



• ANALİZ

# NATO'da Savunma Harcamaları Tartışmaları: Transatlantik Güvenliğin Dönüşümü ve Külfet Paylaşımı

Arif Bağbaşıoğlu



NATO'DA SAVUNMA  
HARCAMALARI  
TARTIŞMALARI:  
TRANSATLANTİK  
GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ  
VE KÜLFET PAYLAŞIMI

ARIF BAĞBAŞLIOĞLU

COPYRIGHT © 2026

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

ISBN: 978-625-5703-49-1

Editörya: Ebrar Üzümcü, Berrin Afacan, Mustafa Said İşeri  
Mizanpaj: Said Demirtaş

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43  
Eyüpsultan 34050 İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410  
Washington D.C., 20036 USA  
Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99  
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Berlin**

Kronenstrasse 1, 10117 Berlin GERMANY  
berlin@setav.org

**SETA | Brüksel**

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM  
Tel: +32 2 313 39 41

# İÇİNDEKİLER

ÖZET | 7

GİRİŞ | 8

SAVUNMA HARCAMALARI VE NATO | 9

KÜLFET PAYLAŞIMI VE SAVUNMA HARCAMALARI:  
LİTERATÜRE YANSIMALAR | 11

ESKİMEYEN BİR SORUN:  
NATO İÇERİSİNDE KÜLFET PAYLAŞIMI TARTIŞMALARI | 12

KÜLFET PAYLAŞIMI SORUNUNA İTTİFAK İÇERİSİNDEKİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ | 15

RUSYA-UKRAYNA SAVAŞININ NATO'YA  
VE KÜLFET PAYLAŞIMINA YÖNELİK YANSIMALARI | 17

KÜLFET PAYLAŞIMI TARTIŞMALARINDA GÜNCEL GELİŞMELER | 18

KÜLFET PAYLAŞIMININ GELECEĞİ:  
GERÇEKLER, BEKLENTİLER VE OLASILIKLAR | 21

SONUÇ | 23





Bu analiz, NATO'daki savunma harcamaları ve külfet paylaşımı tartışmalarının tarihsel kökenlerini ve teorik temellerini inceleyerek güncel tartışmalara ışık tutmayı amaçlamaktadır.

## ÖZET

NATO içerisindeki savunma harcamaları ve külfet paylaşımı ile ilgili tartışmalar, İttifakın kuruluşundan itibaren transatlantik güvenlik ilişkilerinin süreklilik gösteren gündem maddelerinden biri olmuştur. Savunma harcamaları, devletlerin güvenlik ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mali kaynak tahsisinin ötesinde İttifak dayanışması, kolektif savunma kapasitesi ve stratejik bağlılığın somut göstergeleri arasında yer almaktadır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) NATO içerisindeki askeri ve ekonomik ağırlığı, Avrupalı müttefiklerin savunma yüküne ne ölçüde katkı sağladıkları konusundaki tartışmaları sürekli gündemde tutmuştur. Soğuk Savaş döneminde Sovyet tehdidi karşısında ortaya çıkan külfet paylaşımı tartışmaları, bu dönem sonrasında savunma bütçelerindeki azalma, 11 Eylül sonrasında değişen güvenlik tehditleri, Rusya'nın Kırım'ı ilhakı ve Rusya-Ukrayna savaşı gibi gelişmelerle birlikte farklı boyutlar kazanmıştır.

Bu analiz, NATO'daki savunma harcamaları ve külfet paylaşımı tartışmalarını tarihsel ve teorik bir çerçevede incelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle savunma harcamaları ve külfet paylaşımı kavramlarının literatürdeki yeri ele alınmakta, ardından NATO içerisinde külfet paylaşımı tartışmalarının tarihsel gelişimi irdelenmektedir. Analizin temel argümanı ise Avrupa güvenlik mimarisinde yaşanan dönüşüm dikkate alındığında, NATO'daki savunma harcamaları tartışmalarının yalnızca ekonomik bir külfet paylaşımı sorunu olmadığı aynı zamanda transatlantik güvenlik mimarisinin sürdürülebilirliği, ABD liderliğinin niteliği ve İttifakın geleceği üzerinde doğrudan etkili olan stratejik bir mesele olduğudur.

## GİRİŞ

Transatlantik güvenlik bağının kurumsal temelini oluşturan NATO; kolektif savunma, danışma, ortak askeri tatbikatlar, savunma sanayii ve ileri teknoloji entegrasyonu hususlarında geliştirdiği araçlar vasıtasıyla Avrupa ile Kuzey Amerika arasındaki güvenlik ve savunma iş birliğinin merkezi konumundadır. NATO'nun süreklilik, performans ve esneklik kabiliyeti, uluslararası konjonktürdeki değişime rağmen 77 yıldır İttifakın devam etmesinin sebeplerini oluşturmaktadır. NATO'nun en büyük muvaffakiyetlerinden biri kurulduğu tarihten itibaren uluslararası güvenliğin değişen tabiatına adapte olabilme kabiliyetidir.

Çok boyutlu bir belirsizlik dönemiyle karşı karşıya olan uluslararası sistemde savunma harcamaları, uluslararası ilişkilerin karakterini biçimlendiren ve devletlerin siyasi etkinliğini belirleyen temel unsurlardan birisidir. NATO içerisinde savunma harcamaları konusu yalnızca ekonomik veya teknik bir mesele olmanın ötesinde dayanışma, caydırıcılık ve transatlantik ilişkilerin niteliğini ilgilendiren merkezi bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bugün çok tartışılan NATO içerisinde savunma harcamaları ve külfetin adil olarak paylaşılmasıyla ilgili tartışmalar aslında İttifakın kuruluşundan itibaren Amerikan yönetimleri tarafından Avrupalı müttefiklerin kolektif savunma yükünün kendi paylarına düşen kısmını ödemeleriyle ilgili olarak çeşitli dönemlerde ve farklı yoğunlukta gündeme getirilmiştir.

NATO'nun 11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında uluslararası konjonktürdeki değişim paralelinde kolektif meşru müdafanın uygulamasını içeren 5. maddeyi ilk kez işletmesi ve kendi tarihinin askeri ve ekonomik kapasite açısından en büyük operasyonunu başlatması savunma harcamalarının yalnızca niceliksel değil operasyonel kapasite ve askeri dönüşüm açısından da değerlendirilmesine yol açmıştır. 2014'te Rusya'nın Kırım'ı ilhak ve işgal etmesi ise terörizmle mücadele faaliyetlerinin yanı sıra İttifakın kolektif savunma görevi ve caydırıcılığının artırılmasına vurgu yapan bir söylemi ve buna uygun eylem planlarını beraberinde getirmiştir. Aynı yıl gerçekleştirilen Galler Zirvesi'nde üye devletlerin gayrisafi yurt içi hasıllarının (GSYH) en az yüzde 2'sini savunma harcamalarına ayırmaları yönündeki hedefin kabul edilmesi, İttifak içerisindeki külfet paylaşımı tartışmalarında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu hedef sadece askeri kapasite artışı değil aynı zamanda NATO içerisindeki dayanışmanın bir göstergesi olarak da değerlendirilmeye başlanmıştır. Savunma harcamalarıyla ilgili tartışmalar özellikle Donald Trump yönetiminde transatlantik ilişkilerin niteliğini ve geleceğini etkileyebilecek potansiyele sahip kriz alanlarından biri haline gelmiştir.



