana savunma sistemlerinin tedarikinde milli ana yüklenicilik yöntemi uygulanmamaktadır. Her sistem için ayrı ayrı, sistemlerin tanımı, tasarımı, geliştirilmesi, üretimi, idamesi safhalarını da kapsayan tedarik işlevi değil, hazırlanan detaylı teknik şartnameler ile sadece satın alma ihaleleri yapılmaktadır. Bu ihalelerde her ne kadar ihale teklifleri teknik olarak değerlendirmeye tâbi tutulsalar da sonuçta ihalenin kazanılmasında en büyük belirleyici, fiyat olmaktadır. Hem de satın alma fiyatı, ömür devri maliyeti değil.

Aslında bu süreç bizde olduğu gibi dünyanın her ülkesinde de başlangıçta aynıydı, ancak Avrupa ülkeleri bundan kaçınmanın ve **ana savunma sistemlerinin** tedariklerinde teknik değerlendirme, ömür devri maliyet hesaplamalarını en az dış etki altında yapabilmek ve tedarikçinin ülkelerinin bilim, teknoloji ve sanayileşme yeteneğine katkı yapmasını sağlamak bakımından en iyi yöntem olarak “milli ana yüklenicilik” yöntemini bulmuşlardır. Savunma sanayinin her alt sektörü için milli ana yükleniciler önceden bellidir. Örneğin Fransa’da THALES, (eski Thomson CSF), GIAT; Almanya’da Krauss Maffei; İtalya’da Finmeccanica; İsveç’te Celsius Group milli ana yüklenici şirket veya holdinglerdir. Dolayısıyla Avrupa ülkelerinde tedarik makamları olarak savunma bakanlıkları, ihaleler sırasında ana yüklenici firma seçimleri önceden yapılmış olduğu için rahattır.

Türkiye’de son zamanlarda bazı büyük ana sistem tedariki projelerinde milli ana yüklenicilik yöntemine gidilmek istenmesine rağmen, savunma sanayinin alt sektörlerinde önceden belirlenmiş milli ana yükleniciler bulunmamaktadır. Bu nedenle ihaleyi kazanan konsorsiyumun lideri olan firmanın ana yüklenici olacağı kabul edilmektedir. Oysa yapılan ihale sonucunda Türkiye’de ihale konusu **ana sistem** için bir tekel oluşacaktır, aynı sistem konusunda bir sonraki ihtiyaç için; bütün şirketlere açık; yeni bir ihale açılabilmesi mümkün değildir. Örneğin tank ihalesini kazanan ve bu üretim için yeni bir tesis kuran ana yüklenicinin bir sonraki ihaleyi de alması gereklidir. Bu nedenle gelecek ihaleler de düşünülerek ana yüklenicilerin önceden belirlenip, onlarla Avrupa ülkelerinin yaptığı gibi fiyatın “maliyet artı” yöntemiyle belirlendiği ve diğer bazı özel hükümlerin yer aldığı “özel” sözleşmeler yapılması daha doğru olur.

Bugün ülkemizde herhangi bir ana savunma sisteminin tedariki söz konusu olduğunda çok sayıda şirket ana yüklenici olarak ihalelere katılmak istemektedir. Bu şirketlerin büyük bir çoğunluğu herhangi bir ana savunma sistemini geliştirme konusunda ana yüklenici olabilme yeteneğine ve üretim konusu ürün için gerekli teknolojilere sahip değildir. Yabancı teknoloji kullanarak üretim yapmayı düşünmektedir. Hatta yabancı teknolojileri özümsemek ve millileştirmek gibi bir niyetinin olmadığı deneyimli bir Ar-Ge organizasyonuna sahip olmadığından bellidir. Dolayısıyla her isteyen her ana savunma sistem ihalesine ana yüklenicilik iddiasıyla girmesinin önlenmesi gereklidir. İstekli şirketler bir alt yüklenici olarak savunma ihalelerine katılabilir, hatta bu hususta teşvik de edilmelidir.

Çok sayıda alt sistemin rekabet koşullarında çok sayıdaki alt yüklenicilerden satın alınacağı, ilgilenen şirketlerce bilirse, savunma sanayii için üretim yapan veya bu alana girmek isteyen yeni şirketlerin de Milli Ana Yüklenicilik yöntemine itirazları olmayacaktır. TASMUS projesi bu konuda güzel bir örnektir. Bilindiği gibi bu projede önce bir satın alma ihalesine çıkılmış ve ASELSAN teklif veren tek firma olmuştur. ASELSAN sözleşmeyi imzaladıktan sonra alt sistemler için, bazılarıyla daha önceden anlaştığı, 7-8 şirketle ayrıca

sözleşmeler imzalamıştır. Bazı sistemler için yeni teknoloji geliştirilmesi gerekmiş ve ASELSAN bunlar için Üniversiteyle anlaşmıştır. Böylelikle TASMUS'un geliştirilmesinde tam bir üniversite, sanayici ve kullanıcı işbirliği gerçekleştirilmiş ve milli teknoloji yeteneğimize önemli katkılar yapılmıştır. Silahlı Kuvvetler'de sistemin işletilmesi, geliştirilmesi ve idamesi konusunda, karşısında tek bir sorumlu şirkete sahip olmuştur.

Sonuç:

Bir ülkede sanayinin gücü, ülkenin özgün teknoloji geliştirebilme yeteneğine bağlıdır. Bu bağımlılık, ileri teknolojiye olan büyük ihtiyaç ve savunma sistemlerinin özelliklerinin gizli olması gerekliliği nedeniyle; savunma sanayii için daha da geçerlidir.

Savunma sanayimizi güçlendirme hedefine ulaşabilmek için ana politika, milli teknoloji yeteneğinin yükseltilmesi olunca, ana yüklenicilerin de mutlaka "milli" olması gerekli olmaktadır.

Milli ana yüklenicilik yöntemi, akademik bir öneri değil, tamamen Avrupa ülkelerinin buldukları ve uyguladıkları bir yöntemdir ve bizde de uygulanmalıdır.

Unutulmamalıdır ki milli ana yüklenicilik yöntemi, Avrupa ülkelerinde devletler tarafından şirketlere empoze edilmiş bir sistemdir. Ana yüklenicilerle imzalanan "maliyet artı" sözleşmelerinin şirketlerin değil, devletin yararına olduğu kabul edilmektedir.

Kaynakça:

1. European Parliament, The EC Armaments Industries at a Time of Change, Political Series 4-1993.
2. Freeman, Roger, Minister of State for Defence Procurement, International Defence&Technology , November 1994.