

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**TARİHİ SÜREÇ İÇİNDE DEFTERDARLIĞIN YETKİ VE
GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Yahya DEMİRKANOĞLU

HAZİRAN - 2009

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**TARİHİ SÜREÇ İÇİNDE DEFTERDARLIĞIN YETKİ VE
GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR**

Yahya DEMİRKANOĞLU

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (Kamu Yönetimi)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih :

Tezin Sözlü Savunma Tarihi :

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER

Enstitü Müdürü : Doç. Dr. Haydar AKYAZI

Haziran - 2009

TRABZON

0. SUNUŞ

00. Önsöz

Defterdarlık Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından itibaren literatürümüze giren ve hala etkinliğini devam ettiren ender kurumlardan biridir. Osmanlı Devleti'nde Defterdar terimi yazılı olarak ilk defa Fatih Kanunnamesi'nde geçmiştir. Fatih Kanunnamesi'ni milat olarak alacak olursak, Defterdarlığın bugün de varlığını koruması kanımca ayrı bir tez konusu olmayı hak etmektedir.

Tez Osmanlı'dan günümüze kadar olan süreçte, Defterdarlık kurumunun yetki ve görevlerindeki daralmalar ekseninde incelenmiştir. Konu tarihsel sürecin, getirdikleri götürdükleri ve zamanın koşulları içinde değerlendirilmiştir. Ayrıca tez dört ana bölüm üzerinde yazılmış ve her bölümün sonunda genel değerlendirme yapılarak anlatım kuvvetlendirilmiştir.

Çalışmanın hazırlanması esnasında desteğini esirgemeyen Tatvan Mal Müdürlüğünde çalışan değerli büyüklerime ve Sayın Cemil KASIMOĞLU'na, katkılarından dolayı teşekkürü borç bilirim. Ayrıca tezin hazırlamasında bana yardımcı olan danışman hocam Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL'a ve çalışma sırasında yazdıklarımı okuyarak eleştiri ve önerileri ile bana destek olan Doç Dr. Yusuf ŞAHİN hocama en içten teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, maddi ve manevi desteklerini her zaman yanımda hissettiğim sevgili ailem ve değerli dostlarım; Esra, Emrullah, Abdüsselam ve Fırat'a teşekkür ederim.

01. İçindekiler

0.SUNUŞ.....	I
00. Önsöz.....	I
01. İçindekiler	II
02. Özet	VI
03. Summary	VII
04. Tablolar Listesi.....	VIII
05. Şekiller Listesi.....	IX
06. Kısaltmalar Listesi.....	X
GİRİŞ	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OSMANLININ KURULUŞUNDAN TANZİMATA KADAR OSMANLI MALİ TEŞKİLAT YAPISI	3-19
10. Genel Açıklamalar	3
11. Defterdar (Merkez Mali Teşkilat).....	4
111. Defterdar Ataması.....	5
112. Defterdarın Yetki ve Görevleri.....	6
113. Defterdarın Geliri	7
12. Maliye Bürokrasisi	7
121. Başbaki Kulu	8
122. Cizye Başbaki Kulu	8
123. Veznedar	8
124. Defterdar Kethüdası.....	8
125. Defter Tezkirecisi	9
13. Defterdar Kapısı (Bab-1 Defteri) ve Kalemleri.....	9
14. Hazine	11
141. İç Hazine.....	11
142. Dış Hazine	12
1421. Hazine Gelirleri	14

15. Bütçe.....	14
16. Taşra Maliye Teşkilatı	15
17. Tanzimat Öncesi Genel Değerlendirme	17

İKİNCİ BÖLÜM

2. TANZİMATTAN CUMHURİYETE KADAR MALİ İDARE YAPISI	20-38
20. Genel Açıklama	
21. Tanzimat Dönemi Mali İdare	20
22. Maliye Nezareti (Merkez Mali Teşkilatı)	22
221. Muhasebe	23
2211. Maliye Muhasebesi	23
2212. Sergi Muhasebesi	23
2213. Ceride Muhasebesi	24
2214. Esham Muhasebesi	24
2215. Mukataat Muhasebesi	24
2216. Evkaf Muhasebesi	24
2217. Zecriye Muhasebesi	24
2218. Haremeyn Muhasebesi	25
222. Kalemler	25
223. Mali İdareye Yardımcı Merkezi Komisyon ve Meclisler	24
2231. Meclis-i Muhasebe-i Maliye	25
2232. Zimemat Komisyonu	26
2233. Meclis-i Maliye	26
2234. Meclis-i Muhasebe	26
2235. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)	26
2236. Diğer Komisyon ve Meclisler	27
224. Maliye Hazinesi	27
225. Bütçe	28
23. Taşra Mali İdaresi	28
231. Genel Olarak Taşra Mali İdare	28
232. Muhasıllıklar	29
233. Vilayet Defterdarlıkları	30
23. Meşrutiyet Dönemi Mali İdare	30

231. Maliye Nezareti ve Daireler (Merkez Mali Teşkilatı).....	33
2311. Maliye Nazırı.....	33
23111. Maliye Nazırı'nın Görevleri	33
23112. Maliye Nazırı'nın Yetki ve Sorumluluğu.....	34
2312. Maliye Müsteşarı	34
2313. Merkez Maliye Daireleri	35
232 Taşra Mali İdare.....	37
2321. Defterdar	37
24. Tanzimat'tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Genel Bir Değerlendirme.....	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE MALİ İDARE.....	39-53
30.Genel Açıklama.....	39
31. Maliye Bakanlığının Görevleri.....	42
32. Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı.....	43
321. Bakan	43
322. Müsteşar	44
323. Müsteşar Yardımcıları	44
324 Diğer Birimler.....	44
33. Defterdarlık (Taşra Teşkilatı)	46
331. Defterdar Olmanın Şartları	47
332. Defterdarlığın Yetki ve Görevleri.....	48
333. Defterdarlığa Bağlı Birimler.....	49
3331. Muhasebat Birimleri	49
3332. Milli Emlak Birimleri	50
3333. Personel Müdürlüğü	50
3334. Muhakemat Birimleri	50
3335. Gelir Müdürlükleri.....	50
334. Defterdarın Bulunduğu Komisyonlar	51
3341. İl İdare Kurulu	51
3342. İl Disiplin Kurulu.....	51
3343. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Heyeti	51
3344. Uzlaşma Komisyonu.....	52

3345. Takdir Komisyonu.....	52
3346. Ortalama Kar Hadleri Tespit Komisyonu	52
3347. Zirai Kazançlar İl Komisyonu	52
34. Cumhuriyetten Günümüze Kadar Genel Değerlendirme	53

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. DEFTARDARLIĞIN YETKİ ve GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR ...	54-70
40. Genel Açıklama.....	54
41. Kamulaştırma Komisyonu.....	55
411. Kamulaştırma Komisyonlarında Değişikliğe Gidilmesinin Önemli Nedenleri.....	56
412. Kamulaştırma İşlemlerinde Defterdarın Konumu	56
42. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.....	57
421. 5018 Sayılı Kanun'a Geçiş Nedenleri	58
422. 5018 Sayılı Kanun'un Amacı	58
423. Defterdarlığın Yetki ve Görevlerindeki Daralmalar	60
43. Gelir İdaresi Başkanlığı	62
431. Vergi Reformunu Zorunlu Kılan Nedenler	66
432. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Amaçları.....	66
433. Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat Yapısı	66
4331. Merkez Teşkilatı	67
4332. Taşra Teşkilatı	67
434. Gelir İdaresinin Defterdarlık Dışına Çıkmasından Kaynaklı Sorunlar	68
44. Genel Değerlendirme.....	69
5. SONUÇ ve ÖNERİLER.....	71
YARARLANILAN KAYNAKLAR	75
ÖZGEÇMİŞ	

02. Özet

Bu çalışmanın amacı, mali idarenin en köklü kurumu olan Defterdarlık kurumunun tarihsel süreç içerisindeki gelişimini ve mali idare içindeki önemini vurgulamaktır. Defterdarlık unvanı Osmanlı Devleti'nden önce İlhanlı Devleti'nde "eyaletlerin mali işlerine" bakan kurum olarak kullanılmıştır. Osmanlı Devleti'nde de bu uygulama aynı şekilde devam etmiştir. Osmanlı'nın tüm mali işlerine bakmakla yükümlü olan Defterdar, aynı zamanda hazinenin başı ve sorumlusu idi. 15. yüzyıla gelindiğinde oldukça geniş yetkilere sahip olan Defterdarlık makamının Beylerbeyi ile aynı derecede olduğu, Vezirlik makamının ise bir alt rütbesinde yer aldığı bilinmektedir.

1838 yılına gelindiğinde ise "yeniden düzenleme hareketi" adı altında Defterdarlık makamı kaldırılmış yerine Maliye Nezareti tesis edilmiştir. Defterdarlık, kavram olarak yaklaşık üç yıl kullanılmamıştır, kullanılmamasının sebebi güçlü bir merkezi mali idare oluşturmaktır. Ancak, 1841 yılında, Maliye Nezareti'nin temsilcisi olarak vilayetlerde bulunmasına karar verilmiştir. Tanzimat ile bugünkü maliye teşkilatının merkez ve taşra birimlerinin temeli atılmıştır. Defterdar'ın, taşra mali teşkilatının en üst memuru konumunda olması, günümüzde de devam etmektedir.

Ancak 2000 yılından sonra, AB'ye uyum çalışmaları ve IMF gibi kurumların baskıları sonucunda, 1050 sayılı yasa yerine 5018 sayılı yasanın kabulü, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ve Kamulaştırma Komisyonu'nun kaldırılması ile Defterdarlık ve Defterdarlığa bağlı birimlerin yetki ve görevlerinde büyük daralmalar meydana gelmiş, bu durum; Defterdarlık kurumunun diğer kurumlar arasındaki ayrıcalığını ortadan kaldırmıştır.

Çalışmamda da bu sonuçlar üzerinde durularak değerlendirmeler yapılmıştır.

03. Summary

The aim of this study is to indicate the development of “Defterdarlık (Revenue Office)” and the importance of it in financial management in terms of the historical process. The title of “Defterdarlık” was also used before Ottoman Empire as the foundation that was responsible for financial affairs of states in Ilkhanid Empire. Ottoman Empire took the title and used it similarly. With a wide range of authority Defterdar, who was responsible for all of the financial affairs of Ottoman Empire, was also responsible for treasure of Empire in 15th century. Its position was the same as Beylerbeyi (which was one of the most important administrative position in the Empire) and was lower than “Vizierate”.

In 1838, Defterdarlık was abolished “under the reformation” and established “Maliye Nezareti (Ministry of Finance)” in place of it. Defterdarlık was forbidden as a word about 3 years. But in 1841, it was decided that it would become in cities as a representative of “Maliye Nezareti”. With Tanzimat (Administrative Reforms), the central and local organizations/units of current Ministry of Finance were established. It has kept on that Defterdar is the highest official position in provincial financial organization.

However, after 2000 because of the efforts for integration to European Union, the pressure of international financial organizations like IMF and World Bank, the acceptance of the law coded 5018 and the establishment of “Gelir İdaresi Başkanlığı (Revenue Administration)” and abolishment of “Nationalization Commission”, duties and responsibilities of Defterdarlık and its units have been tightened considerably. This situation has resulted in the lowering the privilege of Defterdarlık.

In this thesis, it has been summarized the history of lowering the importance of the Defterdarlık and evaluated about the future of the reforms.

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Merkez Maliye Teşkilatı	43

05. Şekiller Listesi

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Osmanlı Maliye Örgütü	8
2	Maliye Nezareti (1880)	32
3	Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı	41
4	2005 Öncesi Gelir İdaresi Teşkilat Yapısı	64
5	05 Mayıs 2005 Sonrası Gelir İdaresi Teşkilat Yapısı	65

06. Kısaltmalar Listesi

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Found)
IRS	: ABD İç Gelir Servisi (Internal Revenue Service)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
M.B.	: Maliye Bakanlığı
MUK	: Muhasebe-i Umumiye Kanunu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization of Economic Cooperation and Development)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TTK	: Türk Tarih Kurumu
VUK	: Vergi Usul Kanunu
Yay.	: Yayınları

GİRİŞ

Son yıllarda dünyada mali konularda yaşanan hızlı gelişmeler nedeniyle, Türkiye’de kendisine düşen görevleri yerine getirmek için gayret etmektedir. Bu gayretle yapılan çalışmaların büyük bir kısmı kamu mali yönetimi sistemi ile ilgilidir.

Avrupa Birliği’ne uyum yasaları çerçevesinde mali yönetim açısından büyük değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerden birincisi, ülkemizde uygulanmakta olan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’nun değiştirilerek yerine kısaca Yönetim Sorumluluğu denilen sistemin getirilmesidir. İkincisi, 2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulması ile gelir birimlerinin Defterdarlık kurumunun dışına çıkarılmasıdır. Mali yönetim açısından diğer bir değişim de 2001 yılında yapılan, kamulaştırma bedellerinin tespiti için kurulan Kıymet Takdir Komisyonları’nın kaldırılması ile Defterdar ve Defterdara bağlı birimlerin kamulaştırma işlemlerinin dışına çıkarılmasıdır.

Türkiye’de 1927 yılından 2005 yılına kadar mali yönetimimizde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulanmıştır. Bu kanun günümüz şartlarına, bütçe tekniği açısından saydamlığa, hesap verilebilirliğe, uzun vadeli stratejilere cevap verememesi ve mali raporlama konusunda bulunan eksiklikleri nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır. Yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kabul edilerek bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi tamamıyla değişmiştir.

2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulması ile gelir birimlerinin Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş yıllarından bu yana yaşayarak ve değişerek gelen Defterdarlık kurumunun dışına çıkarılmasına karar verilmiştir. Bu Başkanlığın amacı vergi uygulamasında etkinlik, saydamlık ve mükellef odaklı bir teşkilat oluşturmaktır.

Bu çalışmada Defterdarlığın tarihsel değişim süreci incelenerek, defterdarlık yapısında meydana gelen yetki ve görev daralmaları üzerinde durulacaktır.

İlk olarak, Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde yaşanan önemli olayların bu kurum üzerindeki etkileri üzerinde durularak, mali ve idari yapıyı nasıl etkilediği konusu

incelenecektir. Ardından Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat'a kadar olan dönemde süregelen mali ve idari teşkilat yapısından bahsedilmektedir. Tanzimat ve Meşrutiyet kendi içinde, kendilerinden önceki ve sonraki dönemlerle karşılaştırılarak değerlendirilecektir. Cumhuriyet ile birlikte günümüze kadar devam eden süreçte yaşanan konjonktürel koşullar ışığında Defterdarlık Kurumu incelenecek, kurumun yetki ve görevlerinde yaşanan daralmalar hakkında detaylı bilgi verilmeye çalışılacaktır.

Defterdarlığın tarihi Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerine kadar uzandığından birinci bölümde Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat'a kadar olan süreçteki mali idare ele alınmıştır. Mali idarenin başı olan defterdarın konumu, yetki ve görevleri ve ona bağlı olan birimlerden bahsedilecektir.

İkinci bölümde, Tanzimat Fermanı'ndan Cumhuriyet'e kadar olan dönem ele alınacaktır. Tanzimat Fermanı ile yapılan ıslahatlardan biri de mali idarede yapılan ıslahattır. Defterdarlık Kurumu'nun kaldırılması ve yerine Nazırlığa geçiş ile Defterdarlığın taşra mali idaresinin en üst kurumu konumuna getirilmesi ile ilgili yapılan düzenlemeler sunulacaktır.

Üçüncü bölüm, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar, Maliye Bakanlığı'nın Merkez ve Taşra Teşkilatı hakkında bilgiler verilecek. Defterdarlık Kurumu'na bağlı olan birimlerin yapısı üzerinde durulacaktır.

Dördüncü bölümde, mali idarenin köklü kurumu olan Defterdarlık biriminin yetki ve görevlerinde 2000'li yıllarda yapılan düzenlemeler ile yaşanan daralmalar sunulacaktır. Taşra mali idaresinin başı olan Defterdarlık Kurumu, gelir, gider ve kamu malları üzerindeki yetkilerinde yaşanan daralmalar ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. OSMANLININ KURULUŞUNDAN TANZİMATA KADAR OSMANLI MALİ TEŞKİLAT YAPISI

10. Genel Açıklamalar

İnsanlar geçmişten günümüze huzur ve güven içinde yaşayabilme amacıyla çeşitli arayışlar içinde olmuşlardır. Devlet kavramı, bu arayışların en önemlisi ve sonuca ulaşmış halidir. Devlet kavramını kalıcı hale getiren, kurumsallaştıran en önemli unsurlardan biri de maliyedir. Maliyesiz bir devlet düşünülemez (www.sgk.gov.tr).

Osmanlı Devleti maliye teşkilatı esas itibarıyla Batı Moğolları denilen İlhanlılar ve Anadolu Selçukluların maliye teşkilatından alınmıştır. Müslümanlığın ilk zamanlarında mali işlerle ilgilenen Beytülmal vardı. Beytülmal'ın gelir ve giderleri ile Hz. Muhammed ve I. Halife Hz. Ebubekir bizzat kendileri ilgilenmiştir (PAKALIN, 1977, s.2).

Beylik döneminden itibaren mali teşkilata sahip olan Osmanlı Devleti'nin ilk maliye teşkilatı I. Murad zamanında Çandarlı Kara Halil ve Karamanlı Kara Rüstem tarafından yapıldığı bilinmektedir. Osmanlı Devleti'nin büyüyüp gelişmesi ile birlikte maliye teşkilatında da gelişmeler olmuştur (HALAÇOĞLU, 1996, s.64).

Osmanlılar ekonomiye çok farklı şekilde bakardı. Ekonomiye ihtiyaçlar çerçevesinde göz önüne alıyorlardı. Fethettikleri yerlerde ilk yaptıkları şey halkın vergi ödeme gücünü tespit etmektir. Osmanlıların vergiye nasıl baktıklarını Osman Gazi Bey'in şu sözleri ile görebiliriz. "Her kim pazarda satış yapıp para kazanırsa bunun iki akçesini versin, satamazsa hiçbir şey vermesin ve bu kuralı kim bozarsa Allah Teala da onun dinini ve dünyasını bozsun." (GÜVEMLİ vd. 2008, s.220) demişti. Aslında bu sözden de anlaşılacağı üzere Osmanlı Beyliğinde henüz vergi kavramı tam olarak bilinmiyordu.

Beyliğin merkez teşkilatında en önemli organı Divan'dır. Divan'a devlet başkanı olarak padişah veya padişah toplantıda yoksa vezir başkanlık yapardı. Osmanlı divanının yönetimi XIV. yüzyılın ilk yarısı boyunca İlhanlılar'dan örnek alarak oluşturulmuş ve yönetilmiştir. Başlangıçta Divan, her sabah padişahın başkanlığında toplanırdı. Bu toplantılarda Vezir-i Azam askeri işlere, Kazasker hukuki işlere, Defterdar mali işlere, Nişancı ise divan kaleminin şefi olarak arazi işleri, has, zeamet, tımar gibi işlere bakardı. Devletin kuruluş döneminde Divan'a padişah başkanlık yapmıştır. Fatih Sultan Mehmet'ten sonra Divan'ın başkanlığını Vezir-i Azam yapmıştır (ORTAYLI, 1979, ss.143–145).