**Çok boyutlu belirsizliklerin hakim olduğu uluslararası sistemde savunma harcamaları hem uluslararası ilişkilerin seyrini etkileyen hem de devletlerin siyasi ve stratejik etkinliğini şekillendiren temel unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır.**

## SAVUNMA HARCAMALARI VE NATO

Savunma harcamaları bir devletin ulusal güvenliğini sağlamak, savunma kabiliyetlerini geliştirmek ve dış tehditlere yönelik caydırıcılığını sürdürmek amacıyla gerçekleştirdiği askeri nitelikli kamu harcamaları ve yatırımlarını ifade etmektedir. Bu harcamalar devletlerin iç ve dış güvenlik politikalarının temel bir bileşenidir ve ulusal bütçelerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.<sup>1</sup> Kamu bütçeleri içerisindeki ağırlığı, dış ticarete, kaynak tahsisine ve ekonomik büyümeye yönelik etkileri dikkate alındığında savunma harcamaları günümüzde iktisadi analizlerin ve çalışmaların önemli bir konusunu oluşturmaktadır. Savunma harcamalarının tanımlanmasında en yaygın kullanılan yaklaşımlar, harcamaların doğrudan askeri amaçlı olup olmadığı ve savunma sanayii ile ilişkili dolaylı kalemlerin kapsama dahil edilip edilmediği üzerinden biçimlenmektedir.<sup>2</sup> Bir devletin askeri kapasitesini sürdürmek ve geliştirmek için yapılan savunma harcamalarının kapsamı ve tanımı, devletlerin idari yapılanmaları, muhasebe uygulamaları, tehdit algıları, ekonomik kapasiteleri, dış politikadaki hedefleri ve savunma doktrinlerine bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Ancak genel olarak bu harcamalar askeri per-

<sup>1</sup> Peter Saunders, "Recent Trends in the Size and Growth of Government in OECD Countries", içinde *The Growth of the Public Sector*, ed. Norman Gemmill (Birleşik Krallık: Edward Elgar Publishing Limited, 1993), 26.

<sup>2</sup> Paul Dunne ve Sam Perlo-Freeman, "The Demand for Military Spending in Developing Countries", *International Review of Applied Economics* 17, sayı 1, (2003): 24-27.

sonel giderleri, askeri teçhizat ve silah sistemleri alımları, operasyonel faaliyetler, bakım-onarım giderleri, askeri altyapı yatırımları, modernizasyon faaliyetleri ile savunma amaçlı araştırma-geliştirme (Ar-Ge) harcamaları ve lojistik destek unsurlarını kapsamaktadır.

Hukuki meşruiyet zeminini Birleşmiş Milletler (BM) Antlaşması'nın 51. maddesinden alan kolektif bir savunma örgütü olan NATO'nun savunma harcamaları meselesi, üye ülkelerin dayanışması ve tehditlere yönelik caydırıcılığın sağlanması açısından özellikle önemlidir. NATO'nun resmi söylemi incelendiğinde İttifakın savunma harcamalarını oldukça geniş kapsamda tanımladığı ifade edilebilir. NATO, savunma harcamalarını üye ülkelerin kendi silahlı kuvvetlerinin, diğer üye ülkelerin veya İttifakın bir bütün olarak tamamının ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı ödemeler olarak tanımlamaktadır.<sup>3</sup> Tablo 1'de gösterildiği gibi bu harcamalar kara, deniz ve hava kuvvetlerine ait giderlerin yanı sıra teçhizat alımları, Ar-Ge projeleri, askeri inşaat faaliyetleri ve diğer ülkelere yapılan askeri yardımları da içermektedir. Savunma Bakanlığı bütçesinden finanse edilen silahlı kuvvetlere yapılan ödemeler, savunma harcamalarının önemli bir bileşenidir. Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıkların bütçelerinden finanse edilen diğer kuvvetlere (Jandarma, Sahil Güvenlik vb.) yönelik harcamalar da savunma harcamalarına dahildir.

TABLO 1. NATO SAVUNMA HARCAMALARININ İÇERİĞİ		
Ana Kategoriler	İçerik	Açıklama
Ekipman	Yeni silah ve füze sistemleri, araçlar, uçaklar ve gemilerin satın alınması ile yeni ekipman geliştirmek için yapılan Ar-Ge maliyetleri	Bu kategori, modernizasyon için önemli bir göstergedir ve İttifak üyeleri toplam savunma harcamalarının en az yüzde 20'sini bu kategoriye ayırmayı kabul etmiştir.
Personel	Askeri ve sivil personel harcamaları (emekli personel maaşları da dahil)	Üye ülkelerin ulusal savunma bütçelerinin en büyük bölümünü oluşturan bu kategori personel maliyetlerini kapsar.
Operasyonlar, Bakım ve Tatbikatlar	Askeri hareketler, barışı koruma operasyonları, insani yardım çalışmaları, eğitim ve askeri tatbikat maliyetleri	Kuvvetlerin günlük operasyonel hazırlığı ve konuşturulmasıyla ilgili maliyetleri kapsar.
Altyapı	Askeri inşaat ve NATO altyapısı	Tesislerin inşası ve bakımı konularını kapsar. NATO Ortak Altyapısı, havalimanları, yakıt boru hatları ve komuta kontrol sistemleri gibi NATO operasyonlarını desteklemek için kullanılan ve üye ülkeler tarafından toplu olarak finanse edilen altyapıyı ifade eder.

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>3</sup> "Defence Expenditures and NATO's 5% Commitment", NATO, 10 Nisan 2026, erişim 7 Haziran 2026, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment>.

## KÜLFET PAYLAŞIMI VE SAVUNMA HARCAMALARI: LİTERATÜRE YANSIMALAR

İttifakların üyeleri için ürettikleri faydaların –NATO örneğinde kolektif savunma ve caydırıcılığın– bir maliyeti de bulunmaktadır. Her zaman eşit olarak bölünemeyen bu maliyet, ittifak üyelerinin üstlenmesi beklenen sorumluluğu kapsamaktadır. Üyelerinin askeri ve ekonomik güçlerinin önemli ölçüde farklılık gösterdiği ittifaklarda eşitsiz külfet paylaşımı ittifak içinde bir sorun oluşturabilir. Bu durum literatürde külfet paylaşımı olarak tanımlanan bir sorunu ortaya çıkarmaktadır.

“Külfet paylaşımı” ortak bir hedefe ulaşmak için bir araya gelen üyeler arasında, bu hedefe ulaşma sürecinde doğan maliyetler ve risklerin dağıtılmasını ifade etmektedir.<sup>4</sup> Bu bağlamda NATO içerisinde külfet paylaşımı, İttifakın kolektif savunma ve caydırıcılığı sağlamak amacıyla yürüttüğü faaliyetler neticesinde ortaya çıkan maliyetlerin karşılanması hususunda üye ülkelerin adil bir oranda katkı sağlamasıdır. İttifak içerisinde birlikte çalışma ve külfet paylaşımına yönelik sorunlar 1960’lardan itibaren akademik literatürde de farklı boyutlarıyla tartışılmaktadır.<sup>5</sup> Genelde bu çalışmalarda iki temel amacın olduğu ifade edilebilir. Birincisi NATO üyeleri arasındaki külfet paylaşımının nasıl gerçekleştiğini tanımlamak, ikincisi de İttifak üyelerinin külfet paylaşımı davranışlarında belirleyici faktörlerin neler olduğuna odaklanılarak söz konusu davranışların nedenlerini araştırmaktır.<sup>6</sup> Bu çalışmalarda konu ekonomi temelli yaklaşımlar ve uluslararası ilişkiler teorilerini içeren yaklaşımlar olarak iki ana eksen ele alınmaktadır. Uluslararası ilişkiler teorilerinin ana eksen olduğu çalışmalarda uluslararası sistem, uluslararası sistemin yapısı ve İttifak içerisindeki üyelerin konumu ve üyeler arasındaki ilişkilerin niteliği gibi hususlara odaklanılarak İttifak üyelerinin ortaya çıkan külfeti yüklenme konusundaki davranışlarının nedenleri araştırılmaktadır.