Osmanlı Devleti'nin temeli atılıp, idari, askeri ve adli sahalarda devlet teşkilat yapısı oluşturulurken mali teşkilat da kurulmuştur. Devlet teşkilatının gelişmesi ile birlikte maliye teşkilatı da gelişmiştir. I. Murat zamanında kurulmuş olan, Osmanlı Devleti'nin ilk maliye teşkilatı, hudutların genişlemesi, ihtiyaçların artması ve çeşitli hizmetlere duyulan gereksinimin artması üzerine, gelir ve gider çeşitleri artmıştır. Osmanlı Mali Teşkilat yapısı Merkez ve Taşra Mali İdare şeklinde örgütlenmiştir.

11. Defterdar (Merkez Mali Teşkilatı)

Defterdar, Osmanlı mali işlerinin başındaki memura verilen addır. Kelime anlamı defter tutan demektir (PAKALIN, 1971, s.411). Türk ve İslam Devletleri'ndeki müstevfiliğe Osmanlı devrinde Defterdarlık denilmiştir. Osmanlı Devleti müstevfi yerine İlhanlılar'da kullanılan "defterdar-ı memalik" kelimesini almayı tercih etmiştir (ÜNAL, 1998, s.71).

Defterdar unvanının hangi tarihte kabul edildiği tam olarak bilinmemektedir. Ancak bu kavramın I. Murad'ın son senelerinde veya Yıldırım Bayezid zamanında tayin edildiği tahmin edilmektedir. Fatih Kanunnamesi'ne kadar Defterdarlıkla ilgili yazılı bir metin yoktur (PAKALIN, 1977, s.8).

1453 yılında Osmanlı Devleti İstanbul'un fethi ile büyük bir imparatorluk haline dönüşür. Fetih'ten sonra Fatih Sultan Mehmet'in hazırlattığı kanunname ile devlet teşkilatının görevleri düzenlenir ve ilk defterdarlık hayata geçer. Fatih Sultan Mehmet

Defterdarlığın görevlerini kanunnameye koyarak Defterdarlığı kurumsal yapıya kavuşturmuş oldu (PAKALIN, 1977, s.8).

XV. yüzyılın son yarısına kadar merkezde bir Defterdar ile eyaletlerde ona tabi Hazine ve Mal Defterdarları vardı. İmparatorluğun genişlemesi üzerine mali teşkilata ikinci bir defterdar daha eklendi. Bunlardan birine Rumeli Defterdarı diğere Anadolu Defterdarı denildi. Rumeli Defterdarı aynı zamanda Baş Defterdar'dı. Bir süre sonra Anadolu ve Rumeli Defterdarlıkları'na bağlı yalılar ayrılarak İstanbul'daki mukataalarda buraya verilmek suretiyle devlet merkezinde Şıkk-ı Salis ünvanı ile üçüncü bir Defterdarlık daha kuruldu. Böylece Divan-ı Hümayun'daki Defterdar sayısı üçe yükseldi. Yavuz'un Doğu Anadolu ve Suriye'yi almasından sonra Halep'te Acem ve Arap adında ayrı bir Defterdarlık daha kuruldu (Maliye Teşkilatı Tarihi ve Mevzuatı, 1994, s.6). II. Mahmud zamanında Yeniçeriler ortadan kaldırıldıktan sonra biri askeri giderlerin idaresi için Masarifat Nezareti, diğere de iltizama verilmesi usulü kaldırılan mukataaların gelirlerinin idaresi için Mukataat Nezareti olmak üzere iki ayrı teşkilat kuruldu. 1834 tarihinde Masarifat Nezareti kaldırıldı. Şıkk-ı Evvel defterdarlığı Hazine-i Amire ve Mansure defterdarlığı adı ile iki kısma ayrıldı. Gülhane Fermanı'ndan bir buçuk sene önce 1838 tarihli bir düzenlemeyle Hazine-i Amire Mansure Hazinesi ilhak olunarak defterdarlık ünvanı kaldırıldı yerine Maliye Nezareti kuruldu (PAKALIN, 1977, ss.10–11). İlk modern maliye nezareti II. Mahmud zamanında kurulmuştur.

111. Defterdar Ataması

Defterdar mali işlerin sorumlusu olduğu için, donanımlı olması gerekmektedir. Ağır başlılık, rüşvetten uzak durma, haysiyetli, vakar sahibi, kalem işlerinden anlayan, hazinenin gelirlerini arttırabilecek ve maaşları zamanında ödeyebilecek kabiliyette birisi olması göz önüne alınır (GÜVEMLİ vd. 2008, s.334).

15. yüzyılın son yarısında Mal Defterdarları, Defter Emni ve Şehremini ile üç yüz akçe alan Kadılar Baş Defterdar olabiliyordu. İstisnai hallerde Reisül-i Küttab da Defterdar olabilirdi. Daha sonra Defterdar adedi artınca, Baş Defterdarlığa Anadolu Defterdarı'nın gelmesi kanun oldu. Fatih Kanunnamesi'ne göre 15. yüzyılın son yarısında Baş

Defterdar'ın rütbesi Rumeli Beylerbeyi derecesinde idi. Gerekirse Baş Defterdar'ın Vezir olabileceği de kanun da belirtilmiştir (ÜNAL, 1998, ss.72–73).

Ancak 16. yüzyılda Osmanlı idare teşkilat yapısının bozulduğu ve bu bozulmanın yönetim sistemini de etkilediği görülmüştür. Osmanlı'da en üst makama gelmek için dürüst olmayan yöntemlere başvurulmasına bu dönemde rastlanmıştır. Öyle ki Vezir-i Azam ve Defterdar gibi bu üst düzey makamlara rüşvetle gelmek mümkün olmuştur. (İNALCIK, 2000, s.114).

112. Defterdarın Yetki ve Görevleri

Fatih Kanunnamesi'ne göre Defterdar padişah malının vekili ve Sadrazam da o malın nazırı idi (UZUNÇARŞILI, 1984, s.326). Osmanlı Devleti'nde Defterdar, Divan-ı Hümayun'da Vezir ve Kazasker'den sonra üçüncü sırada gelmekteydi. Defterdar, hükümdarın malını muhafaza etmek, hazineyi ilgilendiren işler için maliyeden hüküm yazmak, hizmet eden kimselere çavuşluk, sipahilik, sancak ve zeamet arz etmek, hükümdara arz etmeden iki akçeye kadar zam yapabilmek ve mali işler hakkında padişah adına tuğralı hüküm yazabilmek ve gönderebilmek gibi hükümlere sahipti (ÜNAL, 1998, ss.71–72).

Defterdarlık makamının görevleri şunlardır;

—Baş Defterdar devletin maliye vekilidir, sadrazam ise sadece denetleyicidir,

—Yılda bir kere padişaha gelir ve gider hakkında bilgi sunmak,

—Hazinenin hesabını tutar, hazine adına ödeme yapmak,

—Kapıkulu ocaklarının maaşlarını zamanında verilmesini sağlamak,

—Padişahın özel gelirini kontrol etmek,

—Savaşlarda Ordu Defterdarı olarak savaş alanına gitmek (ÖNER, 2005, s.188).

Defterdarlar kendilerini ilgilendiren mali işlerdeki şikâyetleri Defterdar Kapısı'nda toplanan divanda dinler ve ihtiyaç gördüğü durumlarda tuğralı ahkâm verirdi. Her bir defterdar kendi dairesinde çıkan evrakın arkasına imzasını atardı. XVII. yüzyılın ortalarından itibaren bütün maliye hükümlerinin arkalarında imza atma hakkı Baş Defterdar'a verildi (ÜNAL, 1977, s.72).

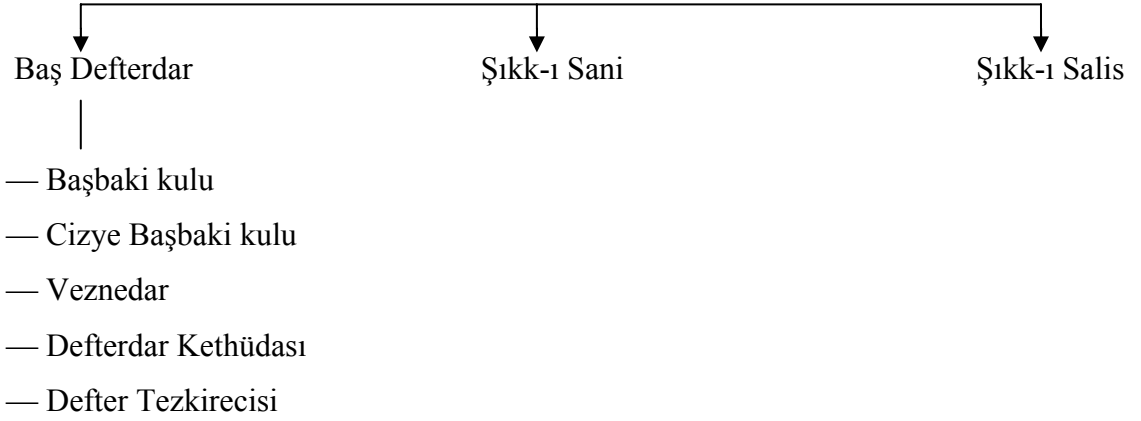
113. Defterdarın Geliri

Oldukça geniş yetki ve sorumluluğa sahip olan defterdarın geliri de oldukça iyiydi. Fatih Kanunnamesi'nde defterdara has verilecek olursa altı yüz bin akçelik ve hazineden maaş verilecekse yüz elli binden iki yüz kırk bin akçeye kadar verilmesi yer almıştır (AKGÜNDÜZ, 1990, s.14).

Ayrıca defterdarlar iltizam veya emanet suretiyle ihale edilen haslar kaç yük ise her yük başına imza hakkı olarak bin akçe, hazineye para tesliminde bin akçede yirmi akçe “kesr-i munzam” adıyla para alırdı. Padişaha gelen pişkeşler ile haraç ve adet-i ağnamdan defterdara da hisse verilirdi. Baş defterdar doksan bin akçe ile emekli olurdu (ÜNAL, 1998, ss.71–72).

12. Maliye Bürokrasisi

Osmanlı Devleti'nin sınırlarının genişlemesi ile gelir ve giderlerin miktar ve türleri artmıştır. Osmanlı Devleti'nin yükselişte olduğu XVI. yüzyıldan itibaren bir takım müesseslerde fonksiyonel hale gelmiştir. Bu müesseslerden biride maliye bürokrasisidir (ÜNAL,1998, s.73).



Şekil:1

Osmanlı Mali Örgütü

Kaynak: ORTAYLI, 1979, s.160

121. Başbaki Kulu

Başbaki Kulu, hazinenin alacaklarını takip ederdi, borcu olup vermeyenleri hapis ve tazyik ile tahsilât yaparlardı. Bugünkü Vergiler Genel Müdürlüğü'nün dengindedir.

122. Cizye Başbaki Kulu

Cizye Başbaki Kulu, Maliye'nin ikinci icra memuru idi. Hristiyanlardan alınan Şer-i nitelikli cizye vergisini toplayan, bu vergi kaynağının ihalesini tanzim eden, yani cizyeyi mukataaya veren memurdu.

123. Veznedar

Veznedar, Maliye'nin üçüncü icra memurudur. Hazine'ye ait paranın tahsilât ve ödemesini yapan memurdur. Bu memura Veznederbaşı da denilirdi. Veznederbaşı'na bağlı dört veznedar bulunurdu. Bunların görevleri de altın ve gümüşleri kontrol etmektir.

124. Defterdar Kethüdası

Defterdar Kethüdası, Maliye'ye ait bütün defterleri tutardı.

125. Defter Tezkirecisi

Defter Tezkirecisi, devlet hazinesine giren ve çıkan meblağı Baş Defterdar'a rapor eden memurdu (ORTAYLI, 1979, ss.160–161).

13. Defterdar Kapısı (Bab-ı defteri) ve Kalemleri

Defterdar kapısının XVII. yüzyılda mevcut olduğu bilinmektedir. Ancak hangi tarihte müstakil bir binaya yerleştiği tam olarak bilinmemektedir. Fakat XVII. yüzyılda Defterdar kapısının, paşa kapısının yakınında olduğu bilinmektedir (ÜNAL, 1998, s.75).

Defterdar kapısı, eyaletlerde ve merkezde oluşan gelirleri, giderleri veya her ikisini yönetmek, mukataa denen kamu işletmelerinin özel sektör tarafından işletilmesi işlemleriyle cizye ve avarız vergilerinin tahsili gibi işlemlerle uğraşırlardı (TABAKOĞLU, 2005, s.190). Defterdarlıkta, gelir ve giderlerle ilgili çeşitli defterler tutulurdu. Her deftere ait ayrı kalemler mevcuttu. Her kalemde hoca tabir edilen kalem şefi ile halife ve kâtiplerle, şakird denilen kâtip namzedleri vardı (UZUNÇARŞILI, 1984, s.333).

Maliye kalemlerinde kâtip ve şakirdler, XVI yüzyılda sınırlı miktarda iken daha sonraki tarihlerde giderek artmıştır. XVIII. yüzyılın son yarısında çalışan kâtiplerin sayısı yedi yüzden fazla idi. Bu sayı o zamanki hükümete göre kalabalıktı ancak bugünkü maliye bürokrasisinde oldukça az bir sayıdır (FINDLEY, 1996, s.65).

XVIII. yüzyılın sonlarında Defterdar kapısına bağlı kalemler şunlardır: Başmuhasebe Kalemi, Büyük Ruzmaçe Kalemi, Küçük Ruzmaçe Kalemi, Anadolu Muhasebat Kalemi, Süvari Mukanela Kalemi, Sipahi ve Silahdar Kalemi, Haremeyn Hesabet Kalemi, Haraç Kalemi, Avarız ve Nüzul Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi, Evkaf Muhasebe Kalemi, Piyade Mukabele Kalemi, Küçük Evkaf Muhasebe Kalemi, Büyük Kal-a Kalemi, Küçük Kal-a Kalemi, Maden Mukataa Kalemi, Maşat-ı Memarin Kalemi, Haslar Kalemi, Başmukataa Kalemi, Bursa Mukataa Kalemi, Avlonya Mukataa Kalemi, Tarihçilik Kalemi (SAYIN, 2000, ss.82–84).

Bu kalemlerden birkaç tanesinin görevlerini açıklayacağız.

Başmuhasebe Kalemi

Başmuhasebe Kalemi müdürü baş muhasebecidir. Osmanlı Devleti'nin irad, masarif ve mukataat kayıtlarını bu kalem tutardı. Genellikle hazinenin teknik işleri burada görülürdü. Tophane, tersane, matbah, zahire, haremeyn, maliye hazineleri, arpa eminlikleri, baruthane, bina eminlikleri hesapları burada incelenirdi (ÖNER, 2005, s.194).

Büyük Ruzmançe Kalemi

Büyük Ruzmançe Kalemi, günlük gelir ve giderler bu kalemde kayıt ve tescil olunurdu. Bu defteri tutana “ruzmançeci” denilirdi. Tanzimat'tan sonra yevmiye defteri adını aldı (SAYAR, 1977, s.58).

Küçük Ruzmançe Kalemi

Küçük Ruzmançe Kalemi, Büyük Ruzmançe Kalemi'ne yardımcı mahiyetinde idi. Her gün hazineye giren ve hazineden çıkan para, kumaş, altın, gümüş vs. kayıt ve hesaplarında Büyük Ruzmançe Kalemi'ne yardım ederdi.

Küçük Ruzmançe Kalemi; çeşnipler, müteferikalar, çavuşlar, kazaskerler, rikab-ı hümayun ağaları, divan-ı hümayun ve defterhane kâtipleri, enderun hümayun emeklileri, saray hekimleri, mimarlar, birun hazinedarı, hazine başkatin-i, hassa müzzinleri, saray peykleri ve enderun kuşçularının maaşlarını verirdi.

Ruzmançe kalemlerini tutan “ruzmançeci” ler taşra mali teşkilat yapısı oluşumunda Hazine Defterdarı olarak atanmışlardır (GÜVEMLİ vd. 2008, s.345).

Anadolu Muhasebat Kalemi

Anadolu Muhasebet Kalemi, Anadolu'daki padişah ve vezirlere ait vakıf ve tevliyet hesaplarını kontrol ederdi. Anadolu'daki askerlerin maaş hesapları bu kalemde tutulurdu. Amiri, Anadolu Defterdarı ve Şıkk-ı Sani Defterdarı veya Anadolu Muhasebecisi idi.

Haremeyn Muhasebesi

Haremeyn Muhasebe kalemine Evkaf Muhasebesi de denir. Bu kalem büyük camilerin vakıf defterlerini tutardı. Buralarda hizmet edenlerin maaşları ile Mekke ve Medine' ye ait olup İstanbul ve Rumeli'de vakfedilmiş bulunan mallara ilişkin defterler burada tutulurdu. Bu kalemin amirine, Haremeyn Nazırı veya Haremeyn Muhasebecisi denilirdi.

Başmukataa Kalemi

Başmukaata Kalemi XVI. yüzyıl sonlarında kurulmuştur. Başmukataa Kalemi, Rumeli'deki pirinç tarlaları, Tuna nehri kıyısındaki iskele ve tuzlaların mukataa kayıtlarını ve hesaplarını tutardı. Başmukataa kalemi 1699 Karlofça Antlaşması'yla sonuçlanan savaşlarda Rumeli'deki mukataaların bulunduğu bir kısmının çıkmasıyla eski önemini kaybetti (ÖNER, 2005, ss.193–194).

14. Hazine

Osmanlı maliyesi, Dış Hazine (Hazine-i Amire) ile İç Hazine ve Enderun Hazinesi olarak üç kısımdan meydana geliyordu.

141. İç Hazine

İç Hazine'ye Saray Hazinesi de denilirdi. Saray Hazinesi padişahın özel hazinesidir. Enderun Hazinesi de İç Hazine'nin bir bölümüydü. İç Hazine, padişah ve sarayın giderlerinin karşılanması amacıyla kurulmuştur. Bu hazinenin yöneticileri, hazinedar başı, hazine kahyası ve has odabaşısıdır. Asıl yetki hazine kahyasına aitti (EĞİLMEZ, 2004, s.29).

İç Hazine'nin gelir kaynakları, bazı haslar, cizye, vakıf gelirleri, Mısır eyaletlerinden gelen vergiler, darphane gelirleri ve çeşitli hediyeler ile müsaderelerden elde edilen paralardan oluşuyordu. Ayrıca Anadolu ve Rumeli'de bulunan vilayetlerde yerel ihtiyaçlarını karşıladıktan sonra artan parayı İç Hazine'ye gönderirlerdi. Vilayetlerdeki hazinelerin kendi ihtiyaçlarını karşılayamaması durumunda ise İstanbul veya komşu vilayetlerdeki hazineler tarafından yardım gönderilirdi (TABAKOĞLU, 1986, s. 258).