Külfet paylaşımı literatürünün ilk ve kurucu çalışmalarını içeren ekonomi temelli yaklaşımlar ise külfet paylaşımının nasıl biçimlendiğine odaklanmaktadır. Bu çalışmalar içerisinde savunmayı bir “kamu malı”<sup>7</sup> olarak tanımlayan Mancur Olson ve Richard Zeckhauser’ın “İttifakların Ekonomik Teorisi” adlı makalesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu makalenin amacı, ittifaklar içinde yük paylaşımının nasıl işlediğini araştırmaktır. Onlara göre NATO’nun oluşturduğu savunma ve caydırıcılığın tamamen kamu malı olması, ekonomik açıdan daha büyük/zen-

4 Peter Kent Forster ve Stephen J. Cimbala, *The US, NATO and Military Burden-Sharing* (Londra: Frank Cass, 2005), 1.

5 Todd Sandler ve John F. Forbes, “Burden Sharing, Strategy, and the Design of NATO”, *Economic Inquiry* 18, sayı 3 (1980): 425-444; John R. Oneal ve Mark A. Elrod, “NATO Burden-Sharing and the Forces of Change”, *International Studies Quarterly* 3, sayı 4 (1989): 435-456; John S. Duffield, “International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels”, *International Organization* 46, sayı 4 (1992): 819-855; Joseph Leggold, “NATO’s Post-Cold War Collective Action Problem”, *International Security* 23, sayı 1, (1998): 78-106; Marion Bogers, Robert Beerers ve Myriame Bollen, “NATO Burden Sharing Research along Three Paradigms”, *Defence and Peace Economics* 33, sayı: 5 (2020): 534-547.

6 Bogers, Beerers ve Bollen, “NATO Burden Sharing Research along Three Paradigms”, 534-536.

7 Kamu malı, tüketicilerin birbiriyle rekabet etmediği ve bir kişinin tüketiminin diğerlerinin tüketimini engellemediği ve oluşacak faydadan kimsenin dışlanamayacağı mallardır.

gin müttefiklerin, ekonomik açıdan daha küçük müttefiklere kıyasla GSYH'sinin büyük bir kısmını askeri harcamalara ayırmalarına ve orantısız derecede büyük bir savunma yükü üstlenmelerine yol açmaktadır.<sup>8</sup> Bu durum ise ekonomik açıdan daha küçük müttefiklerin kendi desteklerini en aza indirirken faydalarını en üst düzeye çıkarmak için diğer üyelerden bedava yararlanmaya çalışabilecekleri anlamına gelir ve bir sömürü ilişkisine yol açar.

İttifak temelli güvenliğin saf olmayan bir kamu yararı olduğunu savunarak Olson ve Zeckhauser'ın vardığı sonuca karşı çıkanlar da olmuştur. Eleştirenler, bedavacılık veya sömürü ilişkisini ittifakların kaçınılmaz ve doğal bir bileşeni olarak kabul etmekte ve ittifakların ürettiği genel faydanın yanında özel faydaların da bulunabileceğine dikkat çekmektedirler.<sup>9</sup> Ayrıca ekonomik açıdan daha büyük güçler, küçük güçleri terk edilme ve marjinalleşme korkusuna düşürmek için ittifak içi güvenlik tehditlerine ve çeşitli diplomatik ve ekonomik disiplin araçlarına başvurabilirler.<sup>10</sup>

Kısacası NATO'nun savunma harcamaları tartışmaları literatürde kamu yararı, saf olmayan kamu yararı ve özel (müttefiklere özgü) fayda gibi farklı kavramlar bağlamında ele alınmaktadır. Literatürdeki bu çalışmaların İttifak içerisinde külfet paylaşımını daha adil hale getirmek için politikalar geliştirmeye yönelik arayışları da etkilediği görülmektedir.

## ESKİMEYEN BİR SORUN: NATO İÇERİSİNDE KÜLFET PAYLAŞIMI TARTIŞMALARI

NATO içerisinde özellikle Avrupalı müttefiklerin adil bir oranda katkı sağlama-sını içeren külfet paylaşımıyla ilgili ihtiyaç, 1950'lerden itibaren ABD'li siyasi ve askeri yetkililer tarafından dile getirilmektedir. Bu çerçevedeki ilk örneklerden biri NATO'nun ilk Avrupa Müttefik Kuvvetler yüksek komutanı da olan ABD'nin 34. Başkanı Dwight D. Eisenhower'ın 1953'te net bir şekilde ABD'nin Avrupa savunmasındaki mali yükünün fazlalığına dikkat çekerek Avrupalı müttefiklere ABD'nin kaynaklarının tükenebileceği yönündeki uyarısıdır.<sup>11</sup> 1950'ler ve 1960'lar boyunca ABD'nin NATO'nun toplam savunma harcamalarına katkısı yüzde 70'in üzerindeydi. Transatlantik güvenlik yükünün daha dengeli ve sürdürülebilir bir şekilde paylaşılmasını sağlamak için çoğu Amerikan yönetimi Av-

8 Mancur Olson, Jr ve Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", *Review of Economics and Statistics* 48, sayı 3 (1966): 266-279.

9 Todd Sandler, "Impurity of Defense: An Application to the Economics of Alliances", *Kyklos* (Wiley Blackwell) 30, sayı 3 (1977): 454.

10 Jens Ringsmose, "NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War", ECPR Joint Sessions of Workshops, (2009), erişim 7 Haziran 2026, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/95a4009e-4a32-4706-9e74-d973f2d-03be9.pdf>.

11 Valbona Zeneli ve Philippe Dickinson, "Rethinking the NATO Burden-Sharing Debate", *New Atlanticist*, 20 Haziran 2024, erişim 7 Haziran 2026, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/rethinking-the-nato-burden-sharing-debate>.

rupalı müttefiklerini güvenlikleri için daha fazlasını yapmaya ve ulusal savunma bütçelerini artırmaya çağırmışlardır.

Soğuk Savaş yılları boyunca, külfet paylaşımı konusu büyük ölçüde savunmaya ayrılan GSYH açısından tartışılmıştır. ABD'nin Avrupalı müttefikleri üzerindeki baskısı en güçlü şekilde 1966-1975 arasında sunulan Mansfield Kararları'nda dile getirilmiştir. ABD'nin Avrupa'daki varlığına karşı çıkan İngiliz Senatör Mike Mansfield, Avrupa'daki Amerikan askerlerinin sayısında önemli bir azalma çağrısında bulunan bir dizi karar tasarısı sunmuştur. Karar tasarıları yasalaşmamış olsalar da ABD'nin NATO'ya yönelik politikası üzerinde önemli bir baskı oluşturmuştur.<sup>12</sup> Örneğin 1980'lerde Amerikan Kongresi, müttefiklerin ulusal savunma bütçelerini yıllık enflasyon oranından yüzde 3 daha fazla artırmamaları durumunda Avrupa'daki ABD askeri gücünü sınırlayan bir yasa çıkarmıştır.<sup>13</sup>

Bu çabalar belirli sonuçlar doğurmuştur. Ronald Reagan yönetiminin (1981-1989) savunma harcamalarında yaptığı artışlar Avrupalı NATO müttefikleri tarafından aynı oranda izlenemese de 1980'lerde İttifak genelindeki savunma harcamaları görece olarak artmıştır. 1985'te ABD, GSYH'sinin yüzde 6,7'sini savunmaya harcarken bu oran Birleşik Krallık'ta yüzde 5,3, Fransa'da yüzde 4,1, Almanya'da yüzde 3,2 ve İtalya'da yüzde 2,7'dir. Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından NATO ülkeleri savunma harcamalarını önemli ölçüde azaltmıştır. Birleşik Krallık'ın savunma harcamaları 1995'te yüzde 3'e, Fransa'nın yüzde 3,1'e, Almanya'nın yüzde 1,7'ye, İtalya'nın yüzde 1,8'e ve ABD'nin yüzde 3,8'e düşmüştür.<sup>14</sup>

7-8 Kasım 1991 arasında gerçekleştirilen NATO'nun Roma Zirvesi'nde Soğuk Savaş sonrası ilk stratejik konsept ilan edilmiştir. Bu konseptin odak noktasını ise İttifakın sınırlarının dışındaki tehditler ile bölgesel istikrarsızlıklar oluşturmuştur. İttifakın görevleri listesinde kolektif savunmanın yanına kriz yönetimi görevini de ekleyen bu yaklaşım, 24-25 Nisan 1999 arasında gerçekleştirilen Washington Zirvesi'nde ilan edilen stratejik konseptte de yeniden teyit edilmiştir. Bu süreçte Yugoslavya'nın dağılması sonrasında NATO'nun oynadığı rol ve İttifakın Bosna ve Kosova müdahaleleri, Avrupa güvenliğinin değişen doğasını daha görünür kılmakla birlikte külfet paylaşımı tartışmalarını da yeniden İttifakın gündemine taşımıştır.

10-11 Ocak 1994 arasında gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi'nde NATO içinde daha dengeli bir yük paylaşımını sağlamak için Avrupa Güvenlik ve Savun-



**NATO'da özellikle Avrupalı müttefiklerin savunma harcamalarına ve ittifakın yükümlülüklerine daha adil düzeyde katkı sağlamasını öngören külfet paylaşımı tartışmaları 1950'lerden bu yana ABD'li siyasi ve askeri yetkililer tarafından dile getirilmektedir.**

<sup>12</sup> Phil Williams, *The Senate and US Troops in Europe* (Londra: Palgrave Macmillan, 1985), 139-141.

<sup>13</sup> Karen L. Busler, "NATO Burden Sharing and the Three Percent Commitment", Congressional Research Service, 20 Nisan 1985.

<sup>14</sup> *NATO Burden Sharing After the Enlargement* (Washington: Congress of the United States Congressional Budget Office, 2001), 19.

ma Kimliği girişimi kabul edildi. Bu amaçla Avrupa müttefiklerinin ABD'nin yokluğunda NATO araç ve yeteneklerini kullanarak operasyonlar yürütmelerini sağlamak üzere ayrılabilir ancak ayrı olmayan Birleşik Müşterek Görev Güçleri geliştirildi.<sup>15</sup> Müşterek Görev Güçleri ile ilgili daha detaylı düzenlemeleri içeren kararlar ise NATO'nun 1996 Berlin'deki Bakanlar Toplantısı'nda alındı. Ancak 2002'nin sonları ve 2003'ün başlarında "Berlin Artı" düzenlemeleriyle geliştirilen NATO-Avrupa Birliği (AB) iş birliği, sorunun çözümünde önemli bir rol oynayamadı. Atılan adımlara rağmen AB üye devletleri savunma harcamalarını düşük tuttıkları ve bunları artırmaktan kaçındıkları için külfet paylaşımı konusunda



**NATO'nun Libya operasyonu, ABD ile Avrupalı müttefikleri arasındaki külfet paylaşımı dengesizliklerini ve askeri kabiliyet farklılıklarını ortaya çıkarması bakımından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir.**

transatlantik uyumsuzluk devam etti. Ayrıca NATO tarafından gerçekleştirilen Bosna ve Kosova operasyonları Avrupalı müttefiklerin askeri operasyonların etkin şekilde yürütülmesinde ABD'nin askeri kabiliyetlerine bağımlılıklarını bir kez daha gösterdi.<sup>16</sup>

Soğuk Savaş sonrası dönemdeki askeri dönüşüm sırasında, külfet paylaşımı sorununu çözmek için NATO içinde çeşitli raporlar yayımlanmış ve faaliyetler yürütülmüştür. 1999'da kabul edilen "Savunma Yetenekleri Girişimi" ve 2002 Prag Zirvesi'nde yayımlanan "Prag Yetenekleri Taahhüdü" İttifak üyeleri arasında birlikte çalışma ve yükü paylaşma iradesini yansıtan belgelerdir. Bu yaklaşımın bir örneği hava taşımacılığı yeteneklerini geliştirmek amacıyla 2006'da başlatılan ve bugün on iki NATO üyesi ülke (ABD, Bulgaristan, Estonya, Finlandiya, Hollanda, İsveç, Litvanya, Macaristan, Norveç, Polonya, Romanya ve Slovenya ) tarafından sürdürülen Uluslararası Stratejik Hava Taşımacılığı Çözümü'dür (The Strategic Airlift International Solution, SALIS).<sup>17</sup>

NATO'nun askeri ve ekonomik kapasiteler açısından en büyük faaliyetlerinden olan Afganistan operasyonu, savunma harcamalarının yalnızca bir bütçe kalemi değil müttefiklerin operasyonel kapasite ve diğer farklı askeri kabiliyetleri açısından da bir gösterge olduğunu teyit etmiştir. Bu noktada NATO liderliğinde yürütülmesine rağmen Avrupalı müttefiklerin Afganistan operasyonuna ABD'nin istediği ölçüde katkıda bulunmamasının<sup>18</sup> da Amerikan yönetimleri tarafından tenkit konusu yapıldığı belirtilmelidir.

Barack Obama'nın başkanlığı döneminde (2009-2017) de Amerikan yönetimi NATO'da adil külfet paylaşımını gündemde tutmuştur. Ancak yine Avrupalı müttefikler savunma harcamaları ve askeri kabiliyet açısından Amerikan yöneti-

15 "Declaration of the Heads of State and Government", NATO, 11 Ocak 1994, erişim 7 Haziran 2026, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24470.htm?mode=pressrelease](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease).

16 Arif Bağbaşıoğlu, "NATO Burden-Sharing in the COVID-19 Era: A Diminishing U.S. Appetite for Security Guarantees for Europe?", *Perceptions: Journal of International Affairs* 26, sayı 1 (2021): 35.

17 "Strategic Airlift", NATO, 7 Mart 2024, erişim 7 Haziran 2026, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50107.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50107.htm).

18 John Sperling ve Mark Webber, "NATO: From Kosovo to Kabul", *International Affairs* 85, sayı 3 (Mayıs 2009): 491-511.

minin beklentilerini karşılayamamıştır. NATO'nun Libya operasyonu bu açıdan önemli bir örnektir. Fransa ve İngiltere'nin öncülüğünde başlatılan operasyonda ancak ABD'nin askeri kabiliyetleri operasyona dahil edildikten sonra NATO hedeflerine ulaşabilmiştir. Libya'da gerçekleştirilen operasyon kapsamında Avrupalı müttefiklerin operasyonel yetenekler (hava yoluyla istihbarat toplamak için kullanılan insansız hava araçları [İHA'lar], hava ikmal taşıtları, hassas güdümlü silahlar ve yer kontrol imkanları gibi gelişmiş bir askeri operasyon yürütmekte büyük önemi olan kaynaklar vb.) açısından ABD'ye olan bağımlılıkları göz önüne serilmiştir.<sup>19</sup> 2011'de dönemin ABD Savunma Bakanı Robert Gates'in konuyla ilgili tespit ve düşünceleri bu açıdan önemlidir. Gates'e göre Avrupa savunma yeteneklerindeki düşüş eğilimleri durdurulmazsa, geleceğin siyasi liderleri ABD'nin NATO'ya yaptığı yatırımın getirisinin maliyetine değmeyeceğini düşünebilirler.<sup>20</sup> Bu bağlamda NATO'nun Libya operasyonu ABD ile Avrupalı müttefikleri arasındaki külfet paylaşımı ve askeri kabiliyet farklılığını ortaya koyması açısından önemli bir örnektir.