Her sene dış hazineden (maliye hazinesi) kalan fazla para iç hazineye konulurdu. İç hazine nakit paranın yanında çeşitli değerli eşyaları da (mücevherat, sikke çubukları vs.) bulundururdu. Kanuni Sultan Süleyman döneminde iç hazinede mevcut hazinelerin yeri olmayınca, Vezir-i Azam Rüstem Paşa tarafından iç hazinenin bir şubesi olarak Yedikule de bir hazine ihdas ettirildi (UZUNÇARŞILI, 1984, s.362–363).

İç Hazine, Dış Hazine için bir yardımcı hazine ve kredi kurumu vazifesi görmüştür. Dış Hazine'nin parası yetişmezse vezir-i azamın arzı ile İç Hazine'den ödünç para alınır. Alınan ödünç paralar iki kazaskerin huzurunda vezir-i azam ve Baş Defterdar tarafından mühürlenmiş senet karşılığında çıkartılırdı. Savaşların kazanılmamaya başlanması ve ganimetlerin gelmemesi ile İç Hazine'den alınan borçlar ödenmemeye başlanmıştır. XVIII. yüzyılda İç Hazine'de boşalmaya başlamıştır (UZUNÇARŞILI, 1984, s.363).

Bu iki hazineden başka, saraya ait Harem-i Hümayun ve Cib-i Hümayun Hazinesi denilen başka hazinelerde mevcuttu. Bu hazinelerin sorumlusu sır kâtibi idi. Bu hazinenin geliri her sene, irsaliye hazine ismi ile Mısır'dan gelen ve padişahın cep harçlığı olarak kullandığı paraydı (UZUNÇARŞILI, 1984, s.363).

142. Dış Hazine

Dış Hazine, devletin esas hazinesidir. Dış Hazine'ye Hazine-i Amire de denilmekteydi. Defterdar ve vezir-i azam sorumluluğu altındaydı. Defterdar'ın mesuliyeti ve sadrazamın nezareti altında bulunuyordu. Hazinedar başı Defterdar'a karşı sorumlu idi. Devlet gelirlerinin toplanmasını, yani iltizam işlemlerini yürüten kurumdu (ÜNAL, 1998, s.75).

Dış Hazine'den para çıkmanın usulü vardı. Çıkacak para nereye verilecekse, günlük defter bürosu tarafından hazırlanan gider belgesi, Defterdar'ın imzasıyla sadrazama arz olunur ve onun tarafından mutlaka pence denilen buyruldu yazılır ve bunun üzerine konulan sadr-ı azam “şah” işareti konulduktan sonra sergi halifesi olan veznedar tarafından ödenirdi. Yalnız sadrazamın buyrultusu veya Defterdar'ın imzası para vermek için yeterli değildi (ÖNER, 2005, s.171).

Dış Hazine'ye para girişinde ise veznedarlar paranın sahte veya eksik olup olmadığını denetler, hazine kâtipleri ile giriş işlemleri yapardı (EĞİLMEZ, 2004, s.28).

XVI. yüzyıldan itibaren hazine daha geniş manada kullanılmaya başlanmıştır. Savaşa giden ordudaki askerlerin giderlerini karşılamak için ordu ile birlikte padişahın yanında savaşa giden ruzmançeciler mevcuttu. Ordu ile birlikte gönderilen hazineye ise “Ordu Hazinesi” adı verilmiştir. Lala Mustafa Paşa'nın 1578 İran seferinde 26 deve katarına sırf bu hazineye taşınması için tahsis edilmiştir (ORHONLU, 1998, s.130).

XVI. yüzyıl sonlarına doğru Hazine-i Amire ihtiyaçlarını karşılayamayacak duruma gelmiştir. Bundan dolayı İç Hazine'den yardım almaya başlamıştır.

1793 yılına kadar Hazine-i Amire, devletin tek dış hazinesidir. III. Selim zamanında Nizam-ı Cedit isminde askeri teşkilat kurulunca, buraya ayrılan bir takım vergiler ile yeni bir hazine kurulup buna “İrad-ı Cedit Hazinesi” adı verilmiştir (UZUNÇARŞILI, 1984, s.368). Osmanlı döneminde tek hazine dönemi sona ererek çoklu hazine dönemine geçmiştir.

İrad-ı Cedit Hazinesi'nden sonra Tersane-i Amire ve Zahire Hazinesi de kuruldu. Kurulan bu hazinelerin başına birer Defterdar getirilerek, Şıkk-ı Sani ve Şıkk-ı Salis unvanları bunlar için kullanılarak bu defterdarlıklar önemsiz bir unvan olmaktan kurtuldu.

Osmanlı Devletindeki Dış Hazineseler ve yöneticileri şunlardır;

Hazine-i Amire Hazinesi: Yöneticisi, Baş Defterdarı

İrad-ı Cedit Hazinesi: Yöneticisi, Şıkk-ı Sani Defterdarı

Tersane-i Amire Hazinesi: Yöneticisi, Şıkk-ı Salis Defterdarı

Zahire Hazinesi: Yöneticisi, Şıkk-ı Rabi Defterdarı

Çoklu hazine düzeni II. Mahmut (1808–1838) döneminde de devam etti. İrad-ı Cedit Hazinesi'nin lağvı ile Kapıkulu Ocaklarının ortadan kaldırıldığı 1807–1826 yılları arasındaki durgunluk döneminden sonra mali alanda kurumsallaşma yeniden hızlanarak Mukataat, Mansure, Redif, Darphane ve Maliye Hazinesi kuruldu. Bu dönemde Mukataat Hazinesi ile Mansure Hazinesi, mali idarede Hazine-i Amire'nin çoğu görevlerini üstlenerek devletin önemli mali kurumları haline geldiler (CEZAR, 1986, s.154).

1421. Hazine Gelirleri

Osmanlılarda şerri ve örfi olmak üzere iki çeşit vergi vardır. Merkez hazinesine alınan gelirlerin başlıcaları şunlardır; zekât, öşür, haraç, cizye ve bunların teferruatı olarak konulan vergilerdir. Mukataa ve iltizam suretiyle verilen yerlerin gelirleri, avarız, ağnam, madenler, padişah hasları fazlası, bağlı beylik ve krallıkların haraçları, tuzla, maden, iskele ve liman mukataaları ve gümrük gelirleri hazinenin en önemli gelirleridir (EĞİLMEZ, 2004, s.27).

Tekâlif-i divaniye denilen ve Divan-ı Hümayun tarafından önceleri olağanüstü zamanlar özellikle seferlerin finansmanı için tarh edilen fakat XVII. yüzyılda ülkenin maddi durumunun kötü olmasından dolayı devamlı alınan vergiler ile Salyaneli ve Salyanesiz eyaletlerin merkeze göndermek zorunda oldukları irsaliyelerde hazine geliri olmuştur (TABAKOĞLU, 2005, s.203).

15. Bütçe

Fatih Kanunnamesi'nde yılda bir kere Defterdar'ın ülkenin gelir ve giderlerini padişaha okuması emir edilmiştir. Bu durumdan dolayı devletin bir bütçesi olduğu açıkça anlaşılır.

Ancak Osmanlı bütçelerinin bugünkü bütçelerle karşılaştırmak yanlış olur. Modern bütçe anlayışında devletin bir yıl içerisindeki gelirleri ve harcamaları tasarlanır, yani ileriye dönük olduğu bilinir. Osmanlı bütçeleri ise geçmiş bir yıl içerisinde devletin gelirleri ve yaptığı harcamalar bir cetvel halinde gösterilir. Yani sene sonu kesin hesap kanun özelliği taşır. Bütçenin bu şekilde olması idarecilerin geniş bir inisiyatif içerisinde istedikleri harcamayı yaptıklarını gösterir. Fakat bazı Osmanlı bütçelerinin çağdaş anlamdaki bütçeler gibi mali yılbaşında düzenlendiği de görülmüştür (TABAKOĞLU, 2005, s.264).

Osmanlı bütçeleri devletin bütün gelirlerini ve giderlerini yansıtmaktan uzaktı. Sadece merkez hazineye giren paralar ve hazineden yapılan harcamalar gösterilmiştir. XVII. yüzyılda Tarhuncu Ahmet Paşa tarafından devletin gelir ve masrafını gösteren bir bütçe yapılmıştır. Modern bir bütçeye ancak XIX. yüzyılda geçilmiştir (ORTAYLI, 1979, s.163).

16. Taşra Maliye Teşkilatı

Osmanlı Taşra İdaresi'nde belirli bir adem-i merkezîyetçilik göze çarpar. Osmanlı İmparatorluğu'nun çok geniş bir coğrafyada hüküm etmesi sebebiyle ulaşım ve iletişimin zor olmasından dolayı devlet yönetiminin idaresi kolay olmamaktaydı. Bu nedenle yönetimde adem-i merkezîyetçiliğin uygulanması bir zorunluluk haline gelmişti. Tanzimat öncesi Osmanlı Taşra Teşkilatı eyalet ve sancaklardan oluşmaktaydı. Eyaletler sancaklara, sancaklar köy ve kazalara bölünmüştü. Köy ve kazalar sancağa, sancaklarda beylerbeyine bağlı idi (SAVAŞ, 1999, s.19).

Osmanlı merkezi mali idaresinde üç defterdarlık bulunmaktaydı. Bu defterdarlıklardan ayrı olarak eyaletlerde de maliye defterdarlıkları vardı. Bunlara "Kenar Defterdarlığı" da denilirdi. XVII. yüzyıl sonlarına kadar eyaletlerde bulunan defterdarlıkları şöyle sıralayabiliriz; Arap ve Acem defterdarlığı, Şam defterdarlığı, Diyarbakır defterdarlığı, Erzurum defterdarlığı, Trablusgarp defterdarlığı, Karaman defterdarlığı ve Sivas defterdarlığı bulunmaktaydı. İlerleyen dönemlerde de her eyalette defterdarlık kurulmaya başlandı (GÜVEMLİ vd. 2008, s.336).

Osmanlı İmparatorluğu'nda mali teşkilat yapısı günümüz anlamında birçok koldan oluşmuyordu. Devletin mali teşkilatı merkezdeki Baş Defterdarlık tarafından idare

ediliyordu. Devlet İstanbul dışında yani taşrada mali denetimini devletteki mevkilerine göre görev yapanlar ve birimler aracılığıyla yapıyordu. Tımar teşkilatına ait arazileri tımar ve zeamet sahipleri idare eder, vergileri toplar ve bu vergileri hazineye göndermeyerek buldukları yerleri idare ederlerdi. Has araziler ise devlet tarafından görevlendirilen mütesellim, voyvoda, ayan gibi kişilerce idare edilir ve gelirler hazineye ve has arazi sahiplerine gönderilirdi (ÖZKAYA, 1994, s.17).

Osmanlı'da eyalet mali teşkilatı Hazine Defterdarı, Mal Defterdarı ve Tımar Defterdarlıkları'ndan oluşurdu. Bunlar, gelirlerin halktan tahsili ve merkeze gönderilmesi ve hesapların kontrolü ile görevliydi. Tımar Defterdarı, tımar teşkilatı olan yerlerde tımarların payını ve olayları kayıt altına alırdı. Tımar defterdarlığı tımar ve sancakların olduğu yerlerde bulunuyordu. Tımarın olmadığı yerlerde ise devletin görevlendirdiği eyalet defterdarları görev yapardı (ÖZKAYA, 1994, s.17).

Avarızların miktarını sancak beyleri kadıya bildirirler ve kadı bunları eşit miktarda halka dağıtırdı. Vergiyi toplayan çavuşlar kethüdasının masrafları ve diğer masraflar hesaplanarak geri kalan miktar sancak beylerine teslim edilirdi (ÖNER, 2005, s.202).

Devlet mukataa haline getirdiği arazilerin bir kısmını merkezden yollanan mütesellimlere bırakır bir kısmını da devlete yararı dokunmuş kişilere bırakırdı. Anlaşıldığı üzere mütesellimler devlete ait gelirlerin düzenli olarak toplanmasında vergi mükellefleriyle hazine arasında aracı konumuna gelmişlerdir. Voyvodalarda valiler tarafından atanır ve mütesellimler gibi hazineye toplanan vergilerin kontrolü ve teslimiyle ilgilendirirdi (ÖNER, 2005, ss.202–203).

XVII. yüzyıldan itibaren çeşitli nedenlerle zeamet ve tımarın bozulmasıyla boşalan tımar arazileri “mukataa” haline sokularak mültezimlere ihale edilmiştir. Bunun sonucu olarak toprak ağaları yani “Ayanlar” denilen şahıslar toprak idaresini ellerine almışlardır. Bunun nedeni ise, devlette yeteri kadar personel bulunmadığından vergi toplama boşluğunu Ayanlar doldurmuşlardır. Nitekim Ayanlık 1786 yılında kaldırılmış, ancak devlet vergi toplayamadığı ve asker sıkıntısı yaşadığı için 1790'da tekrar yürürlüğe sokmuştur (ÖNER, 2005, s.203). Şehir kethüdaları da vergi toplamada görevliydi. Bunlar kazalara ait vergileri toplar, mahallelere ne kadar vergi düşeceğini tespit ederlerdi.

Tespit edilen bu vergiler sancakbeyliğine gönderilirdi. Vergi toplama işleminde din adamları da görev almışlardır. II. Mahmut zamanında da muhtarlık teşkilatı kurulmuş. Kurulan bu muhtarlıklar vergilerin tahsilâtı ve takibiyle ilgilenmişlerdir (ÖZKAYA, 1994, s.18).

Şehirlerin giderleri ise (memur, vali, yol gideri, köprü ve hastane inşaatı) vali, mütesellim ve voyvodalar tarafından hane başına düşen örfi vergilere göre yapılırdı (ÖZKAYA, 1994, s.18).

Görüldüğü üzere Tanzimat'a kadar Osmanlı mali teşkilatı merkezdeki defterdarlıklardan başka doğrudan merkeze bağlı voyvodalar ve mütesellimler tarafından yürütülmüştür. Bu kurumlar devletin mali teşkilat yapısında vergi tahsilâtında uzun yıllar görev yapmışlardır. Devletin giderek güç kaybetmesi nedeniyle Tanzimat sonrası mali teşkilat yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

17. Tanzimat Öncesi Genel Değerlendirme

Orhan Bey döneminde (1326–1359) Bursa'nın başkent yapılmasıyla birlikte bir göçebe sınır beyliğinden yerleşik bir devlet düzenine geçilmiş ve devlet olmanın bütün koşulları kazanılmıştır. Devletin mali teşkilatı da esas itibarıyla Orhan Gazi zamanında kurulmaya başlanmıştır. I. Murat zamanında devletin merkez ve eyalet teşkilatları tamamlanmıştır. 29 Mayıs 1453'te Fatih Sultan Mehmet'in İstanbul'u fethi ile birlikte Osmanlı Devleti'nin sınırları genişleyip büyük bir imparatorluğun kuruluşunu sağlamıştır (Öner, 2005, s.10). Bu genişlemelere paralel olarak aynı dönemde Defterdarlık düzeyinde merkez ve taşra teşkilatına kadar mali örgütlenmenin bütün müesseseleriyle tamamlandığı görülmektedir (HALAÇOĞLU,1996,s.64).

Merkeziyetçi bir yönetime sahip olan Osmanlı Devleti'nin merkezdeki genel idari hizmetleri ve işlemleri kalem olarak adlandırılan üç ana büro tarafından yürütülmektedir. Bu bürolar, Divan-ı Hümayun Kalemleri, Bab-ı Defter (Defterdarlık) ve Defterdarhane'dir. Bunlardan Divan-ı Hümayun Kalemleri ile Defterdarhane Nişancı'ya, Hazine-i Amire ile birlikte Defterdarlık Kalemleri Defterdar'a bağlıdır (ÖNER, 2005, ss.24–25).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nde padişaha ait İç Hazine ve devletin esas hazinesi yani Hazine-i Amire bulunmaktaydı. Hazine-i Amire'nin yönetim ve sorumluluğu Baş Defterdar'a aitti. Hazineye giren ve hazineden çıkan paraların hesabını tutmak, devletin gelirlerini toplamak ve giderlerini yapmak, merkez ile taşra (eyaletlerinin) gelir, gider, nakit ve mahsup ilişkilerini sağlamak, devletin yıllık gelir ve giderlerini dengelemek, gelir ve gider konularında gerekli tedbirleri almak ve ilgili yılın kesin hesabını çıkarmak üzere Baş Defterdarlığa bağlı birimler (kalemler) kurulmuştur (EĞİLMEZ, 2004, ss.27–30).

Defterdarlık devletin teşkilat yapısı içinde mali işleri yürüten bir üst kuruluştur. Devlet'in tüm merkez ve taşra mali birimleri Defterdarlık kurumuna bağlı olarak çalışmaktadır. Defterdarlık kalemleri ve hazinenin başında Defterdar bulunmaktadır. Selçukluların Müstevfi dedikleri vezire Osmanlılar Defterdar demişlerdir. Mali işlere önceleri Vezir-i Azam bakardı. Sonraları bu işleri fiilen idare etmek üzere Baş Defterdarlık oluşturulmuştur. Osmanlı devletinde ilk defterdarın I. Murat'ın son senelerinde veya Yıldırım Beyazıd zamanında tayin edildiği tahmin edilmektedir. Divan'a (Divan-ı Hümayun) dâhil olan defterdar, vezirler ve kazaskerlerden sonra gelmekte olup bugünkü anlamıyla Maliye Bakanı olarak görev yapmaktadır (ORTAYLI, 2008, s.223).

Osmanlılarda XV. yüzyılın son yarısına kadar merkezde bir Defterdar ile eyaletlerde ona tabi Hazine ve Mal Defterdarları vardı. Toprakların genişlemesi üzerine II. Beyazıd zamanında merkezdeki Defterdar adedi ikiye çıkarılmıştır. Bunlardan Rumeli Defterdarı aynı zamanda Baş Defterdar'dı ve Rumeli'deki haslar ile mukataalara bakardı. Anadolu Defterdarı ise Anadolu'daki haslarla, mukataalara bakmakla görevliydi. Yavuz Sultan Selim'in Doğu Anadolu ve Suriye'yi almasını takiben oraların mali işlerine bakmak üzere Halep'te Arap ve Acem Defterdarlığı adıyla bir defterdarlık daha kurulmuştur (PAKALIN, 1977, s.9).

XVI. yüzyıl ortalarında Rumeli ve Anadolu Defterdarlıkları'na bağlı olan yalılar ile İstanbul mukataaları ayrılarak merkezde Şıkk-ı Sani unvanıyla bir Defterdarlık daha kuruldu. Bu suretle derece sırasıyla İstanbul'da Rumeli veya Şıkk-ı Evvel Defterdarlığı, Anadolu Defterdarlığı ve Şıkk-ı Sani Defterdarlığı adı ile üç defterdarlık meydana geldi. Daha sonra Tuna (Macaristan) ve Anadolu ile Suriye'de çeşitli kenar defterdarlıkları

kuruldu ise de sonradan kaldırıldığı için maliye teşkilatında üç defterdar kaldı. (PAKALIN, 1977, s.9).