## KÜLFET PAYLAŞIMI SORUNUNA İTTİFAK İÇERİSİNDEKİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

NATO'nun Libya operasyonu sırasında bir kez daha gün yüzüne çıkan bu sorun, İttifak içinde bazı somut çözüm arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte en dikkat çeken teşebbüslerden biri 2011'den itibaren "akıllı savunma" kavramı/girişimi çerçevesinde yapılan faaliyetlerdir. Akıllı savunma, uluslararası kamuoyuna Şubat 2011'de gerçekleştirilen Münih Güvenlik Konferansı'nda dönemin NATO Genel Sekreteri Anders Fogh Rasmussen'in yaptığı konuşmayla tanıtılmıştır. "Savunmaya tahsis edilen sınırlı kaynaklarla maksimum etkiye ulaşma" olarak betimlenen akıllı savunma, 20-21 Mayıs 2012 arasında gerçekleştirilen Chicago Zirvesi ile resmi olarak İttifakın savunma stratejisinin bir parçası haline getirilmiştir. İzleyen süreçte 4-5 Eylül 2014 arasında gerçekleştirilen Galler Zirvesi'nde alınan kararlarda da akıllı savunmanın NATO'nun savunma planlama politikasının temel bir unsuru olarak değerlendirildiği görülmektedir.<sup>21</sup>

Akıllı savunma kavramının oluşturulmasıyla ilgili sürecin başlangıcı, erken Soğuk Savaş sonrası dönemde NATO'nun işlevine dair tartışmalara kadar uzanmaktadır. İttifakın işlevine ilişkin tartışmalarda örgütün kurumsal kimliğinin –mevcut koşullar dahilinde– asli bir öneminin kalmadığını iddia edenler bunu genel olarak iki temel gerekçeye dayandırmışlardır. Birincisi İttifakın temelinde

19 Ellen Hallams ve Benjamin Schreer, "Towards a 'Post-American' Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya", *International Affairs* 88, sayı 2 (2012): 313-327.

20 Zeneli ve Dickinson, "Rethinking the NATO Burden-Sharing Debate".

21 Arif Bağbaşıoğlu, "Güncelliğini Yitirmeyen Bir Sorun Olan Yük Paylaşımına Yeni Bir Çözüm Arayışı: Akıllı Savunma ve NATO", *Gazi Akademik Bakış* 10, sayı 19 (2016): 211-215.



Savunma harcamaları konusunda Stoltenberg NATO'nun kolektif savunma kapasitesi, İttifak dayanışması ve transatlantik güvenliğin sürdürülebilirliği bağlamında bir çözüm arayışına odaklanırken Trump ise meseleyi Önce Amerika söylemi çerçevesinde değerlendirmektedir.

yatan transatlantik bağlantının, üyelerinin çıkarlarına hizmet etme fonksiyonunu yitirmesidir. İkinci gerekçe ise NATO'nun Kıta Avrupası'nın güvenlik ve istikrarına hizmet edemez hale gelmesidir.<sup>22</sup> İşte bu tartışmaların içinde doğan akıllı savunma kavramı, küresel tehditlerin arttığı fakat bunlarla mücadele edecek kaynakların ve daha önemlisi ortak iradenin azaldığı, ABD'nin stratejik önceliklerini Asya Pasifik'e kaydırduğu bir uluslararası konjonktürde üretilmiştir. Rasmussen, Çin ve Hindistan gibi yükselen güçlerin askeri harcamalarını artırdıkları bir dönemde Avrupa ülkelerinin savunma harcamalarında yaşanan düşüşü endişe verici olarak değerlendirmiştir.<sup>23</sup> Rasmussen'in akıllı savunmayı büyük ölçüde Avrupa

ülkelerinden kaynaklanan bir sorunun çözümü olarak sunduğu ifade edilebilir. Bu bakımdan akıllı savunmanın, müttefik ülkelerin savunma harcamalarındaki daralmayı telafi etmek ve Avrupalı devletlerin ABD'ye olan askeri anlamdaki bağımlılıklarını azaltmak için bir fırsat olarak değerlendirildiği açıktır. Akıllı savunmanın tam anlamıyla intibakı üye ülkelerin savunma planlama politikalarının koordine edilmesine ve ortak tehdit algılarına bağlıdır. NATO içerisinde söz konusu koordinenin ve ortak tehdit algısının resmi metinler dışında fiili olarak hayat bulmasının zorluğu dikkate alındığında akıllı savunmanın tam anlamıyla gerçekleştirilemeyeceği ifade edilebilir.<sup>24</sup> Ancak akıllı savunma bir söylem olarak NATO'nun gündeminde kalmayı sürdürmektedir.

2014'te Rusya'nın Kırım'ı ilhak ve işgal etmesi ise terörizmle mücadele faaliyetlerinin yanı sıra İttifakın kolektif savunma görevi ve caydırıcılığının artırılmasına vurgu yapan bir söylemi ve buna uygun eylem planlarını beraberinde getirmiştir. Bu durum ise NATO içerisindeki külfet paylaşımı tartışmalarına farklı bir

yön çizmiş ve yeni çözüm önerilerini beraberinde getirmiştir.

4-5 Eylül 2014 arasında NATO'nun Galler Zirvesi'nde İttifak üyelerinin güvenliğini ve İttifakın kolektif savunma ve kriz yönetimiyle ilgili kabiliyetlerini artırmayı amaçlayan Hazırlık Eylem Planı uygulamaya koyulmuştur. Ayrıca bu kapsamda İttifak üyelerinin belirli kriterlere uygun bir biçimde savunma harcamalarının artırılmasına, NATO Mukabele Kuvvetinin parçası olarak Çok Yüksek Hazırlık Seviyesinde Kuvvet oluşturulmasına ve NATO kuvvetlerinin olası saldırılar karşısındaki hazırlık düzeylerinin yükseltilmesine karar verilmiştir.<sup>25</sup> Bu

22 Andrew M. Dorman ve Joyce Kaufman, *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice* (Stanford: Stanford University Press, 2011), 2-3.

23 Anders Fogh Rasmussen, "Building Security in an Age of Austerity", Keynote Speech at the 4 February 2011 Munich Security Conference, erişim 7 Haziran 2026, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_70400.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm).

24 Bağbaşıoğlu, "Güncelliğini Yitirmeyen Bir Sorun Olan Yük Paylaşımına Yeni Bir Çözüm Arayışı", 222.

25 "Wales Summit Declaration", NATO, 5 Eylül 2014, erişim 7 Haziran 2026, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en).

zirvede külfet paylaşımı bağlamındaki en önemli konu ise 2006'da kabul edilen bir üye ülkenin savunma harcamalarının o ülkenin GSYH'sinin en azından yüzde 2'sini oluşturması şartıyla ilgilidir. 2014 Galler Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde üye ülke liderleri 2024'e kadar yüzde 2 şartını yerine getirme taahhüdünde bulunmuşlar ve söz konusu şartın yanı sıra İttifak üyesi devletlerin savunma bütçelerinin yüzde 20'sinden fazlasını Ar-Ge'yi de içerecek önemli teçhizat harcamasında kullanacakları bir taahhüt olarak sonuç bildirgesine eklenmiştir.

Trump'ın hem mevcut hem de 2017-2021 arasındaki başkanlığı dönemlerinde ve seçim kampanyalarında çeşitli vesilelerle külfet paylaşımı konusu gündemde olmaya devam etmiştir. Trump, Nisan 2016'da seçim kampanyası esnasında ABD'nin Avrupalı müttefiklerine kıyasla haksız mali yük taşıdığını defalarca dile getirerek NATO'nun modasının geçtiğini öne sürmüştür.<sup>26</sup> Joe Biden yönetiminde (2021-2025) tartışılmakla beraber transatlantik ilişkiler açısından bir kriz niteliği taşımayan külfet paylaşımı, ikinci Trump yönetiminde NATO müttefiklerinin yeterli katkı sağlamamakla ve bedavacı olmakla suçlanması ile İttifakın ABD açısından mali külfet oluşturduğunu içeren söylemler, NATO'nun geleceğine ilişkin tartışmaları derinleştirmiştir.