XVII. yüzyılın ortalarından itibaren defterdarlar Şıkk-ı Evvel, Şıkk-ı Sani ve Şıkk-ı Salis adlarıyla anılmıştır. Bu tarihten itibaren Şıkk-ı Evvel Defterdarı Baş Defterdar olarak bütün mali işlerin başı ve sorumlusu oldu. Diğer defterdarlar onun yardımcısı gibi görev yaptılar. III. Selim zamanında Şıkk-ı Sani Defterdarı Nizamı-ı Cedit Hazinesi'ne memur oldu ise de Nizam-ı Cedit kaldırılınca bu makam da kaldırıldı. Bu defterdara İrad-ı Cedit Nazırı da deniliyordu. Yine III. Selim döneminde, 1795'de Zahire Nezareti'nin kurulmasıyla birlikte Şıkk-ı Salis Defterdarlığı Zahire Nazırlığı ile birleştirildi. Ancak 1805 yılında Tersane Hazinesi'nin kurulmasından sonra Tersane Nazırı Şıkk-ı Salis olarak kabul edildi, Zahire Nazırları ise Şıkk-ı Rabi derecesine indirildi. Şıkkı Salis Defterdarlığı 1834'te Mansure Defterdarlığına katıldı. Böylece maliye işlerinin idaresi münhasıran Şıkk-ı Evvel defterdarının idaresine verildi (TABAKOĞLU, 2005, s.184).

II. Mahmut zamanında Yeniçeriler ortadan kaldırıldıktan sonra biri askeri giderlerin idaresi için Masarifat Nezareti, diğeri de iltizama verilmesi usulü kaldırılan mukataaların gelirlerinin idaresi için Mukataat Nezareti olmak üzere iki teşkilat kuruldu. 1834 tarihinde Masarifat Nezareti kaldırıldı, Şıkk-ı Evvel Defterdarlığı, Hazine-i Amire ve Mansure Defterdarlığı adlarıyla iki kısma ayrıldı. Gülhane Fermanı'ndan bir buçuk sene kadar önce 28 Şubat 1838 tarihli ferman ile Hazine-i Amire, Mansure Hazinesi'ne ilhak olunarak ve Defterdarlık unvanı kaldırılarak Umur-ı Maliye Nezareti kuruldu nezaretin kurulmasıyla Asakir-i Mansure Defterdarlığı da kaldırılmış oldu (CEZAR,1986, s.265).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TANZİMATTAN CUMHURİYETE KADAR MALİ İDARE YAPISI

20. Genel Açıklamalar

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte iltizam usulü kaldırıldığından 20 Ocak 1840 tarihinde Mukataat Hazinesi, Miri Hazine ile birleştirilerek Hazine-i Amire oluşturuldu. Hazine-i Amire Defterdarı birleştirilen hazinelerin başına getirildi ve yeni usullerin(Tanzimatın) uygulanmadığı yerlerin mali işleriyle görevlendirildi.

Ancak daha sonra hazinelerin tamamının birleştirilmesiyle tek hazine sistemine dönüş gerçekleştirildi. 25 Mayıs 1840'ta üç hazine (Hazine-i Amire, Maliye Hazinesi ve Hazine-i Redif) kaldırılarak tüm gelir ve giderlerinin Hazine-i Celile-i Maliye'de birleştirilmesine karar verildi. Böylece Osmanlı Devleti'nde 1793'ten beri devam eden çok hazine dönemi kapanarak hazine-tek bütçe sistemi tekrar benimsenmiş oldu. Böylece mali teşkilat ve hazineler Umur-ı Maliye Nezareti de tekrar birleştirildi. Maliye Nezareti de tekrar bağımsız ve maliyenin tek sorumlusu durumuna getirilmiş oldu.

2 Ocak 1880 tarihli nizamnameye göre Maliye Nezareti "Heyet-i Merkeziye" (Merkez Teşkilatı) ve Heyet-i Mülhaka (Taşra Teşkilatı) olarak iki kısma ayrılmıştır. Bunun yanı sıra, müstakil birer idare olan vergi, rüsumat, ağyar ve ağnam emanetleri ile Meskukat-ı Şahane Müdüriyeti Nezaretin şubeleri arasında yer almaktadır.

21. Tanzimat Dönemi Mali İdare

Osmanlı Devleti, yabancıların güven ve sempatisini kazanmak ve Avrupa Devletleri'nin ülkeye olan baskısını önlemek amacıyla uzun süre üzerinde durulan ıslahat çalışmaları sonucu olarak Tanzimat Fermanı'nı ilan etmiştir. 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Parkı'nda padişah Abdülmecid'in huzurunda Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından okunan bu ferman ile 1876 yılına kadar süren bir dönem başlamıştır. Tanzimat

ile birlikte Osmanlı Devleti'nin doğuya dönük olan yüzü batıya çevrilmiştir (ÖNER, 2001, s.231).

Tanzimat Fermanı'nda, canın ve namusun korunması gerektiğinden bahsedilmiş. Aynı zamanda Müslüman ve gayrimüslim bütün vatandaşların vergilerinin yeniden düzenlenerek eşit ve adil bir şekilde tahsil edilmesi de yer almıştır (ABADAN ve SAVCI, 1959, s.19).

Tanzimat, sosyal, medeni ve idari bakımdan Avrupa'ya yenilişin bir tasdikidir. İdari teşkilatta bir takım ıslahat çalışmaları yapılmıştır. Yapılan ıslahatlarda, valilerin yetkilerinin azaltılması amacı güdülmekteydi. Bu nedenle valilere yalnız asayiş işleri bırakılmıştır. Eyalet idari teşkilatında yapılan ıslahatla, kadılık teşkilatı mensupları da merkeze bağlanmıştır (GÜVENLİ vd. 2008, ss. 563–564).

Maliye'de ıslahat, Tanzimat'ın temelini teşkil etmekte idi. İdari alanda yapılan ıslahat, daha çok mali merkezîyetçilik sistemini uygulamak için bir araç olarak kullanılmıştır. Merkezden geniş yetkilere sahip olan muhassılların tayini, vergi tahsil işlerini valilerin ve ayanın kontrolünden kurtarmak ve böylece onların yaptıkları veya sebep oldukları suiistimallere son vermek amacını güdüyordu. Tanzimat döneminde modern maliye idaresinin, merkezi kontrol prensibi esas olarak kabul edildi. Maliye teşkilatı bu prensiple yeni baştan düzenlendi. Bu amaçla Tanzimat Fermanı'nda vaat edildiği gibi iltizam usulü kaldırıldı. İltizam usulünün kaldırılmasıyla taşradaki voyvoda ve mültezimlerin işleri son buldu. Tahsil işlerinin muhassıl ve meclis tarafından yapılması kararlaştırıldı. Ancak muhassıllık sisteminde de beklenen başarı elde edilemeyince vilayet defterdarlığı sistemine geçildi (ÖNER, 2005, s.267).

İdari alanda yapılan merkezîyetçi çalışmalarla birlikte bürokrasi alanında büyük değişimlerin olduğu görülmüştür. Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi Tanzimat'la beraber köklü değişikliğe uğrayıp yeni bir yapılanmaya gitmiştir. II. Mahmut'un son döneminde kurulmaya başlayan bakanlıklara, Tanzimat döneminde yenileri eklendi. Kısa zamanda modern bir hükümet mekanizması için iyi bir örgütlenme yapıldı. Tanzimat döneminde bakanlıkların yanında yardımcı mahiyetinde danışma meclisleri ve komisyonları mevcuttu. Tanzimat dönemi yöneticilerinde, güçlü bir devletin varlığı merkezîyetçi bir yönetimle mevcut olduğu anlayışı hâkimdi (ÇAKIR, 2001, ss.25–26).

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda yaşanan ıslahat çalışmaları genellikle Avrupa devletlerinin etkisi sonucu olmuştur. 1860'lı yıllarda ülke yönetimi Fransız yönetim sistemine göre yeniden biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Özellikle İngiliz Hükümeti Osmanlı Devleti'nin maliyesini incelemek üzere 1861 yılında İstanbul'a bir heyet gönderdi. Bu heyet yaptıkları inceleme sonucunda Osmanlı Maliyesi hakkında bir rapor hazırlamışlardı. Bu raporda modern bütçeye geçişin sağlanması ve Maliye Nazırlığı'nın güçlendirilmesi üzerinde durulması gerektiği belirtilmiştir (ERYILMAZ, 1993, s.11).

22. Maliye Nezareti (Merkez Mali Teşkilatı)

Maliye Nezareti Tanzimat'tan hemen önce, 1838 yılında kurulmuştur. Tanzimat bir süreç olarak düşünüldüğünde Maliye Nezareti'nin kuruluşu ile Tanzimat'ın ilanının aynı reform çizgisi içinde yer aldığı görülmektedir. Tanzimat'ın mali açıdan uygulanması esas itibari ile Maliye Nezareti'nin görevi sayılmış, mali yetki ve sorumluluklar Maliye Nazırı'na verilmiştir (PAKALIN, 1977, s.28).

Maliye Nezareti'nin kurulmasında iki amaç vardı. Birinci amaç; belirli devlet giderlerine karşılık olarak kurulan belirli hazinelerden oluşan çokluğu ortadan kaldırmak ve gelir ile giderleri mümkün olduğu kadar tek hazinede toplamak. İkincisi ise; taşrada vergi tarh, tevzi ve tahsilini tek elden kontrol etmek, yolsuzlukları önlemek ve gelirleri arttırmaktı. Bu amaçlarla taşra teşkilatını, merkez maliye teşkilatına bağlayarak yeniden düzenlemektedir (ÖNER, 2001, s.226).

Maliye Nezareti'nin kuruluşu bir kararla duyuruldu. Bu kararda Defterdar tabirinin de kullanılmayacağı açıklanarak onun yerine Maliye Hazinesi'nin tek sorumlusu olan Maliye Nazırı devreye girdi. Maliye Nazırı'na yardımcı mahiyetinde müsteşar tayin edildi (ŞENER, 1990, ss.25–27).

Maliye Nezareti ilk uygulamaya konulduğu zamanlar tam olarak uygulanamayıp mali idarede bir takım aksaklıklar meydana gelmiştir. Oluşan aksaklıkları gidermek için defterdarlık uygulamasına tekrar geçildi. Ancak bu durumda pek uzun sürmeyip 1841 yılında yapılan revizyonla tekrar Nezaret'e dönüldü (ÇAKIR, 2001, s.35).

Maliye Nezareti'nin kurulması ile birlikte ilk Maliye Nazırı olan Abdurrahman Nafiz Paşa maliyede geniş çaplı bir düzenleme yaptı. Merkez mali teşkilatında mevcut olan ayrı kalemlerden ve ayrı muhasebe dairelerinden birbirleriyle ilgili olanlar birleştirildi, muhasebe dairesi ve kalemler sekize indirildi. Ayrıca Maliye Nezareti'ne yardımcı mahiyetinde Merkezi Maliye Komisyonları ve Meclisler oluşturuldu (ÇAKIR, 2001, s.36).

221. Muhasebe

2211. Maliye Muhasebesi

Tanzimat'tan önce mevcut olan Baş Muhasebe yerine Maliye Muhasebesi kuruldu. 1840 yılında bu daire "Varidat ve Masarifat Muhasebesi" olarak ikiye ayrıldı.

Varidat Muhasebesi, devletin genel gelirlerinin kaydını ve tahsilâtını yapıp hesapları inceledi.

Masarifat Muhasebesi ise bütün devlet harcamalarının ayrıntısını tutmak, ödemeleri tasdik ve ifa etmek, aylık ve yıllık hesapları toplamak, incelemek ve bütçeyi düzenlemekle görevliydi.

Varidat Muhasebesi bugünkü teşkilat yapısında Gelirler Genel Müdürlüğü, Masarifat Muhasebesi de Muhasebat ve Bütçe Genel Müdürlükleri Teşkilatı anlamında kullanılmaktaydı (ÖNER, 2001, s.240).

2212. Sergi Muhasebesi

Sergi Muhasebesi, Devlet'in kasasından ödenecek paraların bütçe gereğince senet ve belge suretlerini yazar ve kaydederdi.

2213. Ceride Muhasebesi

Ceride Muhasebesi, 1831'de Osmanlı Devleti'nde yapılan nüfus sayımının takiben memleketin erkek nüfusu ile evrak-ı sahiha işlemlerini kayıtla mükellef olan kalemdir. 1840 yılında bu muhasebe Varidat Muhasebesi'ne dâhil edilmiştir.

2214. Esham Muhasebesi

Esham Muhasebesi, III. Mustafa zamanında İstanbul Gümrüğü gelirleri için çıkarılan ve bunların hesap ve kayıtlarını hisse senetleri ile maden işlerini tutmakla yükümlüydü.

2215. Mukataat Muhasebesi

Mukataat Muhasebesi, haslar, başmukataa, İstanbul ve malikâne kalemlerinin birleştirilmesi ile meydana getirilmiştir. Mukataaların kaldırılmasından sonra Varidat Muhasebesi ile birleştirilmiştir.

2216. Evkaf Muhasebesi

Evkaf Muhasebesi, Vakıflara ait hesap ve işlemlere bakardı. Sonradan Evkaf Nezareti'ne nakledilmiştir.

2217. Zecriye Muhasebesi

Zecriye Muhasebesi, alkollü içkiler ile ilgili vergi işlerine bakmakla görevli idi. Sonradan Rüşumat Emaneti ile birleştirilmiştir.

2218. Haremeyn Muhasebesi

Haremeyn Muhasebesi Mekke ve Medine'ye ait vakıf hesaplarını kaydeder ve işlemlerini yapardı. Bu muhasebe daha sonra Evkaf Muhasebesine nakledilmiştir (www.muhasibat.gov.tr/mgm/tarihce.php - 39k).

222. Kalemler

Tanzimat Dönemi'nde merkez mali teşkilatta toplam sekiz kalem bulunmaktaydı. Bu kalemler şunlardı; Maliye Mektub-i Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi, Ebniye-i Hassa Kalemi, Feshane Kalemi, Cizye Kalemi, Zahir Kalemi, Anbar Kalemi ve Derya Kalemi mevcuttu. Bu kalemler, adlarından da anlaşılacağı üzere, yazı ve hesap işleri ile meşgul olurdu. Örneğin, Maliye Mektub-i Kalemi nezaretin bütün yazışma işleriyle ilgilenirdi, Evamir-i Maliye Kalemi de maliyeden çıkan hüküm ve emirleri yazardı (ÖNER, 2005, s.257).

223. Mali İdareye Yardımcı Merkezi Komisyon ve Meclisler

Devlet işlerinin meclislerde görüşülmesi usulü II. Mahmut döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Maliye Nezareti maliyenin tek sorumlusu durumunda olması ve devletin gelir ve giderlerinin tek elden idare edilmesi, Nezaret'in iş yükünü arttırmıştır. Bu nedenle, gerek mali idareye yardımcı olmak gerekse Tanzimatla ilgili yeni reformların uygulanışından dolayı doğacak aksaklıkları gidermek amacıyla çeşitli komisyon ve meclisler oluşturuldu (PAKALIN, 1977, ss.25–27). Bu komisyon ve meclislerin bazıları şunlardır;

2231. Meclis-i Muhasebe-i Maliye

1840 tarihinde kurulan bu meclisin asıl görevi, vergi ve hazineye ilişkin hususlar ile Tanzimat reformlarının uygulanamadığı yerlerde muhasebe ve tüccarlar arasındaki

anlaşmazlıkları çözmekle görevliydi. Bu meclis bir başkan ve altı üyeden oluşmaktaydı (ÇAKIR, 2001, s.37).

2232. Zimemat Komisyonu

Sarraflar ve mültezimlerin devlet hazinesine olan borçlarını zamanında ödememeleri üzerine, devlet ve bu kişiler arasında bir takım sorunlar yaşanıyordu. Yaşanan bu sorunların giderilmesi için Maliye Nezareti'ne bağlı olarak bazı maliye memurları ile sarrafların ileri gelenlerinden oluşan bir komisyon kuruldu. Bu komisyonun diğer adı da Tahsilât Komisyonu idi.

2233. Meclis-i Maliye

Meclis-i Maliye, sarraflar ve mültezimlerin ihale şartlarına aykırı hal ve hareketleri ile kişilerin iltizama ilişkin uyuşmazlıkları gibi konularla ilgilenirdi. Bir nevi mali mahkeme niteliği taşımaktaydı

2234. Meclis-i Muhasebe

Bütün eyalet ve sancakların gönderdikleri yıllık gelir, gider defterlerini hazine kayıtlarıyla karşılaştırarak eksik ve fazlalıkları araştırmak, eyalet ve sancaklarda görev yapan defterdarların ve mal müdürlerinin atama sınavlarını yapmak, yeni vergilerin konması veya mevcut vergilerin değiştirilmesi konusunu incelemekle görevli idi (ÖNER, 2005, ss.259–260).

2235. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)

Hem mali meselelere çözümler üretmek hem de mali alanda ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmek üzere 1862 yılında kuruldu. Divan-ı Muhasebat 1876 yılında yapılan bir düzenlemeyle yüksek denetleme kurumu olmuştur. 1878'de de Fransız

Sayıştay'ı örnek alınarak yeniden yapılanmış ve bugünkü Sayıştay'ın temeli oluşturulmuştur.

Divan-ı Muhasebat'ın belli başlı görevleri şunlardır;

- Hazineye bağlı dairelerin gelir ve giderlerine ait defterleri incelemek,
- Gerektiğinde maliye memurlarının bütün hesaplarını denetlemek,
- Taşradan gelen ve ilgili dairelerce çözülemeyen dosyaları incelemek,
- Gelir ve giderlerle ilgili değişiklik yapmak (ÇAKIR, 2001, s.39).

2236. Diğer Komisyon ve Meclisler

Yukarıda saydığımız meclis ve komisyonların dışında maliye ile ilgili başka komisyon ve meclislerde mevcuttu. Bunlarda şunlardır; Meclis-i Maadin, Tahrir Komisyonu, Meclis-i Vala'yı Ahkâm-ı Adliye, Meclis-i Ali-i Hazain ve Meclis-i Ziraat idi (ÇAKIR, 2001, s.4).

224. Maliye Hazinesi

Hazine-i Amire ve Darphane'nin birbirlerinden ayrılması ile Hazine-i Amire bu kez Mansure Hazinesi ile birleştirilmiştir. Bu birleştirme ile birlikte defterdar ünvanı tümüyle kaldırılmış ve Maliye Nazırı ünvanı verilen yönetici atanmış olup, hazinelerin tümünden sorumlu konuma getirilmiştir (EĞİLMEZ, 2004, s.31).

Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra hazine için yeni bir yapılanma ortaya çıkmıştır. 1840 yılında Hazine-i Amire, Mansure Hazinesi ve Redif Hazinesi'nin tümü kaldırılmış ve bunların gelir ve giderlerinin Maliye Hazinesi ile birleştirilmesi kararı alınmıştır. Böylece 1793 yılından beri sürmekte olan çoklu hazine dönemi kapanmış ve yeniden tek merkezi hazine sistemine dönülmüştür (CEZAR, 1986, s. 290).

Padişah'ın özel hazineleri de Tanzimat Fermanı ile birlikte Maliye Hazinesine devredilmiştir. Padişah ve ailesine maliye hazinesinden maaş bağlanmıştır (CEZAR, 1986, s.289). Bu durum Padişah'ın mali gücünün elinden alınması ile birlikte hükmetme gücünün kısıtlanması anlamına gelen ilginç bir gelişmedir.

225. Bütçe

Modern anlamda olmasa bile, Osmanlı Devleti'nde bütçenin fonksiyonunu gören gelir gider hesaplarıyla ilgili cetveller devamlı olmuştur. Osmanlı Devleti'nin modern anlamda ilk bütçesinin hangi bütçe olduğu konusu oldukça tartışmalıdır. 1841–1842 yılında bir bütçe taslağı hazırlanmıştır; fakat bu modern bir bütçe değil, gelir ve gider toplamlarıyla ilgili tahminlerin yapıldığı bir taslaktır (ÇAKIR, 2001, ss.57–58).

Osmanlı Devleti'nin Avrupa devletleriyle yaşadığı dış borç krizleri yüzünden özellikle İngilizlerin hazırladığı raporlarla modern bütçe ilk kez 1863–1864 yıllarında hazırlanmıştır. Bu tarihten itibaren bütçelerin ilan edilmesine başlanmıştır. Bu süreçte modern manada bütçenin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (VARCAN, 2000, s.45).

23. Taşra Mali İdaresi

231. Genel Olarak Taşra Mali İdare

Klasik Osmanlı idare yapısı, bir takım coğrafi zorunluluklar nedeni ile müslümanların yaşadığı bazı yerler esas itibariyle mahalli yöneticilerle yönetiliyordu. Bu yerler merkeze sadece vergi ve asker göndermekteydi. Avrupa'daki eyaletler ise sancak sistemi ile doğrudan merkez tarafından yönetilmekte idi.

18. yüzyıl içerisinde klasik taşra idare yapısı giderek bozulmuştur. II. Mahmut'un çözmeye çalıştığı ana sorunların başında bu karmaşaya son vermek ve merkez-taşra ilişkilerini düzene koymak geliyordu. II. Mahmut bu sorunun çözümü için merkezi idareyi güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bunun için ayanları ortadan kaldırmaya, Doğu Anadolu'da

hükümet ve ocaklık–yurtluk şeklinde idare edilen yerleri merkeze daha sıkı bağlamaya başlamıştır (ÖNER, 2001, s.250).

Tanzimat öncesi eyalet idaresinin ıslahı için bazı tedbirler alınmıştır. Daha merkeziyetçi bir idareye geçebilmek için sancakların birleştirilmesiyle müşirlikler kurulmuş, vilayetlerin askeri, mülki ve mali idaresi valilere bırakılmıştır. Valilerin eyaletteki yetkileri oldukça genişti. Mevcut mali idare yöntemi Tanzimat Fermanı'nın belirti ve uygulamalarıyla bağdaşmayınca yeni mali idare teşkilatlanılmasına gidildi. Maliye Nezareti ile doğrudan haberleşme yetkisine sahip olan muhasıllar oluşturuldu. Muhasılların atanması ile mali açıdan valilerin yetkisi oldukça sınırlandırıldı (ÖNER, 2001, s.251).

232. Muhasıllıklar

Tanzimat'tan önce devletin gelirleri olan haslar, öşürler, zeamet, tımar ve malikâne mukataaları, voyvodalık, ocaklık ve evkaf adlarıyla bölünmüş olduğundan hass-ı hümayun darphane-i amireden, miri mukataalar hazine tarafından valilere veya mültezimlere ihale edilirdi. Tanzimat'ın ise esas amacı devletin her türlü gelir ve giderlerinin tek elden yapılması idi. Bu nedenle fermandaki ıslahatlardan biri de iltizam usulünün kaldırılması olmuştur (ÖNER, 2005, s.264).

1840 yılında, iltizam sistemi kaldırıldı. Tanzimat'ın uygulandığı tüm bölgelerde “Muhassıl” adı verilen memurlar gönderildi. Gönderilen kişiler geniş yetkilerle donatılmış birer kamu görevlisiydi. Bu kişiler görev yaptıkları yerlerin mülki amirlerine karşı sorumlu değillerdi. Muhasıllıklar görev yaptıkları yerlerde sadece kamu gelirlerinin toplanmasını sağlamanın yanında, Tanzimat' ı anlatmak ve meclisler oluşturmaktı. Muhasılların diğer bir görevi de, yanındaki kâtiplerin yardımıyla nüfus ve emlak sayımı yapmaktı (ÖNER, 2001, ss.254–255).

Muhasılların sancak merkezlerinde ve kazalarda oluşturdukları meclisler, “Meclis-i Muhassıl”, Memleket Meclisi” veya “Müzakere Meclisi” adıyla anılırdı. 1841 yılına kadar bütün vergiler muhasıllar vasıtasıyla emaneten tahsil edilirdi. Ancak muhasıllık sisteminde beklenen vergi toplanamayınca yaşanan bu başarısızlıktan dolayı Saffet Paşa nezareti

sırasında muhasıllıklar kaldırıldı. Muhasıllıklar kaldırılınca İltizam sistemine tekrar dönüldü. Ancak mahalli ayan ve merkezi idare temsilcileri arasında gerginlikler olması ve ayanların otoritelerini güçlendirme çabası içerisinde olmalarından kaynaklı olarak iltizam sistemi de kaldırıldı (ÇAKIR, 2001, s.47).

233. Vilayet Defterdarlıkları

Muhasılların görevine son verilmesiyle onlara ait görevleri mülki idare amirlerine bırakıldı. Valilerin asayiş görevlerine bir de mali idarenin sorumluluğu da verildi. Bu durumla birlikte valiler eski gücünü elde etti (ÖNER, 2001, s.267).

1841 yılında Nezaret'e doğrudan bağlı olan muhasıllıkların kaldırılması üzerine vilayet, sancak ve kazalarda Maliye Nezareti'ni temsilen mahalli mülki amirine bağlı Defterdar ve Mal Müdürü uygulamasına geçildi. Eyalette valilerin maiyetinde birer defterdar, her sancağa birer kaymakam ve mal müdürü ve kazalara birer müdür atandı. Bu düzenleme ile eyaletlerde Defterdarlık Teşkilatı kurularak Maliye Nezareti'nin taşra mali idare teşkilatı kurulmuş oldu. Kurulan teşkilatla vergiler defterdarlık teşkilatı tarafından idare ve tahsil edilmeye başlandı. İltizam sistemi ile birlikte idarenin belirli birimlerinin geliri tahsil edilip ve gerekli giderlerin yapılması ile artan gelirlerin merkezi hazineye devredilmesi benimsendi. Oluşturulan bu teşkilat merkezi hükümetin kontrolünde, fakat mali yönden özerk bir birim idi. Bununla birlikte bu yapılanma merkeziyetçi yapıya bir geçişi (ÖNER, 2001, s.263).

24. Meşrutiyet Dönemi Mali İdare

Tanzimat Fermanı bir anayasa ya da insan hakları bildirisi niteliğinde değildir. Bu fermanda bozuk olan idari, mali ve adli teşkilatta bazı yenilikler ifade eden bir belgeydi.

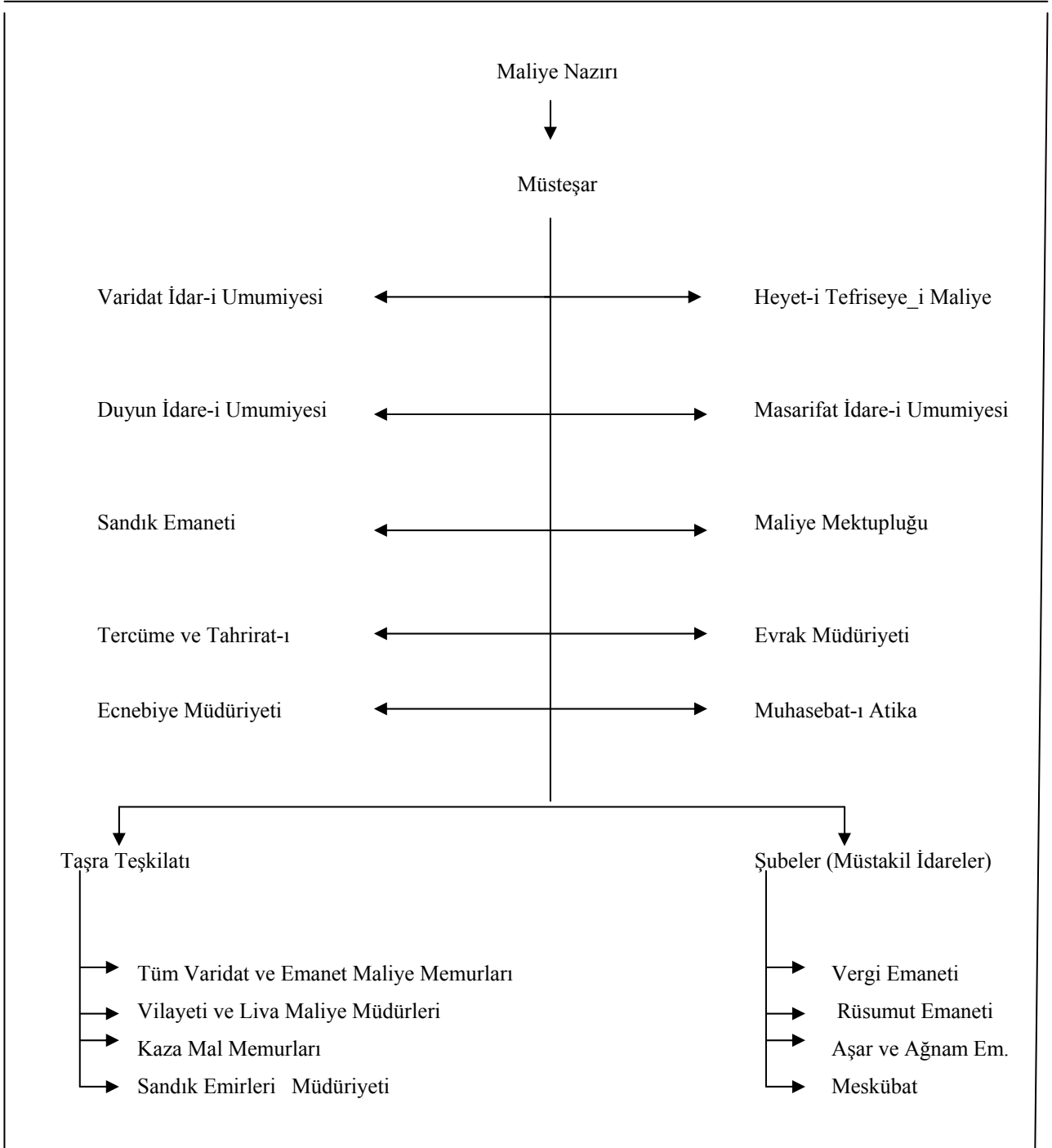
Osmanlı Devleti'ni kötü bir şekilde yöneten Abdulaziz 30 Mayıs 1876'da tahttan indirilerek V. Murat padişah ilan edildi. Fakat V. Murat'ın sağlık durumundan kaynaklı olarak devleti yönetememesi üzerine II. Abdülhamid tahta geçti. Tahta geçen II. Abdülhamid 28 kişilik özel bir komisyonla Osmanlı Devleti'nin ilk anayasasını hazırlar.

1876 yılında Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi ve Meşrutî yönetiminin kurulması tüm dünyaya ilan edilir (OKANDAN, 1977, ss. 89–93).

Kanun-i Esasi 119 maddeden oluşmaktadır. Kanun-i Esasi hükümdar tarafından kendisine ait hükümlerlik haklarının yine kendisinin istediği şekilde düzenlenmesi ve sınırlanması amacıyla tek taraflı bir ferman niteliği de taşımaktadır.

Kanun-i Esasi'nin ilanını takiben 40'ncü maddesi uyarınca Maliye Teşkilatı'nı yeni baştan düzenleyen “Maliye Nezaret Heyetinin Teşkilatı Vezaifini Şamil Nizamname”si yayımlandı (Maliye Teşkilatı Tarihi ve Mevzuatı, 1994, s.103).

1880 tarihli bu nizamnameye göre Maliye Nezareti “Heyet-i Merkeziye” (Merkez Teşkilatı) ve “Heyet-i Mülhaka” (Taşra Teşkilatı) olarak iki kısma ayrılmıştı. Bunların haricinde müstakil birer idare olan vergi, rüsumat, aşar ve ağnam emanetleri ile Meskukat-ı Şahane Müdüriyesi Nezareti şubeleri arasında yer almıştır (Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, 1994, s.103).



Şekil:2

Maliye Nezareti (1880)

KAYNAK: Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, 1994, s.103

241. Maliye Nezareti ve Daireler (Merkez Mali Teşkilatı)

Bu nizamname ile getirilen esaslar, günümüzdeki mali idarenin temelini oluşturduğundan, Maliye Nazırı ve teşkilatın dairelerinden bahsedilecektir.

2411. Maliye Nazırı

Maliye Nazırı, maliye teşkilatının sorumlusudur. Maliye Nezareti o günün şartlarına göre büyük miktarda memurdan ibaretti, merkez ve taşra mali idaresinin başkumandanlığı vazifesini ifa eder. Maliye Nazırı gideri gerektiren taahhütleri bütçeye uygunluğu açısından kontrol etmek üzere her nezarete bir muhasebe müdürü bulundururdu. Bu müdürler nezaretlerin işlerini ifa eder ve nazırın kesin hesabını düzenler. Maliye Nazırı, tahsil ve ödeme işlemlerini, sorumlu sayman denilen memurlar vasıtasıyla yapardı (PAKALIN, 1977, s.52).

Yıl sonlarında o yıl yapılan işleri göstermek üzere nazırlardan her biri tarafından gönderilecek olan kesin hesaplara Maliye Nazırı kendi idaresinin giderlerini ve gelirinin kesin hesaplarını ekleyerek sayman hesaplarıyla karşılaştırıp inceledikten sonra devletin kesin hesabını meydana getirirdi (ÖNER, 2001, s.338).

24111. Maliye Nazırı'nın Görevleri

—Maliye Nazırı, devletin bütün gelir ve giderini idare eder,

—Gelir ve giderler ile Duyun-i Umumiye'nin işlemlerini, muhasebelerini yaptırır ve inceletir. Askeri ve mülki idarenin mali işlerini teftiş altında bulundurur,

—Maliyeye ait kanun ve nizamnamelerini icra eder. Bütçeye ait cetvelleri ilgili dairelerden getirterek düzenler, kesin hesabı hazırlayarak süresinde Divan-ı Muhasebata verir,

—Bütçe Kanunu gereğince bakanlıklara ve sair idarelere ait ödeneği ayırır ve hesapları yaptırır,

—Maliye memurlarının hareketlerini takip ve teftiş eder,

—Devlet alacaklarını dava açarak tahsil ettirir,

—Gelirlerinin arttırılmasına, masrafların karşılanmasına dair tasarılar düzenler ve Başbakanlığa sunar (ÖNER, 2005, ss.373–374).

Bu açıklama 1910 tarihli Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan (MUK) önceki hale göredir. 1910 tarihli MUK'a göre Maliye Nazırı'nın görevlerini şöyle özetleyebiliriz;

Hükümetçe yapılması gereken genel hizmetlerin gerektirdiği gideri ödeyebilmek üzere lüzumlu olan parayı halktan toplayıp nezaretlerden ilgili hizmetleri için talep edeceği gideri istenilen yer ve zamanda ödemesi ile görevliydi. Maliye Nazırı'nın en önemli görevi mali dengeyi sağlamaktı. Maliye Nazırı her nezarete parayı verirdi ve bu paranın nereye ve ne şekilde harcandığına müdahale edemezdi (ÖNER, 2001, ss.341–343). Bu durum şu anda yürürlükte olan 5018 sayılı kanunla benzerlik göstermektedir.

24112. Maliye Nazırı'nın Yetki ve Sorumluluğu

1876 sayılı Kanun-i Esasi Maliye Nazırı'na geniş yetkiler vermiştir. Buna göre; Mebusan Meclisi kendine havale olunacak kanun tasarılarını görüşerek bunlardan maliyeye red veya kabul yahut tadil eder. Giderler bütçe kanunda gösterildiği şekilde mecliste ayrıntısıyla incelendikten sonra miktarına bakanlar ile birlikte karar verilir ve buna karşılık olacak gelirin niteliği ve miktarı ile tevzi ve tedariki de bakanlar ile birlikte belirlenirdi. Maliye Nazırı'nın sorumluluğu, her nazırın sorumluluğu gibi hükümdara ve parlamentoya karşı idi (PAKALIN, 1977, s.52).

2412. Maliye Müsteşarı

Müsteşar nazırdan hemen sonra gelen ikinci adamdır. Müsteşar nazır ile istişare eder, aldığı emir ve tebliğleri uygular, merkez ve taşradaki memurların icraatlarını gözetler (Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, 1994, s.53).

2413. Merkez Maliye Daireleri

1880 yılında kabul edilen nizamnameye göre merkez maliye daireleri şunlardır;

Heyet-i Teftişiye-i Maliye, Varidat İdare-i Umumiyesi, Masarifat İdare-i Umumiyesi, Duyun-i İdare-i Umumiyesi, Maliye Mektupculuğu, Sandık Emaneti, Evrak Müdüriyeti, Tercüme ve Tahrirat-ı Ecnebiye Müdüriyeti ve Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliğidir. Ancak bu daireler Cumhuriyet dönemine kadar bu şekilde devam etmedi (Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, 1994, s. 47).

Cavit Bey'in Maliye Nazırı olduğu dönemde merkez mali dairelerinde oldukça büyük bir değişim olur. Bu değişimin mimarı Maliye Müşaviri olan Fransız Mösyö Loran' dır. Loran Osmanlı mali teşkilatı üzerine bir rapor hazırlar. Bu rapora göre dairelerin görev ve sorumlulukları belirlenmeli, nezaret kuvvetleri ayrılmalı ve ahenkli bir şekilde dağıtılmalı görüşü hakimdi (PAKALIN, 1977, s.54). Bu görüşe dayanılarak yapılan değişiklikler sonucunda Maliye Nezareti şu şekli alır;

Kalem-i Mahsus Müdüriyeti

Kalem-i Mahsus Müdüriyeti'nde, istatistik ve Hazine-i evrak, Maliye Müşavirliği ve Umur-ı Hukukiye kalemleri yer almaktadır.

Memurin ve Levazım Müdüriyeti

Memurin ve Levazım Müdüriyeti, merkez ve taşra memurlarına ilişkin sicil, tayin, izin, maaş gibi işlemlerle levazım işleri görürdü.

Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti

Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti, maliye bütçesini hazırlar, merkezdeki masrafların tahakkuk işlemlerini yapardı.

Muhasebe-i Umumiye Müdüriyeti

Muhasebe-i Umumiye Müdüriyeti, bütçe hazırlar, defter-i kebiri tutar, defterdarların idare hesaplarını incelerdi.

Düyun-i Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti

Bu müdürlükler, nakit işlemlerini idare eder, hazine tahvili çıkarır, istikraz tasarılarını hazırlar, zat maaşlarını öderdi.

Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti

Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti, aşar ve ağnam dâhil tüm vergi ve resimlerin tarh ve tahsili, gelir bütçesinin düzenlenmesi ile görevli idi.

Emlak-ı Emiriye Müdüriyeti

Emlak-ı Emiriye Müdüriyeti, miri emlakin esas defterini tutar, emlakin muhafaza, idare, kira, satış ve takasıyla uğraşır.

Vezne-i Umumi Müdüriyeti

Vezne-i Umumi Müdüriyeti, tahsilât ve ödemeleri yürütür, defterlere kaydeder, Osmanlı Bankası ile olan cari hesabı tutardı.

Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Müfettişliği

Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Müfettişliği, devletin mali işlerini her açıdan teftiş etmekle ve gerekli gördüğü yenilikleri Nezaret'e arzla görevliydi.

Islahat-ı Maliye Komisyonu

Islahat-ı Maliye Komisyonu, Nezaret'ten gönderilecek hususlar hakkında gerekli kanun, nizamname ve talimat lahiyelerini inceler ve düzenlerdi (ÖNER,2001, ss.353–354).

Maliye Nezareti'nin bu teşkilatı milli hükümetin kurulmasına kadar, pek önemli olmayan bazı değişikliklerle devam etmiştir.

242. Taşra Mali İdare

Kanun-i Esasi'nin 108-112'nci maddeleri mahalli idareler için düzenlenmiştir. 108'inci madde vilayetin idare usulünün yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı kuralı üzerine olduğu ve alt kademelerin özel kanunla tespit edileceği belirtilmiştir. 110'uncu maddesinde vilayet genel meclisinin yolların yapımı, itibar sandıklarının teşkili, sanayi, ticaret bayındırlık, eğitim gibi görevlerin yanı sıra vergilerin tespiti ve toplanması ile ilgili hükümler de bulunmaktaydı (ÖNER, 2005, s.390).

Vilayetlerin idaresi 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı çıkararak yeniden düzenlenmiştir. 1913 tarihli kanuna göre vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyelerde karyelere ayrılmıştır. Vilayetin merkezi idaresindeki memurlar heyetinde idare şube başkanı olarak naib, defterdar, mektupçu, jandarma, alay kumandanı, maarif, nafia, ziraat, defter-i hakani, polis, evkaf, nüfus ve sıhhiye müdürleri, ihtiyaç görülen yerlerde vali muavini ve vilayet tercümanı bulunurdu (BAYIR, 1993, s.19–22).

2421. Defterdar

Valiler padişah tarafından tayin edilmekte, askerlik ve adalet dışında yürütme kuvvetini bütün alanlarda temsil etmektedir. Vergilerin usulü gereğince toplanmasını sağlamak, vergi konusunda vilayetin gücünü artırmak valinin görevleri arasındadır (ÖNER, 2001, s.361).

Defterdar valinin maiyetinde olarak taşra idaresini yönetmektedir. Sancakların başındaki mutasarrıflar da vali gibi padişah tarafından tayin edilmekte mevzuatta belirtilen mülki, idari ve mali hususları yerine getirmektedir. Maiyetindeki muhasebeci kendisine mali hususlarda yardımcı olmaktadır. Kazanın başındaki kaymakam Dahiliye Nazırı tarafından tayin edilmekte, maiyetindeki malmüdürü defterdara benzer şekilde mali işleri görmektedir (MORAVITZ, 1978, ss.53–55).

Vilayetteki defterdarlık teşkilatı, vilayet dahilindeki devlet emval ve emlakinin idare ve muhasebesiyle gelirlerinin tahsilini temin ve yapılması gereken giderleri tespit ve tahakkuk ettirerek hak sahiplerine ödenmesini sağlar. Merkeze bağlı vilayetlerde, en büyük mülki amirin başkanlığında toplanan vilayet, sancak ve kaza idare meclisleri ile valinin başkanlığında toplanan bir vilayet genel meclisi vardır. Defterdar vilayet idare meclisinin tabii üyesidir (ÖNER, 2001, s.363).

25. Tanzimat'tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Genel Bir Değerlendirme

Tanzimat'la beraber Osmanlı maliyesi yeni bir süreç içerisine girmiştir. Maliyede ıslahat temel bir nokta olmuştur. Tanzimat'la birlikte devlet gelirleri doğrudan hazineye aktarılmıştır. Tımar sistemi kaldırılmış, miri arazi gelirleri de hazineye devrolmuştur. Kamu görevlilerinin maaşları hazine tarafından ödenmeye başlanmıştır.

Hazine ve bütçe birliği sağlanılarak merkezi hazine dışındaki diğer hazineler kaldırılmıştır. Böylece devletin maliyesi tek elden yönetilmeye başlanmıştır. Defterdarlık kaldırılarak yerine bir batı örneği olan Maliye Nezareti kurulmuş, hazine ve mali idare bu kuruma verilmiştir. Maliye Nezareti 1838 yılında merkezi şekilleyken daha sonra illerde defterdarlıklar şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Taşrada devlet hazinesi adına gelirleri toplayan ve ödemeleri yapan mal sandıkları kurulmuş, defterdarlıklara bağlanmıştır. Maliye Nezareti 1880 yılında bugünkü mali yapı gibi merkez, taşra ve bağlı kuruluşlar şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Gümrük ve tapu idareleri de nezarete bağlanmıştır (MUTLU ve diğerleri, 2007, s.68).

Kamu mali idaresinin yanı sıra günümüz mali teşkilatının temelleri de Tanzimat döneminde atılmıştır. Bu değişim Meşrutiyet döneminde geliştirilmiş Avrupa ülkelerindeki mali yapılar örnek alınmıştır. Böylece tüm kamu idaresinde olduğu gibi mali idarede de Batılı kurumlar ülkede yerleşmeye başlamıştır. Dış borçlanmanın arttığı 1860'lardan itibaren vergiler, bütçe, bankacılık, borsa gibi mali konularda Batılı kurumlar ve kurallar ülkede hızla hakim olmuştur. Hatta 1863 yılında yapılan ilk modern bütçe samimi bir bütçe olmayıp daha çok yabancıların taleplerini karşılamak için hazırlanmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE KADAR MALİ İDARE

30. Genel Açıklama

Milli mücadelenin kazanılması ve Lozan Barış Antlaşması'nın imzalanması ile birlikte kurulan yeni Türk Devleti siyasi bağımsızlığını kazanmasının yanı sıra, en az onun kadar önemli olan mali bağımsızlığını da kazandı. Bu kazanımla birlikte ekonomik ve mali ilişkilerindeki tüm kısıtlamalardan ve kapitülasyonlardan kurtularak, siyasal ve mali yönden eşit ve bağımsız bir devlet oldu (MUTLUER ve diğerleri, 2007, ss.71–72).

Mustafa Kemal Atatürk'te Maliye'nin devletin çekirdeği olduğu ve yeni kurulmuş olan Cumhuriyet'in mali temeller üzerinde yükseleceği bilinci hâkimdi. Cumhuriyet'in kuruluşu sırasında devlet yöneticilerinin ilk eğildikleri konu, kendilerini en çok zorlayan husus olan Maliye İdaresi'nin kurulması olmuştur (AKALIN, 2008, s.23).

Cumhuriyet'in kuruluşu sırasında Osmanlı'nın mali kuralları uygulanmıştır. Devletin idari yapısı oluşturulduktan sonra, kamu maliyesine hâkim esaslar zaman içinde değiştirilmeye başlanmıştır. Mali idare oldukça köklü bir idaredir. Tarihsel süreç içinde Maliye Bakanlığı, zaman zaman ekonomi ve maliye politikalarının büyük ölçüde tek egemeni, ancak bazı zamanlarda ekonomideki bu rolü başka kurumlara kaptıran bir kurum görünümünü de çizmiştir. Mali idarede modern anlamdaki merkez- taşra örgütlenmesini oluşturmak üzere 1920–1926 tarihleri arasında gerekli hukuki temeller oluşturulmaya başlandı (ÖNER, 2005, s.489).

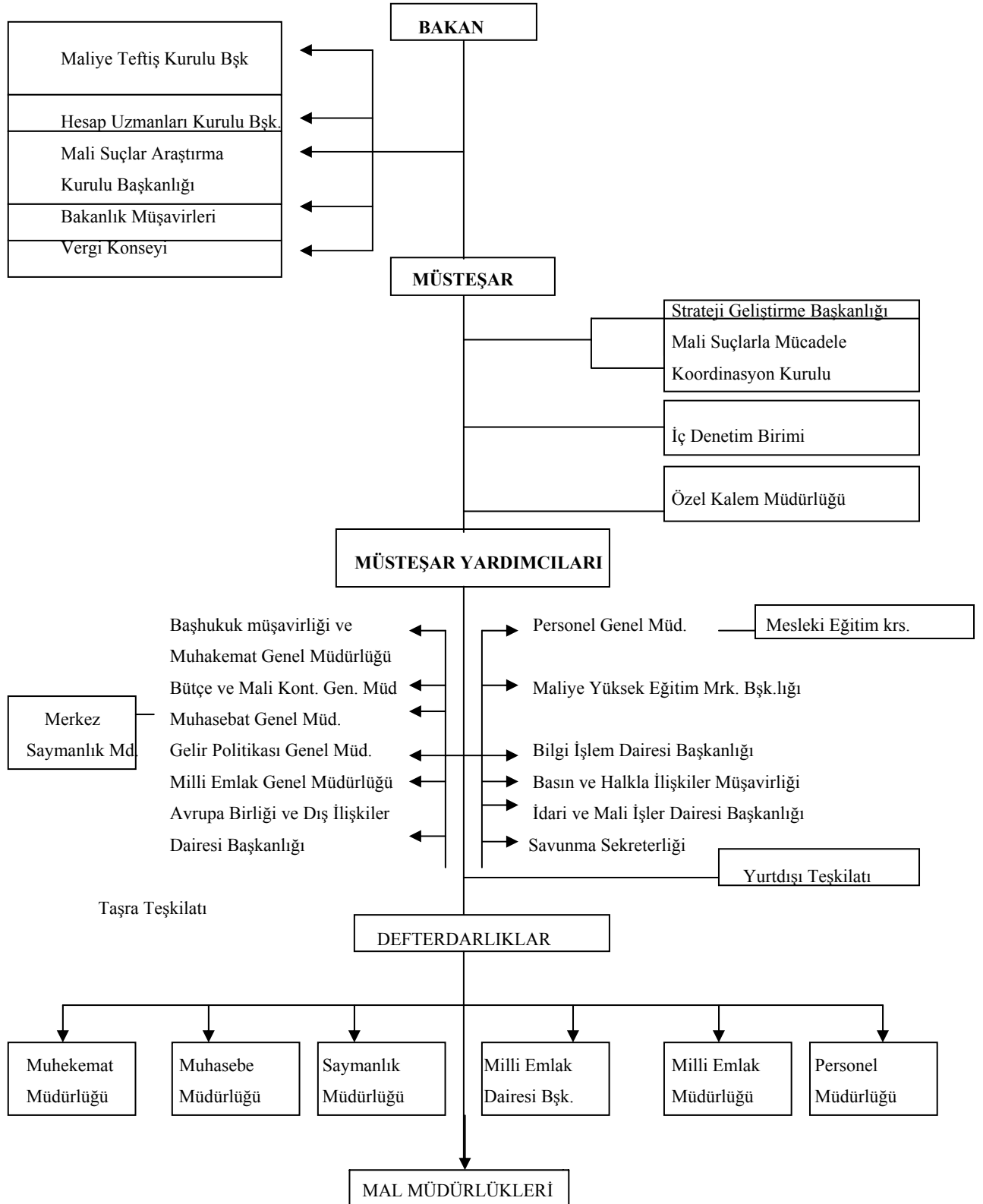
Cumhuriyet'ten sonra Maliye Bakanlığı teşkilat yapısı ile ilgili 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı kanunla ilk örgüt oluşturulmuştur. Daha sonra kabul edilen 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı “Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile Maliye Bakanlığı teşkilat ve görevleri ilk defa müstakil bir kanunla düzenlenmiştir. Bu düzenleme

bazı değişiklikler dışında 1983 yılına kadar devam etmiştir (Maliye Teşkilat Tarihçesi ve Mevzuat, 1994, s.85).

Kamu kurumları sürekli genişlemiş, görev ve yetkilerinin tespitinde iş bölümü yapılmış, bütünlük bozularak atıl kapasite yaratılmış ve israf artmıştır. Bu aksaklıkların giderilmesi ve teşkilatlanmada etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması amacıyla kamu kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ilk defa 1961 Anayasası ile mevzuata girmiştir. 1982 Anayasası ile de benimsenmiş olan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile yeniden düzenlenmiştir. 1983 yılında, devlet teşkilatında Bakanlıklar ile Bakanlıklara bağlı bazı kuruluşlar büyük bir reorganizasyona gidilmiş ve köklü değişiklikler yapılmıştır (Maliye Teşkilat Tarihçesi ve Mevzuat, 1994, s.85).

Bu durumda Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatı da büyük değişikliğe uğramıştır. Hazine, para, kredi, nakit hareketleri ve borç işlemleri ile uluslararası ekonomik ve mali işlemleri yürüten birimler Maliye Bakanlığı'ndan alınarak yeni oluşturulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na verilmiştir. 13 Aralık 1983 tarihli ve 178 sayılı K.H.K.'ye göre Gümrük Bakanlığı ile birleştirilen Maliye Bakanlığı, "Maliye ve Gümrük Bakanlığı" adını almıştır. Son olarak 2 Temmuz 1993 tarihinde çıkarılan 484 ve 485 sayılı K.H.K.'ler ile Gümrük İdaresi Maliye Bakanlığı'ndan tekrar ayrılarak "Gümrük Müsteşarlığı" kurulmuştur. 20 Ağustos 1993 tarih ve 516 sayılı KHK ile de Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında yapılan bazı değişikliklerle birlikte taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Ancak 516 sayılı K.H.K.'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine, 19 Haziran 1994 tarih ve 543 sayılı K.H.K. ile 516 sayılı K.H.K.'de yer alan düzenlemeler tekrar yürürlüğe girmiştir (www.maliye.gov.tr).

Maliye Bakanlığı, merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerine sahiptir. Merkezde Bakan, Müsteşar, 5 Müsteşar yardımcısı, Danışmanlık ve Denetim Birimleri, Ana Hizmet ve Yardımcı Hizmet Birimleri yer almaktadır. Taşra örgütünün başında ise Maliye Bakanlığı'nın eskiden merkezini oluşturan Defterdarlık yer almaktadır. Maliye Bakanlığı, sadece denetim boyutu ile sınırlı olmak üzere Gelirler Genel Müdürlüğü'ne doğrudan bağlı bölge müdürlükleri kurulmuştur (EROL, 2007, ss.66–67)



Şekil:3

Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı

KAYNAK:www.maliye.gov.tr

3.1. Maliye Bakanlığının Görevleri

Maliye Bakanlığı'nın görevleri şunlardır (178 Sayılı K.H.K. Md. 2).

—Maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak,

—Devletin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini yapmak,

—Harcama politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, uygulamanın takibi ve yönlendirilmesine ilişkin hizmetleri yürütmek,

—Devlet hesaplarını tutmak, saymanlık hizmetlerini yapmak,

—Gelir politikasını geliştirmek, uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek,

—Devlete ait malları yönetmek, kamu malları ile kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz malları konusundaki yönetim esaslarını belirlemek ve bunlara ilişkin diğer işlemleri yapmak,

—Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak,

—Milletlerarası kuruluşların Bakanlık hizmetlerine ilişkin çalışmalarını takip etmek, bu konulardaki Bakanlık görüşünü hazırlamak, yurtdışı ve yurtiçi faaliyetleri yürütmek,

—Bakanlığın ilgili kuruluşlarının işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek ve denetlemek,

—Çeşitli kanunlarla Maliye Bakanlığı'na verilen görevleri yapmak,

—Kara para aklanmasının önlenmesi konusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak ve de bu konuya ilişkin uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.

—Yukarıdaki görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, incelemek ve denetlemek.

3.2. Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı

Bakanlık Merkez Teşkilâtı, ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimlerden meydana gelir.

Tablo: 1

Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı

Müsteşar	Müs.Yrd.	Ana Hizmet Birimleri	Danışma ve Denetim Birimleri	Yardımcı Birimler
Müsteşar	Müst. Yrd.	1.Baş hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Gn. Md.	1. Maliye Teftiş Kurulu Bşk.	1.Personel Gn. Md.
	Müst. Yrd.	2.Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md.	2.Hesap Uzmanları Kurulu Bşk.	2.İdari ve Mali İşler Dairesi Bşk.
	Müst. Yrd.	3.Muhasebat Gn. Md.	3.Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Bşk.	3.Bilgi İşlem Dai. Bşk.
	Müst. Yrd.	4.Gelirler Gn. Md.	4.Bakanlık Müşavirleri	4.Savunma Sekreterliği
	Müst. Yrd.	5.Milli Emlak Gn. Md.	5.Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği	5.Özel Kalem Müdürlüğü
		6.Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı		
		7.Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Gn. Md.		
		8.Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Dairesi Bşk.		

321. Bakan

Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, milli güvenlik siyasetine, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakan'a karşı sorumludur.

Bakan, emri altındakilerin faaliyetlerinden ve işlemlerinden sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilâtı ile ilgili kuruluşlarının faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir (178 sayılı K.H.K. Md.5).

322. Müsteşar

Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup, bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla Bakanlık Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu hariç olmak üzere, bakanlığın diğer kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını takip ve temin eder. Müsteşar belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur (178 sayılı K.H.K. Md.6).

323. Müsteşar Yardımcıları

Maliye Bakanlığında ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı birimlerin yönetim ve koordinasyonunda Müsteşar'a yardımcı olmak üzere beş Müsteşar Yardımcısı görevlendirilebilir (www.baskent.edu.tr/gurayk/finpazartes2doc).

324. Diğer Birimler

Maliye Bakanlığı'nın merkezdeki ana hizmet birimleri şunlardır;

- a) Baş hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü,
- b) Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü,
- c) Muhasebat Genel Müdürlüğü,
- d) Gelirler Genel Müdürlüğü,
- e) Milli Emlâk Genel Müdürlüğü,
- f) Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı,
- g) Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü,
- h) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (178 sayılı KHK, 8. Md.).

Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu (MASAK), 13 Kasım 1996 tarih ve 4208 sayılı yasa ile sürekli kurul olarak Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bu kurulun Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'ndan hangisine bağlanacağına daha uygun olacağı tartışmaları yaşanmıştır. Bu tartışmalar halen de İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı arasında devam etmektedir. Ancak, bu kurulun hangi bakanlığa bağlanacağından ziyade; organlarının, oluşumunun ve yetkilerinin iyi belirlenip belirlenmediğinin tartışılması daha verimli olabilir. Bu kurul çok ciddi bir şekilde çalışmamaktadır. Çünkü kuruluşuna ilişkin 4208 sayılı yasada çok ciddi eksiklikler bulunmaktadır (EROL, 2007, s.67).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) 5 Haziran 1936 tarihli ve 2996 sayılı "Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun" ile kurulmuş olup, aynı kanunun yedinci maddesine göre Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün görevleri;

- Genel bütçe kanunu tasarıları ile kanunun gerekçesini hazırlamak,
- Bütçenin uygulanmasına yönelik işlemleri yapmak, ödenek kayıtlarını tutmak,
- Ek ödenek taleplerini değerlendirmek,
- Gider taahhütlerini kontrol etmek ve harcamaya yönelik sözleşmeleri tetkik ederek tescil etmek,
- Giderleri etkileyecek her türlü kanun tasarılarını inceleyerek bunlar hakkında görüş belirtmek,
- Katma bütçelere ait bütçe işlemlerini yapmak olarak belirtilmiştir.

Yine aynı kanuna göre, Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri BÜMKO'ya bağlı olarak teşkilatlandırılmıştır. 03 Nisan 1950 tarihli ve 5655 sayılı kanunun ikinci maddesi ile BÜMKO'nun görevleri yeniden düzenlenmiş olmakla beraber esaslı bir değişiklik yapılmamıştır. 14 Şubat 1983 tarihli ve 178 sayılı "Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Maliye Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir (www.bumko.gov.tr).

Maliye Bakanlığı'nın danışmanlık ve denetim birimleri şunlardır;

- a) Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- b) Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı,
- c) Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,
- d) Bakanlık Müşavirleri,
- e) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği (178 sayılı KHK, 19.Md.).

Maliye Bakanlığı'nın danışmanlık ve denetim birimleri öteki bakanlıklardan oldukça farklı öneme sahiptirler. Bu yapı içinde yer alan Maliye Teftiş Kurulu, Türkiye'nin en eski teftiş kurulu niteliği taşımaktadır ve kurul mensuplarının yetkileri sadece Maliye Bakanlığı ile sınırlı değildir. Devletin parasının, pulunun, taşınır ve taşınmaz malının, hakkının bulunduğu her birimde Maliye Teftiş Kurulu mensuplarının inceleme, teftiş, araştırma ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler re'sen kullanılan yetkiler değildir. Görev verildiği takdirde kullanılan bir yetkidir. Ancak, bu kadar geniş mali, ekonomik ve disiplinsel yetki sadece Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'ndadır. Bu kurul, diğer bakanlık teftiş kurullarından ayrıcalıklıdır (EROL, 2007, s.68).

Maliye Bakanlığı'nın yardımcı hizmet birimleri şunlardır;

- a) Personel Genel Müdürlüğü,
- b) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı,
- c) Bilgi İşlem Daire Başkanlığı,
- d) Savunma Sekreterliği,
- e) Özel Kalem müdürlüğü (178 sayılı KHK, 24. Md.).

33. Defterdarlık (Taşra Teşkilatı)

Maliye Bakanlığı, 1936 tarihli 2996 sayılı kuruluş yasası ile taşrada Defterdar ve ona bağlı birimler tarafından örgütlenmiştir. Maliye Bakanlığı Taşra Teşkilatı, devletin mali işlerini merkez teşkilatı dışında yürütmekte ve uygulamaktadır. Bakanlık kuruluş kanunundaki hükümler uyarınca kurulan Taşra Teşkilatı'nın, il merkezlerinde Defterdar, en büyük maliye memurudur. İlçelerde ise en büyük maliye memuru Defterdar'a bağlı Mal Müdürü'dür. Defterdar, kendisine bağlı kontrol memurları vasıtasıyla, hem il merkezlerindeki hem de söz konusu ilin ilçelerindeki bütün teşkilatı denetleme yetkisine

sahiptir. Mal Müdürü de ilçe maliye teşkilatının sorumlu amiri durumundadır (Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuat, 1994, s.86).

1933 yılında 2265 sayılı kanunla, vergide gelirlerin 1/3'ünün elde edildiği İstanbul Maliye Teşkilatı özel olarak düzenlendi. İstanbul Vilayet Defterdarı'nın vazifesi; diğer vilayetler defterdarının görevleri ile aynıydı. Defterdar'a yardım etmek ve gerektiği durumlarda kontrol işleri ile meşgul olmak için muavinler mevcuttu. 1936 yılında yapılan düzenlemeyle ilk defa İstanbul'da çeşitli semtlerde ayrı ayrı varidat tahakkuk ve tahsil daireleri açılması öngörüldü. Varidat tahakkuk dairelerinde müdür ve ona bağlı tahakkuk müfettişleri ve memurlar, tahsil dairelerinde de müdür ve ona bağlı tahsil müfettişleri ve memurlar görev yapmaktaydı. Ayrıca İstanbul'da Vilayet Muhasebeciliği, Pul Müdürlüğü, Av Vergiler Müdürlüğü ve Milli Emlak Müdürlükleri kuruldu (Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 1977, ss.23–27).

Taşra teşkilatı 1936 yılından sonra ilk defa 20 Ağustos 1993 tarih ve 516 sayılı K.H.K. ile yeniden düzenlenmiştir.

331. Defterdar Olmanın Şartları

—Hukuk, İktisat, Maliye, İşletme ve Yönetim Bilimleri alanlarında, en az dört yıllık yüksek öğrenim veya Maliye Meslek Yüksek Okulu mezunu olmak,

— Belirtilen yüksek öğrenim bölümlerinden mezun olanların en az on iki yıl, Maliye Meslek Yüksek Okulu mezunu olanların ise en az on dört yıl devlet memuriyeti hizmetinde bulunmaları,

— Düzenlenen son üç yılın sicil notları, olumlu ve ortalaması en az “iyi” derecede olması,

— Bilgi, tecrübe, kişilik ve temsil kabiliyeti gibi mesleğin gerektirdiği niteliklere sahip olmak,

— Defterdar Yardımcısı ve Milli Emlak Dairesi Başkanı unvanlarında en az üç yıl çalışmış olmak,

— Atanacağı birim tarafından teklif edilmiş olmak; gibi, şartlar aranmaktadır (Maliye Bakanlığı Görevde Yükselme Yönetmeliği).

Defterdarın atanacağı birim tarafından teklif edilmiş olması ifadesi ve sınava tabi olmaması gibi durumlar, aklımıza; defterdar atamalarında siyasi tercihlerinde rol oynadığı gibi bir düşünceyi getirmektedir.

332. Defterdarlığın Yetki ve Görevleri

178 sayılı K.H.K.'ye göre defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı'nın en büyük memuru olup, il ve ilçe bağlı ilçeler teşkilatının amiridir. Gerek görülen yerlerde de defterdara yeterli sayıda yardımcı verilir. İl ve ilçe birimlerini defterdar adına kontrol etmek üzere defterdar emrine denetmenler verilebilir. Defterdar ve defterdarlığa bağlı birimler oldukça geniş yetkilere sahiptir. İllerde mali işlerin hepsi, bakanlık adına defterdarlık birimleri tarafından yerine getirilir (EROL, 2007, ss.66–67).

Defterdar işlemlerin Kanun Hükümleri'ne göre yürütülmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında gerekli işlemlerin yapılması, teşkilatta bulunanların atamaları, sicillerin tutulması ile görevli ve sorumludur. Defterdar, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile birlikte gelir ile ilgili işlemlerin ancak bakanlığın belirleyeceği yetkiler çerçevesinde kullanabilmektedir. (178 sayılı K.H.K. 11 Md.).

333. Defterdarlığa Bağlı Birimler

3331. Muhasebat Birimleri

Muhasebat birimleri, muhasebe müdürlükleri, saymanlık müdürlükleri ve mal müdürlüklerinden oluşur.

Muhasebe müdürlükleri, ildeki veya bakanlığın görevlendirilmesi halinde il dışındaki genel bütçeli dairelerin saymanlık hizmetlerini yürütürler. Ayrıca, görev alanları içindeki her tür saymanlığın bakanlığa göndereceği dönem sonu ve diğer hesap bilgilerini toplar, kontrol ederek belirlenen usul ve esaslara göre merkeze gönderirler; saymanlıklar arasında koordinasyonu ve uygulama birliğini sağlamak üzere defterdar adına belirlenecek görüş ve önerileri hazırlarlar. Muhasebe müdürleri, sayman sıfatını taşırlar ve Sayıştay'a hesap verirler (178 sayılı K.H.K. Md. 18).

Saymanlık müdürlükleri, buldukları yerde bölge müdürlüğü ve başmüdürlük şeklinde örgütlenmiş olan daireler ile askeri birimlerin ve diğer dairelerin saymanlık hizmetlerini ve bakanlıkça verilen diğer görevleri yerine getirirler. Kadroları Maliye Bakanlığı'na ait olan döner sermaye ve fon saymanlıkları da buldukları illerdeki defterdarlıklara bağlıdırlar. Saymanlık müdürleri sayman sıfatı ile Sayıştay'a hesap verirler (178 sayılı K.H.K. Md. 19).

Mal müdürlüğü, vezne ve muhasebe servisleri ile gereken yerlerde tahakkuk, tahsilât, milli emlak ve muhakemat servislerinden oluşur. İş hacminin gerektirdiği mal müdürlüklerinde yeterli sayıda saymanlık müdür yardımcısı çalıştırılabilir.

Mal müdürü, ilçe Maliye Teşkilatı'nın amiri olup işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlar. Vezne ve muhasebe servislerinin dışındaki servislerin başında bulunan memurlar işlerin kanuna uygun olarak yürütülmesinden birinci derecede sorumludurlar. Mal müdürleri sayman sıfatını taşırlar ve Sayıştay'a hesap verirler (178 sayılı K.H.K. Md. 20).

3332. Milli Emlak Birimleri

Milli emlak birimleri; milli emlak dairesi başkanlığı, milli emlak müdürlüğü ve başkanlık veya müdürlük olmayan yerlerde de malmüdürlüğü milli emlak servislerinden oluşur. Milli emlak birimlerinde milli emlak uzmanı ve yardımcıları çalıştırılabilir. Milli emlak memuru bulunmayan ilçelerde milli emlak işlemleri görevlendirilecek diğer memurlar tarafından yürütülür (178 sayılı K.H.K. Md. 21).

Milli emlak dairesi başkanı doğrudan defterdara bağlı olup, milli emlak dairesi başkanlığının amiridir. Başkanın emrinde yeteri kadar emlak müdürü, bilgi işlem müdürü ve milli emlak denetmeni bulunur (178 sayılı K.H.K. Md. 22).

3333. Personel Müdürlüğü

Defterdarlık personelinin her türlü mali ve sosyal haklarına ilişkin işlemleri yürütmektedir. İl atamalı personelin atama, nakil, özlük ve emeklilik işlemlerini yapmak, İl kadrolarının; dağıtım, tahsis, tenkis ve değişiklikleri ile ilgili tekliflerde bulunmak, aday memurların eğitim programlarını hazırlamak ve uygulamak, il teşkilatının hizmet içi eğitim planının hazırlanmasını koordine etmek ve uygulanmasına yardımcı olmaktadır (178 sayılı K.H.K. Md. 25).

3334. Muhakemat Birimleri

İl Muhakemat birimlerinde muhakemat müdürlerinin yönetiminde, muhakemat müdür yardımcıları, müşavir hazine avukatları, hazine avukatları, şef, raportör ve memurlar çalıştırılır. Muhakemat birimleri, Maliye Bakanlığı'nı ve Hazine'yi ilgilendiren işlerde genel bütçe içindeki diğer daireleri idare ve vergi mahkemelerinde vekil sıfatıyla temsil ederler (178 sayılı K.H.K. Md. 24).

3335. Gelir Müdürlükleri

Vergi Dairesi Başkanlıkları'nın bulunmadıkları illerde defterdara bağlı olarak iş hacmi dikkate alınmak suretiyle bir veya birden fazla gelir müdürlüğü kurulabilir (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008, s.25).

334. Defterdarın Bulunduğu Komisyonlar

Defterdarlık ve defterdarlığa bağlı ilçe malmüdürlerinin idari mercilerce verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla katıldıkları komisyonlar vardır. Bunun dışında taşrada en büyük mülkiye amirlerine tanınan komisyon kurma yetkisiyle veya bazı görevlerin yerine getirilmesi için kurulacak komisyonlara katılması her zaman söz konusu olabilir. Örneğin Kutlama Komisyonu gibi.

Defterdar veya onun temsilcilerinin katıldığı önemli komisyonlar şunlardır;

3341. İl İdare Kurulu

İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım ve tarım müdürlerinden oluşur. Vali, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali muavinini görevlendirebilir (İl İdaresi Kanunu, Md. 57).

İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığı altında tahrirat kâtibi, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim memuru ve tarım memurundan oluşur (İl İdaresi Kanunu, Md. 58).

3342. İl Disiplin Kurulu

Valinin veya görevlendireceği vali muavininin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor müdürü, sağlık ve sosyal yardım müdürü, tarım orman ve köy işleri müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürü tarafından oluşur (Disiplin Kurulları Yönetmeliği, Md. 4).

3343. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Heyeti

Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığı'nın ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü vakfın mütevelli heyetini oluşturur (3294 sayılı Kanun, Md.7).

3344. Uzlaşma Komisyonu

Genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlara ilişkin uzlaşma taleplerinin incelenmesi için üçer kişilik vergi dairesi uzlaşma komisyonları, defterdarlık uzlaşma komisyonu, vergi dairesi başkanlığı uzlaşma komisyonu, vergi daireleri koordinasyon uzlaşma komisyonu ile merkezî uzlaşma komisyonu kurulur.

Defterdarlık Uzlaşma Komisyonu: Vergi dairesi başkanlığı bulunmayan yerlerde kurulan bu komisyon, defterdarın veya atayacağı defterdar yardımcısının başkanlığında gelir müdürü ile vergi dairesi müdüründen oluşur (VUK, Md. 6).

3345. Takdir Komisyonu

Takdir Komisyonu; illerde defterdarın, ilçelerde mal müdürünün (müstakil vergi dairesi olan ilçelerde ilgili vergi dairesi müdürünün) veya bunların atayacakları memurların başkanlığı altında ilgili vergi dairesinin yetkili iki memuru ile seçilmiş iki üyeden kurulur (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008, s.25).

3346. Ortalama Kar Hadleri Tespit Komisyonu

Ortalama kar hadleri Maliye Bakanlığı'nca ticari mallar ve işlevlerine göre hazırlanacak cetveller üzerine il merkezlerinde o il defterdarının veya mazereti halinde atayacağı maliye memurunun başkanlığı altında gelir müdürü ve vergi dairesi müdürü olmak üzere üç memur üye ile tüccarlar için il merkezindeki ticaret odalarınca, esnaf ve sanatkârlar için kanunla kurulan esnaf dernekleri birliğince, birlikleri yoksa esnaf ve sanatkar teşekküllerince, odaların, birlik ve teşekküllerin bulunmadığı yerlerde il merkezindeki belediyelerce seçilecek iki kişiden kurulan özel bir komisyon tarafından ilçeler itibariyle gayri safi kazanca göre ayrı ayrı tayin olunur (VUK, Md. 42).

3347. Zirai Kazançlar İl Komisyonu

Zirai Kazançlar İl Komisyonu valinin başkanlığında defterdar, gelir müdürü, tarım, orman ve köy işleri il müdürü, il merkezindeki T.C. Ziraat Bankası şube müdürü ve seçilmiş üç üyeden oluşur. Ormancılığa ilişkin konuların görüşülmesinde komisyona ayrıca orman işletme müdürü veya atayacağı bir temsilci katılır (VUK, Md. 84).

34. Cumhuriyetten Günümüze Kadar Olan Dönemin Genel Değerlendirmesi

Günümüzdeki, Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yapısının esas itibarıyla 1936 yılında kurulduğunu, 1942–1946 ve 1950 yıllarındaki değişikliklerle yapının tamamlandığı ifade edebiliriz. Merkez ve taşra teşkilatının, (1983'te Hazinesinin ayrılması ve aynı yıl gümrüklerin gelip 10 yıl sonra gitmeleri dışında) önemli bir değişiklik olmaksızın bu yapısını günümüze kadar koruduğunu, bağlı ve ilgili kuruluşların sayısında ise devlet teşkilatındaki değişikliklere paralel olarak azalma ve artmalar görüldüğünü söyleyebiliriz.

1983 yılında, devlet teşkilat yapısında bakanlıklar ile bağlı kuruluşları itibariyle büyük bir reorganizasyona gidilmiş ve köklü değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatı da büyük değişikliğe uğramıştır. 20 Ağustos 1993 tarih ve 516 sayılı K.H.K. ile de Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında yapılan bazı değişikliklerle birlikte taşra teşkilatı 1936 yılından sonra ilk defa yeniden düzenlenmiştir. Ancak 516 sayılı K.H.K.'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine, 19 Haziran 1994 tarih ve 543 sayılı K.H.K. ile 516 sayılı K.H.K.' de yer alan düzenlemeler tekrar yürürlüğe konulmuştur (www.istanbuldefterdarligi.gov.tr).

Buna göre, 13 Aralık 1983 karar tarihli Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de değişiklikler yapılmış ve 178 sayılı K.H.K.'ye eklenen maddelerle; Defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı'nın en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiridir. İşlemlerin kanun hükümlerine göre yürütülmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması, atamaları ile ait merkez ve bağlı ilçeler maliye memurlarının sicillerinin tutturulması ile görevli ve sorumludur şeklinde ifade edilmiştir. Defterdarlık birimlerinin, defterdarın yönetimi altında gelir, muhasebat, milli emlak ve muhakemat birimleri ile personel müdürlüğünden oluşacağı, Büyükşehir Belediye sınırları içinde ayrıca ilçe teşkilatı bulunan il merkezlerindeki ilçe Mal müdürlükleri dışındaki birimlerin doğrudan doğruya defterdarlığa bağlı olacağı belirtilmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. DEFTERDARLIĞIN YETKİ VE GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR

40. Genel Açıklama

Değişimin hızlandığı, küreselleşme ve bilgi toplumunun gerektirdiği yönetim anlayışına dayalı olarak kamu mali yönetim sisteminde değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Tanzimat'a kadar mali örgütün başı konumunda olan Defterdar daha sonra Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla bugünkü yapısına yakın konuma gelmiştir. Bu tarihe kadar Defterdarlık Kurumu Maliye Bakanlığı ile eş değerdedir. Bu tarihten sonra ise Maliye Bakanlığı'nın taşradaki en üst memuru olmuştur.