Trump, transatlantik ilişkileri “Önce Amerika” (America First) perspektifinden değerlendirmekte; Avrupalı müttefikler savunma harcamalarını önemli ölçüde artırmadıkça ABD'nin bu ülkelerin güvenliğinin maliyetini üstlenmesinin gerekçesini sorgulamaktadır. 2014-2024 arasında NATO genel sekreterliği görevinde bulunan Jens Stoltenberg'in görev süresince yaşadıklarını anlattığı *Ben Görevdeyken* adlı kitabında Trump'ın savunma harcamaları ve adil külfet paylaşımı konusundaki tutumunu detaylı bir şekilde anlatmaktadır. Jens Stoltenberg ile Donald Trump arasında savunma harcamaları ve külfet paylaşımı konusunda zaman zaman söylem ve yöntem farklılıkları yaşansa da her iki aktörün de NATO üyelerinin savunmaya daha fazla kaynak ayırması gerektiği konusunda büyük ölçüde aynı hedefi paylaştıkları ifade edilebilir. Savunma harcamaları konusunda Stoltenberg NATO'nun kolektif savunma kapasitesi, İttifak dayanışması ve transatlantik güvenliğin sürdürülebilirliği bağlamında bir çözüm arayışına odaklanırken Trump ise meseleyi Önce Amerika söylemi çerçevesinde değerlendirmektedir.

## RUSYA-UKRAYNA SAVAŞININ NATO'YA VE KÜLFET PAYLAŞIMINA YÖNELİK YANSIMALARI

24 Şubat 2022'de Rusya'nın Ukrayna'ya karşı başlattığı savaş, Avrupa güvenlik mimarisini etkilediği gibi aynı zamanda NATO'nun stratejik öncelikleri, savun-

<sup>26</sup> Asley Parker, “Donald Trump Says NATO is ‘Obsolete,’ UN is ‘Political Game’”, *The New York Times*, 2 Nisan 2016.

ma planlaması ve külfet paylaşımı anlayışını da değiştirmiştir. Bu çerçevede savaşın beş temel sonucu olmuştur.

Birincisi NATO'ya yönelik devlet kaynaklı tehdit söylemini güçlendirerek İttifakın kolektif savunma misyonunu yeniden merkeze taşımıştır. 11 Eylül saldırıları sonrasında terörle mücadele operasyonlarına yönelen NATO, yeniden yüksek yoğunluklu devletler arası çatışma senaryolarına odaklanmaya başlamıştır. Savaşın başlamasıyla birlikte NATO illegal yapılar tarafından gerçekleştirilen terörizm gibi sadece asimetrik tehditlerle değil bir devletin –bu noktada Rusya'nın– silahlı kuvvetlerini ve o devletin konvansiyonel ve nükleer varlığını odak noktasına alan bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu yaklaşım değişikliğinin en somut sonucu ise Doğu Avrupa ülkelerinde NATO'nun askeri varlığının artırılmasıdır.

İkincisi Avrupa'nın savunma kapasitesindeki eksiklikleri daha görünür hale getirmiştir. Ukrayna'ya sağlanan mühimmat ve silah desteği birçok Avrupa ülkesinin mühimmat stoklarının yetersiz olduğunu göstermiştir.

Üçüncüsü NATO içerisinde görece de olsa bir konsolidasyon sağlayarak İttifakın genişleme sürecini yeniden hızlandırmıştır. Finlandiya ve İsveç'in NATO üyelikleri, Rusya'nın saldırgan politikalarının Avrupa'da güvenlik kaygılarını artırdığının en somut göstergesidir.

Dördüncüsü NATO içerisinde külfet paylaşımı tartışmalarını yeniden artırmıştır. ABD, Ukrayna'ya verilen askeri desteğin büyük kısmını üstlenirken Amerikan yönetimi Avrupa devletlerinden daha fazla katkı sunmasını beklemektedir.

Son olarak da siber güvenlik, enerji güvenliği, kritik altyapıların korunması, yapay zeka (YZ) teknolojileri ve uzay güvenliği gibi alanları NATO'nun yeni güvenlik gündeminin önemli parçaları haline getirmiştir.

Bu çerçevede NATO'nun geleceği yalnızca savunma harcamalarının artırılmasına değil müttefiklerin ortak stratejik vizyon geliştirebilmesi, teknolojik dönüşüme uyum sağlayabilmesi ve transatlantik siyasi dayanışmayı sürdürebilmesine bağlı olacaktır.

## KÜLFET PAYLAŞIMI TARTIŞMALARINDA GÜNCEL GELİŞMELER

Galler Zirvesi'nde NATO üyelerinin belirli kriterlere uygun bir biçimde savunma harcamalarını artırmalarına yönelik alınan karar –NATO içerisinde İttifakın kuruluşundan itibaren yoğunluğu değişmekle beraber– gündemdeki yerini daima koruyan külfet paylaşımı sorunu açısından büyük önem taşımaktadır. Müttefikler arasında savunma harcamaları ve külfet paylaşımı konularında yürütülen tartışmalar İttifakın değişen güvenlik ortamına uyum arayışının bir sonucudur. Külfet paylaşımı tartışmalarında en dikkate değer kriterler üye devletlerin savunma harcamalarının GSYH'lerinin en az yüzde 2'sine ulaşması ve savunma bütçelerinin

en az yüzde 20'sini Ar-Ge faaliyetlerini kapsayan önemli teçhizat yatırımlarına ayırmalarıdır.

Tablo 2 ve 3'te yer alan güncel verilere göre üye ülkelerin GSYH'lerinin yüzde 2'sini savunma harcamalarına ayırma taahhüdüne uydukları görülmektedir. Külfet paylaşımı sadece finansal değil aynı zamanda operasyonel kabiliyetlerin paylaşımı olarak da yapılandırılmaktadır. Külfet paylaşımı NATO içerisinde somut, izah edilebilir hedefler ve taahhüt mekanizmalarıyla desteklenen kurumsal bir öncelik haline gelmiştir. Güvenliğin bölünmezliği, İttifak dayanışması, adil risk ve külfet paylaşımı İttifakın geleceği açısından kritik değer taşıyan hususlardır. Yeni savaşların ve devletler arasındaki rekabetin daha görünür olduğu bir uluslararası ortamda müttefiklerin, kolektif güvenliğinin sağlanabilmesi adına sorumluluğun üzerlerine düşen payını alma hususunda isteklilik ve yeteneklerini daha fazla göstermek zorunda oldukları açıktır. Türkiye, gelişen savunma sanayii imkanları, yüksek savunma harcamaları ve operasyonel tecrübesiyle bu gerçeğin farkında olarak külfet paylaşımına en fazla katkı sağlayan ülkelerden birisidir.

TABLO 2. NATO ÜLKELERİNİN SAVUNMA HARCAMALARININ GSYH'LERİNE ORANLARI (2014-2025, YÜZDE)		
Ülke	2014	2025*
Polonya	1,9	4,48
Litvanya	0,9	4,00
Letonya	1,0	3,73
Estonya	1,9	3,38
Norveç	1,5	3,35
ABD	3,5	3,22
Danimarka	1,2	3,22
Yunanistan	2,3	2,85
Finlandiya	1,5	2,77
İsveç	1,1	2,51
Hollanda	1,2	2,49
Birleşik Krallık	2,2	2,40
Türkiye	1,5	2,33
Romanya	1,4	2,28
Bulgaristan	1,3	2,06
Macaristan	0,9	2,06
Fransa	1,8	2,05
Slovakya	1,0	2,04
Hırvatistan	1,8	2,03

Karadağ	1,5	2,03
Slovenya	1,0	2,02
Arnavutluk	1,0	2,01
İtalya	1,2	2,01
Kanada	1,0	2,01
Portekiz	1,3	2,00
Almanya	1,2	2,00
Kuzey Makedonya	1,1	2,00
Belçika	1,0	2,00
Çekya	1,0	2,00
İspanya	1,0	2,00
Lüksemburg	0,4	2,00

**Kaynak:** "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)", NATO, erişim 7 Haziran 2026, <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf>.

\* Veriler 3 Haziran 2025 fiyatları ve döviz kurları itibarıyladır. 2025 rakamları tahmini değerlerdir.

**TABLO 3. NATO ÜLKELERİNİN SAVUNMA HARCAMALARINDA EKİPMAN HARCAMASININ PAYI (2014-2025, YÜZDE)**

Ülke	2014	2025*
Polonya	19	54,4
Lüksemburg	22	53,5
Finlandiya	14	46,0
Litvanya	15	45,8
Macaristan	8	45,0
Arnavutluk	17	42,1
Birleşik Krallık	23	36,0
İsveç	36	35,8
Letonya	8	35,5
Yunanistan	9	35,0
Karadağ	8	34,3
Kuzey Makedonya	6	32,4
İspanya	14	32,3
Romanya	16	31,8
Norveç	21	31,4
Slovakya	11	31,1
Fransa	25	31,0
Çekya	7	30,7

Hırvatistan	28	29,9
ABD	26	29,7
Bulgaristan	1	29,1
Türkiye	25	27,0
Slovenya	0,5	26,6
Hollanda	1	26,1
Estonya	11	25,8
İtalya	23	25,7
Kanada	11	22,6
Almanya	13	20,0
Danimarka	14	20,0
Portekiz	11	20,0
Belçika	4	14,5

**Kaynak:** "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)".

\* Veriler 3 Haziran 2025 itibarıyla 2021 fiyatları ve döviz kurlarına dayanmaktadır. 2025 rakamları tahmini değerlerdir.

NATO Genel Sekreterliği tarafından yayımlanan NATO'nun 2025 faaliyet raporuna göre tüm müttefikler GSYH'lerinin en az yüzde 2'sini savunmaya ayırma hedefine ulaşmışlar ve yine tabloda görüldüğü üzere birçok ülke savunma harcamalarını önemli ölçüde artırmıştır. 2014-2025 döneminde NATO'nun Avrupalı müttefikleri ve Kanada'nın yıllık savunma harcamaları reel olarak yüzde 106 artarak iki katından fazla yükselmiştir.<sup>27</sup> 24-25 Haziran 2025 arasında Lahay'de düzenlenen zirvede NATO üyeleri 2035'e kadar GSYH'lerinin yüzde 5'ini savunma ve güvenlik harcamalarına, bunun yüzde 3,5'lik bölümünü de temel savunma harcamalarına ayıracak şekilde daha da iddialı yeni bir hedef belirlemiştir. Bu taahhüdün hayata geçme potansiyeli İttifakın dayanışma söyleminin sürdürülebilirliği bağlamında kritik bir öneme sahiptir.

## KÜLFET PAYLAŞIMININ GELECEĞİ: GERÇEKLER, BEKLENTİLER VE OLASILIKLAR

Önümüzdeki döneme ilişkin bazı temel projeksiyonlar şu şekilde sıralanabilir:

### AVRUPA'NIN SAVUNMA HARCAMALARININ ARTMASI BEKLENTİSİ

Rusya-Ukrayna savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni güvenlik ortamı, NATO içerisindeki külfet paylaşımı tartışmalarını yeniden İttifakın merkezi gündem maddelerinden biri haline getirmiştir. Külfet paylaşımı sorunu için atılan en so-

<sup>27</sup> *The Secretary's Annual Report 2025*, (Brüksel: NATO, 2026), 60-67.

mut adımlardan olan yüzde 2 kriterinin tüm üyeler tarafından sağlanmasında en önemli etkenlerden biri süregiden Rusya-Ukrayna savaşının Avrupalı müttefiklerde meydana getirdiği baskı ve olası tehdit algısının genişlemesidir. Savaş aynı zamanda İHA'ların yoğun kullanımı, YZ teknolojisinin savaş endüstrisine eklenmesi gibi savaş teknolojisine getirdiği yeniliklerle askeri modernizasyonu da zaruri hale getirmiştir. Dolayısıyla mevcut konjonktür Rus tehdidi ve savaş teknolojisinin YZ ile entegre olmuş dijital dönüşümü nedeniyle savunma harcamalarındaki artış eğilimini destekler niteliktedir. Polonya'nın hızlı silahlanma süreci, Almanya ve Baltık ülkelerinin savunma bütçelerindeki artışlar, Avrupa'nın uzun vadede daha yüksek savunma harcamaları yapmayı sürdüreceğini göstermektedir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde hedeflenen yüzde 5 taahhüdünün hayata geçme olasılığı artmaktadır. Ancak İttifak içinde başta İspanya olmak üzere karara farklı ölçülerde muhalefet eden ülkelerin bulunduğu da belirtilmelidir.

## NATO'DA KÜLFET PAYLAŞIMININ İÇERİĞİNDE DEĞİŞİM OLASILIĞI

İttifak içerisinde orta vadede külfet paylaşımının yalnızca savunma bütçeleri üzerinden değerlendirilmeyeceği açıktır. Bu minvalde düşünüldüğünde savunma sanayii üretim kapasitesi, mühimmat üretimi, siber güvenlik, YZ destekli askeri teknolojiler, hava ve füze savunma sistemleri gibi alanların da külfet paylaşımının önemli unsurları haline gelmesi olasıdır. Bu durum ise özellikle teknoloji üretebilen ülkelerin NATO içerisindeki stratejik ağırlığını artıracaktır. Diğer taraftan tanımın içeriği genişlediği takdirde operasyonel katkılar, askeri hazırlık seviyesi, savunma sanayii üretimi, lojistik kapasite ve teknoloji geliştirme gibi alanlar da ölçüt haline gelebilir.

Karadeniz, Ortadoğu ve Doğu Akdeniz'deki gelişmeler dikkate alındığında Türkiye'nin NATO içerisindeki stratejik rolü daha da önem kazanacaktır. Bu noktada Türkiye'nin yalnızca savunma harcamaları açısından değil güçlü savunma sanayii, operasyonel tecrübesi ve coğrafi konumuyla da NATO'nun külfet paylaşımına önemli katkı sağladığı vurgulanmalıdır.

## AVRUPA ÜLKELERİ ARASINDA STRATEJİK OTONOMİ TARTIŞMALARI VE GERÇEKLER

Orta vadede Fransa başta olmak üzere bazı Avrupa devletlerinin, ABD'ye bağımlılıklarını azaltmayı hedefleyen stratejik otonomi tartışmalarını sürdürmeleri olasıdır. Ancak Rusya tehdidinin devam etmesi ve Avrupa'nın askeri kapasite eksiklikleri nedeniyle kısa ve orta vadelere NATO'nun yerini alabilecek bağımsız bir Avrupa savunma yapısının ortaya çıkması zor görünmektedir.

ABD'nin bilhassa Trump'ın mevcut ikinci başkanlığı döneminde daha sık dile getirdiği NATO'ya yönelik eleştirileri külfet paylaşımı sorunu için de kilit

bir konumdadır. Grönland konusunda Danimarka ile yaşanan gerilim ve mevcut ABD/İsrail-İran savaşında NATO üyelerinden beklenen desteğin sağlanamaması başta olmak üzere İttifak üyesi ülkelerin ABD'nin beklentileri ile uyuşmayan tepkileri transatlantik ilişkilerin giderek kırılganlaşan yapısına işaret etmektedir. Ancak ABD'den bağımsız bir Avrupa savunma stratejisinin mümkün görünmediği koşullarda müttefikler arası dayanışmanın sürdürülebilirliğini sağlamak temel bir öncelik olarak belirmektedir. Bu noktada külfet paylaşımı konusunda sağlanacak kolektif mutabakat yükselen yeni tehditlere karşı adapte olma mecburiyetinde olan İttifakın ortak kararlılık iradesini pekiştirecektir.

## SONUÇ

Külfet paylaşımı yalnızca savunma bütçelerinin büyüklüğüyle ilgili teknik veya ekonomik bir konu olmaktan çıkmış; İttifak dayanışması, siyasi irade, stratejik sorumluluk ve kolektif savunma anlayışının sürdürülebilirliğiyle doğrudan bağlantılı bir mesele haline gelmiştir. Bu analizde ortaya koyulduğu üzere Amerikan yönetimlerinin farklı dönemlerde dile getirdikleri eleştiriler ve Avrupa ülkelerinin savunma harcamalarına yönelik yaklaşımları değişiklik gösterse de NATO içerisindeki külfet paylaşımı sorunu İttifakın yapısal özelliklerinden kaynaklanan ve tamamen ortadan kaldırılması güç bir olgu olarak varlığını sürdürmektedir.

NATO, uluslararası konjonktürün değişen yapısına hızlıca entegre olabilen dinamik ve sürdürülebilir bir güvenlik mimarisi olarak öne çıkmıştır. Türkiye ise bu büyük kurumsal mimarinin sahada sonuç üreten ve müttefiklerin güvenliğine doğrudan katkı sağlayan belirleyici aktörlerinden birisidir. Türkiye askeri kapasitesi, kriz yönetimi tecrübesi ve ara buluculuk rolüyle çözüm üreten bir müttefiklerdir. Türk savunma sanayiinin ulaştığı yetkinlik ve elde ettiği potansiyel Türkiye ve diğer NATO üyesi ülkeler arasındaki savunma iş birliğinin geliştirebilmesi için önemli fırsatlar sunmaktadır. Özellikle otonom sistemler ve İHA'lar gibi yeni ve yıkıcı teknolojilere yapılan yatırımlar NATO'nun operasyonel kapasitesini artırmış ve Türkiye'nin İttifak içindeki konumunu güçlendirmiştir. Bu bağlamda 7-8 Temmuz 2026 arasında Ankara'da gerçekleştirilecek NATO Hükümet Devlet Başkanları Zirvesi hem Türkiye'nin İttifak içerisindeki vazgeçilmez konumunun teyit edilmesi hem de İttifakın geleceğine ilişkin savunma harcamaları ve külfet paylaşımı tartışmalarının yeni güvenlik ortamı çerçevesinde yeniden şekillendirilmesi açısından özel bir önem taşımaktadır. Bu zirvede müttefiklerin savunma harcamaları konusundaki taahhütlerinin daha somut şartlara bağlanması beklenmektedir.

Rusya-Ukrayna savaşı sonrasında ortaya çıkan güvenlik dinamikleri, Avrupa'nın savunma alanındaki sorumluluklarını artırırken ABD'nin müttefiklerinden daha fazla katkı beklentisini de güçlendirmiştir. Ancak NATO'nun başarı-

sı yalnızca daha fazla harcama yapılmasına değil bu kaynakların ortak güvenlik hedeflerine uygun şekilde kullanılmasına da bağlıdır. Ankara Zirvesi'nin ortaya koyacağı kararlar ve müttefiklerin yeni taahhütleri, NATO'nun kolektif savunma kapasitesinin güçlendirilmesi ve transatlantik güvenlik bağının sürdürülebilirliği açısından belirleyici olacaktır.

NATO'nun Avrupalı üyelerinin savunma harcamaları 2014'ten beri artma eğilimindedir; savunma harcamalarıyla ilgili taahhütlerin oluşturulması ve İttifak içinde akıllı savunma gibi çabalar görece de olsa bu sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Burada vurgulanması gereken husus külfet paylaşımı sorununun bir boyutunu oluşturan ve son zamanlarda daha görünür hale gelen İttifak üyeleri arasındaki güvenlik ve tehdit algısı farklılığıdır. NATO'nun AB üyesi olan üyelerinin külfet yaklaşımı bağlamında stratejik sorumluluklarını NATO çerçevesinde güçlendirmeleri İttifakın başarısı açısından anlamlı olacaktır. Ancak AB üyesi olmayan NATO üyelerinin ve özellikle Türkiye'nin Avrupa'nın güvenlik ve savunma girişimlerinde dışlanması ya da çevre unsurları olarak tanımlanması söz konusu girişimlerin başarılı olmasını da engelleyecek niteliktedir. Türkiye güçlü savunma yetenekleri ve sanayisiyle Avrupa'nın güvenliğine ve savunmasına daha da fazla katkı sağlayabilir. Sert ve yumuşak güç unsurlarıyla dünyanın tüm bölgeleriyle güvene dayalı somut ilişkiler kurabilen ve risk üstlenen Türkiye'nin NATO'daki varlığı, İttifakın hedeflerine ulaşması açısından da son derece değerlidir. Türkiye, bu süreçte NATO'nun kolektif güvenliğine aktif katkı sağlayan ve İttifakın güney kanadında güvenlik üreten bir aktör olarak öne çıkmaktadır.

## **ARIF BAĞBAŞLIOĞLU**

2002'de Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun olmuştur. 2004'te aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimini, 2011'de aynı ana bilim dalında doktora eğitimini tamamlamıştır. Kasım 2005-Ocak 2009 arasında Türk Silahlı Kuvvetleri Barış için Ortaklık Eğitim Merkezi Komutanlığında sivil olarak uluslararası ilişkiler uzmanı ve kurs direktörü olarak çalışmıştır. Eylül 2012-Eylül 2013 arasında Kanada Ottawa Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak post doktora çalışmaları yapmıştır. Ocak 2009-Şubat 2019 arasında Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi'nde araştırma görevlisi ve öğretim üyesi olarak çalışmıştır. Şubat 2019-Kasım 2023 arasında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler (İngilizce) Bölümü öğretim üyesi ve bölüm başkanı olarak görev yapmıştır. NATO'nun uluslararası politikadaki konumu, Amerikan dış politikası, uluslararası güvenlik ve çatışmaların çözümü konularında uluslararası dergilerde yayımlanmış çeşitli akademik çalışmaları ve biri editöryel çalışma olmak üzere iki kitabı mevcuttur. Halen İzmir Demokrasi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler (İngilizce) Bölümü öğretim üyesi ve bölüm başkanı olarak görev yapmaktadır.

# NATO'da Savunma Harcamaları Tartışmaları: Transatlantik Güvenliğin Dönüşümü ve Külfet Paylaşımı

Arif Bağbaşıoğlu

**L**NATO içerisindeki savunma harcamaları ve külfet paylaşımı ile ilgili tartışmalar, İttifakın kuruluşundan itibaren transatlantik güvenlik ilişkilerinin süreklilik gösteren gündem maddelerinden biri olmuştur. Savunma harcamaları, devletlerin güvenlik ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mali kaynak tahsisinin ötesinde İttifak dayanışması, kolektif savunma kapasitesi ve stratejik bağlılığın somut göstergeleri arasında yer almaktadır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) NATO içerisindeki askeri ve ekonomik ağırlığı, Avrupalı müttefiklerin savunma yüküne ne ölçüde katkı sağladıkları konusundaki tartışmaları sürekli gündemde tutmuştur. Soğuk Savaş döneminde Sovyet tehdidi karşısında ortaya çıkan külfet paylaşımı tartışmaları, bu dönem sonrasında savunma bütçelerindeki azalma, 11 Eylül sonrasında değişen güvenlik tehditleri, Rusya'nın Kırım'ı ilhaki ve Rusya-Ukrayna savaşı gibi gelişmelerle birlikte farklı boyutlar kazanmıştır.

Bu analiz, NATO'daki savunma harcamaları ve külfet paylaşımı tartışmalarını tarihsel ve teorik bir çerçevede incelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle savunma harcamaları ve külfet paylaşımı kavramlarının literatürdeki yeri ele alınmakta, ardından NATO içerisinde külfet paylaşımı tartışmalarının tarihsel gelişimi irdelenmektedir. Analizin temel argümanı ise Avrupa güvenlik mimarisinde yaşanan dönüşüm dikkate alındığında, NATO'daki savunma harcamaları tartışmalarının yalnızca ekonomik bir külfet paylaşımı sorunu olmadığı aynı zamanda transatlantik güvenlik mimarisinin sürdürülebilirliği, ABD liderliğinin niteliği ve İttifakın geleceği üzerinde doğrudan etkili olan stratejik bir mesele olduğudur.



SETA

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL

[www.setav.org](http://www.setav.org)