Nazırlığa geçişten itibaren Maliye Bakanlığı'nın taşradaki en üst kurumu olan defterdarlık makamı 2000 yılına kadar oldukça güçlü konumda idi. Defterdarlık kurumu taşrada çok önemli komisyonlarda bulunup başkanlık ederdi. Bu komisyonlardan biri olan Kamulaştırma Komisyonu'na 2001 yılına kadar defterdar veya defterdarın atadığı kişileri başkanlık ederdi. Kamulaştırma Kanunu'nda 2001 yılında yapılan bir değişiklikle komisyon kaldırılmış olup, devletin kamulaştıracacağı yerlerde artık etkinliği kalmamıştır.

2003 yılının Aralık ayında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nu 10 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanıp tümüyle 1 Ocak 2006'da yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanunla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir yasal düzenleme ile Türk Devlet yapılanmasında "Devlette mal yönetimini tek elde toplayan" sistem kaldırılmıştır.

Devlette mali işlevin temelini oluşturan gelir, gider ve varlık yönetimlerinde kaybolan veya yok olan bir işlev mevcut değildir. Yapılan, taşradaki defterdarlık otoritesinin parçalanması, başka bir deyişle kamuda mali yönetimin birbirinden ayrı otoritelere dağıtılmasıdır.

41. Kamulaştırma Komisyonu

4 Kasım 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu taşınmaz mal yönetimi açısından çok önemlidir. Bu kanunun amacı; Kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, devlet ve kamu tüzel kişilerinince kamulaştırılmasında yapılacak işlemlerin, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların usul yöntemlerini düzenlemektir (2942 sayılı Kanun, Md. 1).

Kamulaştırma bedelinin tespiti için 2001 yılından önce Kıymet Takdir Komisyonu mevcuttu. Bu komisyon şu üyelerden oluşmaktaydı; İl İdare Kurulunca; Defterdar veya Defterdar'ın atayacağı memur, ziraat mühendisi ve ildeki fen adamları ile il belediye encümenince taşınmaz mal sahipleri arasından iki asıl ve iki yedek üyeden oluşurdu (2942 sayılı Kanun, Md. 10). Defterdar bu komisyonlara başkanlık ederdi.

Ancak 2001 yılında yapılan değişiklikle Kıymet Takdir Komisyonu kaldırılıp yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile konuya ve taşınmaz malın değerine ilişkin taraflar ilk önce anlaşmaya gider şayet anlaşma sağlanırsa kamulaştırma gerçekleşir. Ancak anlaşma olmazsa uzmanlar tarafından belirlenen fiyatla kamulaştırma yapılır (2942 sayılı Kanun, Md. 10 Değişik: 24.4.2001). Yapılan bu düzenleme ile Defterdar veya defterdara bağlı kurumların kamulaştırma işlemlerinden eli çekilmiştir.

411. Kamulaştırma Komisyonlarında Değişikliğe Gidilmesinin Önemli Nedenleri

—Tespit komisyonlarının üye yapısı itibariyle sağlıklı işleyememesi ve komisyonda mal sahiplerinin bulunmasından kaynaklanan bir sorun da devlet aleyhine kararların çıkmasıydı.

—Yatırımcı devlet kurumlarının satın alma işlemlerini gerçekleştirememesi, yani vatandaşların satış sürecinde sorun çıkarması. Yapılan değişiklikle zaman ve dava konusu olmaksızın kamulaştırmanın gerçekleşmesi.

—Kıymet takdir kararlarının objektif olarak alınamamasından dolayı idare veya kamulaştırma yapılan şahıs ve kurumların hak kaybına uğramalarından dolayı mahkemeye başvurmalarından kaynaklı olarak hazine zarara uğramaktaydı.¹

412. Kamulaştırma İşlemlerinde Defterdarın Konumu

2001 yılından önce kamulaştırma komisyonunda görev alan defterdar komisyona genellikle başkanlık ederdi. Defterdar'ın ilin en büyük mal memuru olma, devlet'in hesaplarından haberdar olması, eğitim ve kariyer, dikkate alınarak oylama veya seçim olmaksızın bu komisyonlara başkanlık etmiş olup komisyonları yönetip ve yönlendirmişlerdir.

Maliye Bakanlığı uygulamada bu yetkiyi genellikle defterdarlıkların kendi inisiyatifine bıraktığından komisyonda kendileri bulunmayıp kendisine verilen yetkilerini Defterdar Yardımcıları'na, Milli Emlak Müdürü'ne, Gelir Müdürü'ne veya Hazine Avukatları'na devretmişlerdi. Zaman içerisinde kamulaştırma bedel tespit komisyonlarında görevlendirilen Defterdarlık personeli konusunda işin özelliğinden dolayı Milli Emlak personelini görevlendirmiştir.

Ancak 2942 sayılı Kanunda 24 Nisan 2001 yılında yapılan değişiklikle bu komisyon kaldırılmış olması ile birlikte defterdarlığında kamulaştırma işlemleri ile ilişkisi de

¹ Milli Emlak uzmanı Fehim DÜZCE ile yapılan mülakat-10.04.2009

kesilmiştir. Yapılan kamulaştırma işlemlerinde sorumluluk kamulaştırmayı yapan kurumların kendisine bırakılmıştır.¹

42. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Kamu maliyesi ile ilgili yapılan en önemli değişiklik 80 yıldır uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılıp yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) kabul edilmesidir.

Kamu mali sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun'la düzenlenmiş, söz konusu kanun çok az değişiklikle uzun yıllar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür (DURAK,2005, s.1).

KMYKK, TBMM tarafından 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayı ile kabul edilmiş, 24 Aralık 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 5018 sayılı Kanun 01 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, Kanun 01 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girmesi gerekirken 5277 sayılı Kanun aracılığıyla 2005 Mali Yıl Bütçe Kanunu'na konulan hükümlerle bazı maddelerin uygulanması ertelenmiş ve bazı maddeleri ise 5436 sayılı Kanun ile değiştirildikten sonra 2006 mali yılında yürürlüğe girmiştir (www.maliye.gov.tr/defterdarlıklar/kmaras).

421. 5018 Sayılı Kanun'a Geçiş Nedenleri

Kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılmadığı düşüncesi reform çabalarını hızlandırılmıştır. Aslında ülkemizdeki reform çabaları genellikle ekonomik ve mali krizler sonrası çıkmış olup, ekonomide önemli bir yere sahip olan kamu sektöründe önemli değişikliklere girmek gerektiği anlayışı hâkimdir. Örneğin, 1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizin hemen ardından, kamu mali yönetim sisteminden bir takım değişikliklere gitmek gerektiği

¹ Milli Emlak Uzmanı Fehim DÜZCE ile yapılan mülakat 10.04.2009

sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli kamu idaresi temsilcilerinden oluşan çalışma komisyonları oluşturulmuştur. Bu komisyonlar çalışmalar yapmış ve raporlarının hazırlayıp dönemin siyasi iradesine sunmuşlardır. Fakat reform çabalarının arkasında yeterli siyasi irade gerçekleşemeyince bu girişimler sonuçsuz kalmıştır (KESİK, 2005, s.45).

Kamu mali yönetim reformunda diğer bir adımda, ekonomide yaşanan önemli sorunlara karşı AB, IMF gibi dış güçlerin yarattığı etkilerdir. 2001 yılında yaşanan önemli ekonomik sorunlar neticesinde 5018 sayılı Kanun Tasarısı, IMF İcra Direktörlüğü Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için yasalaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür (SARAÇ, 2008, s.124).

Avrupa Birliği uyum şartları da yasaı bize şart koşmuştur. Yasa tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından Avrupa Birliği ve Uluslar arası standartlara uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulması amacıyla 3 Ağustos 2002 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Hazırlanan bu tasarı 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayı ile kabul edilmiştir (www.bağımsızsosyalbilimciler.org/yazılar).

422. 5018 Sayılı Kanun'un Amacı

5018 sayılı Kanun, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulmuş ve performansa dayalı bütçe sisteminin uygulanmasını sağlamaktır. Çağdaş bir kamu mali yönetim sistemini oluşturulması öngörülmüştür.

5018 sayılı Kanunun amaçlarını şöyle açıklayabiliriz;

Mali Saydamlık

Mali saydamlık, mali alanda iyi yönetişimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform sürecinde öne çıkan kavramlardan biridir (ERÜZ, 2005, s.66).

Kanunun 7'nci maddesinde Mali Saydamlık "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi" gereği olarak hükme bağlanmıştır.

Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlikte mali saydamlık gibi iyi yönetim prensipleri arasında sayılmaktadır. Kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağının, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullanıldığının hesabını vermesi olarak tanımlanabilir (SAMSUN, 2003, s.18).

5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğu "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." şeklinde açıklanmıştır.

Mali Disiplin

Kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlamak, verimli artışı ve kaynak israfını önleye bilmek amacıyla mali disiplin bunların sağlanmasında önemli bir araç olarak kullanılmaktadır.

Performans Yönetimi

Performans yönetimi, kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının değerlendirilmesi ve performansın geliştirilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır (ŞENTÜRK, 2005, s.28).

5018 sayılı Kanun, kurumsal performans ile bütçe arasında bağlantıyı sağlarken performans göstergeleri ile performansın izlenmesine ve değerlendirmesine imkân tanımaktadır.

Performansa Dayalı Ücretlendirme

Kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performansın değerlendirmesine yönelik bir anlayışın yerleştirilmesi amaçlanmıştır (ERÜZ, 2005 s.67).

Performans ve Kamuoyu Denetimi

Performans denetimi kamu idaresinin ne kadar kaynak kullanıldığından ziyade, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne derece memnun ettiği amacıyla uygulanan bir denetim şeklidir. Kamuoyu denetimi ise kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgi sahibi olmasını sağlamaktır (ERÜZ, 2005, s.68).

423. Defterdarlığın Yetki ve Görevlerindeki Daralmalar

Yaklaşık 80 yıllık bir süreçte uygulanan ve kamu mali yönetim sistemimizin anayasası olarak adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 01 Ocak 2006 tarihinde yürürlükten kaldırılarak, yerine kamu mali yönetim sistemimizde önemli değişiklikleri de beraberinde getiren 10 Aralık 2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYK Kanunu yürürlüğe girmiştir (AĞDENİZ, 2006, s.79).

Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda, kamu mali yönetiminin gerek gelir yönetiminde, gerek gider yönetiminde gerekse varlık yönetiminde tek kamu otoritesi olarak Maliye Bakanlığı teşkilatı öngörülmüştür. 1050 sayılı kanun yürürlükte iken devlette mali işlevi yerine getirmek üzere, taşrada kamu otoritesi olarak defterdarlığa bağlı olan “sayman” adı verilen devlet memurları yetkili kılınmıştır. Defterdarlığa bağlı olan bu saymanlar devletin mal varlığını yönetmekten, hesabını tutmaktan ve hesap vermekten sorumlu tutulmuşlardır (AKBULUT, 2008, ss.43–44).

Ancak Devlet, yeni kabul ettiği sistemde, sayman ve saymanlık sisteminden vazgeçmiştir. Artık devletin gider yönetiminde, saymanın bilinen eski işlevine son verilmiş olup 5018 sayılı kanunda sayman tanımı yerine “muhasabe yetkilisi” tanımına yer verilmiştir (AKBULUT, 2008, s.44).

5018 sayılı Kanun’un kabulü ve yürürlüğe girmesiyle birlikte görev, yetki ve sorumluluk anlamındaki en büyük kayıplar defterdarlığa bağlı sayman dediğimiz muhasabe yetkililerinde olmuştur. 1050 sayılı Kanun uygulamasında harcamaların mevzuata uygunluğu açısından sorumlu tutulan defterdarlık kurumunun yeni yasayla yetkileri azaltılmıştır (ÇOLAK, 2007, s.25).

5018 sayılı kanunun getirdikleri anlamında önemli olan bir hususta, harcama sürecinde görev alacak görevliler ve bunların yetki ve sorumlulukları hakkındadır. Yeni harcama süreci, 1050 sayılı kanunun öngördüğü klasik harcama süreci dışına çıkılarak, bütçenin uygulanması ve denetlenmesinde ilgili harcama birimlerini sorumlu tutan bir anlayışla yetki ve sorumluluğu ilgili kamu idarelerine vermiştir (ÇOLAK, 2007, s.29).

Yeni kanunda muhasabe yetkililerinin görevleri şunlardır; Gelirlerin ve alacakların hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir (5018 sayılı Kanun, 61 Md.). Aslında bu durum defterdarlık kurumunun mümkün merteye devre dışı bırakıldığını göstermektedir.

Defterdarlık kurumu pasifize edilmiş olup, bütün yetkiler harcama yapacak birimlere bırakılmıştır. Ancak bu durumdan kaynaklı olarak pek çok sorun yaşanmaktadır. Harcama yapacak kurumların mali mevzuata hâkim olmadığından, kaynaklar etkin verimli ve hızlı olarak kullanılmamaktadır (YILDIRANER, 2007, s.75).

5018 sayılı kanunda diğer önemli bir sorunda Sayıştay’a karşı sorumluların kimler olduğudur. 1050 sayılı kanunda Sayıştay’a karşı defterdarlık kurumu sorumlu kılınmıştır. 5018’de ise gerçek anlamda mali açıdan kimin ya da kimlerin sorumlu olduğu açıkça belirtilmemiştir (ÖZBARAN, 2005, s.61–72).

5018 sayılı kanun ile taşra mali teşkilat yapısı göz ardı edilmiş olup, defterdar ve ona bağlı olan birimlerin yetki ve görevleri sınırlandırılmıştır.

43. Gelir İdaresi Başkanlığı

Türk gelir idaresinin yeniden yapılanması konusu, 1950’li yılların başından bu yana zaman zaman tartışılmış ve çeşitli çalışmalara konu edilmiştir. Son yıllarda bu konudaki tartışmalar, Türkiye’nin IMF ve Dünya Bankası ile ortaklaşa yürüttüğü ekonomik istikrar programları ve yapısal uyum kredileri dolayısıyla daha da yoğunluk kazanmış durumdadır (www.mtk.gov.tr/eserler/giyy).

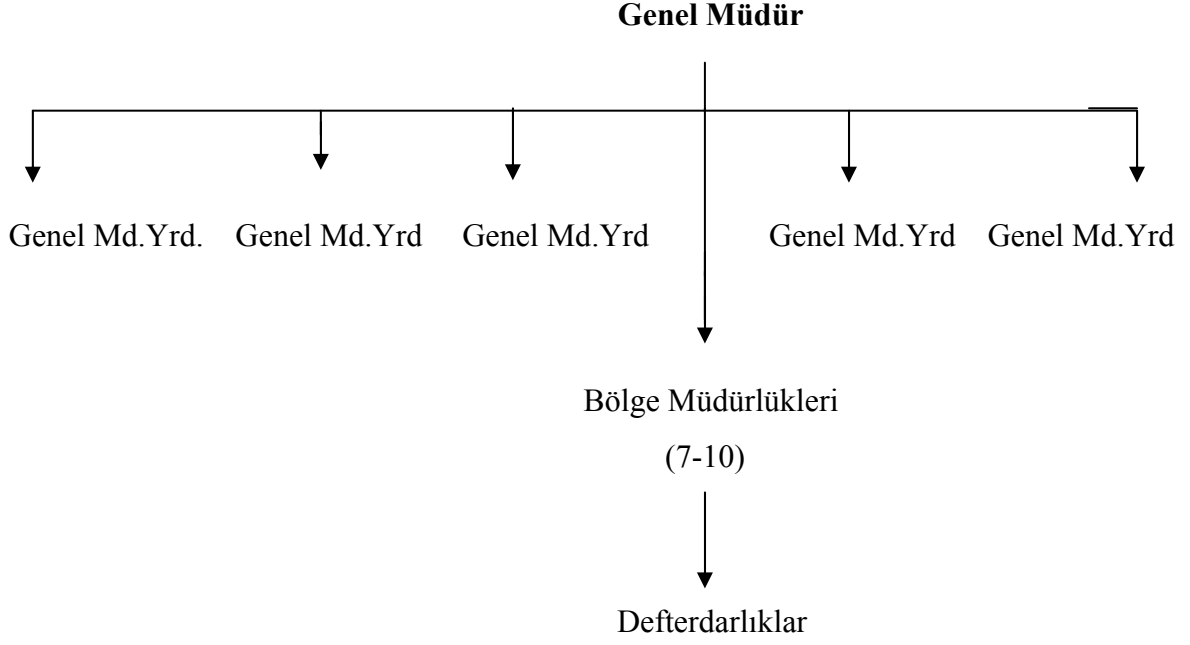
2000 yılından itibaren IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslar arası kuruluşların Türkiye ile ilgili olarak düzenledikleri belgelerde de gelir idaresi ile ilgili reformlar yer almaya başlamış olup Maliye Bakanlığı da bu alanda çalışmalarını hızlandırarak Amerika Birleşik Devletleri’nden teknik yardım almıştır. Çalışmalarda esas itibariyle model olarak ABD Federal Vergi İdaresi IRS (Internal Revenue Service) model olarak düşünülmüştür (ÖNER, 2005, s.681).

ABD Federal Vergi İdaresi IRS, ABD Maliye Bakanlığına bağlı bir birim olarak faaliyet göstermekte, ülke çapında vergi daireleri ve vergilendirme ile ilgili diğer birimler doğrudan IRS merkezine bağlı olarak hizmet vermektedir. Bu modelde, vergi politikasını ve vergi kanun tasarılarını Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan Vergi Politikası Genel Müdürlüğü hazırlamaktadır. IRS ise sadece vergi kanunlarını uygulamakta görevli bulunmaktadır (ÖNER, 2005, s.132).

Türk gelir idaresinin Maliye Bakanlığı’nın dışına çıkarılma girişimleri devamlı olmuştur. Ancak gelir idaresinin maliye dışına çekilmesi konusunda aşırı dirençle karşılaşınca, konu iç bürokratik mekanizmaların da özel çabalarıyla IMF niyet mektuplarına yapısal kriter olarak konulmuştur. Hazine tarafından kaleme alınan her niyet mektubunda “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması” taahhüdünde bulunulmuştur. 2004 yılında verilen son niyet mektubuna kadar, bu konu yapısal kriter boyutu kazanmamış, 2004 yılı başından itibaren bu konu uyulması zorunlu yapısal kriter olarak niyet mektubunda yerini almıştır. Birtakım girişimler sonucunda Gelirler Genel Müdürlüğü’nün

adının Gelir İdaresi Başkanlığı olarak değişmesi ve Ana Hizmet birimi olmaktan çıkarılarak Devlet Malzeme Ofisi, Emekli Sandığı gibi Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu biçiminde örgütlenmiş ve gelir birimlerinin Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş yıllarından bu yana yaşayarak ve değişerek gelen Defterdarlık kurumunun dışına çıkarılmasına karar verilmiştir (EROL, 2007, s.204).

2005 Öncesi Gelir İdaresi Teşkilat Yapısı

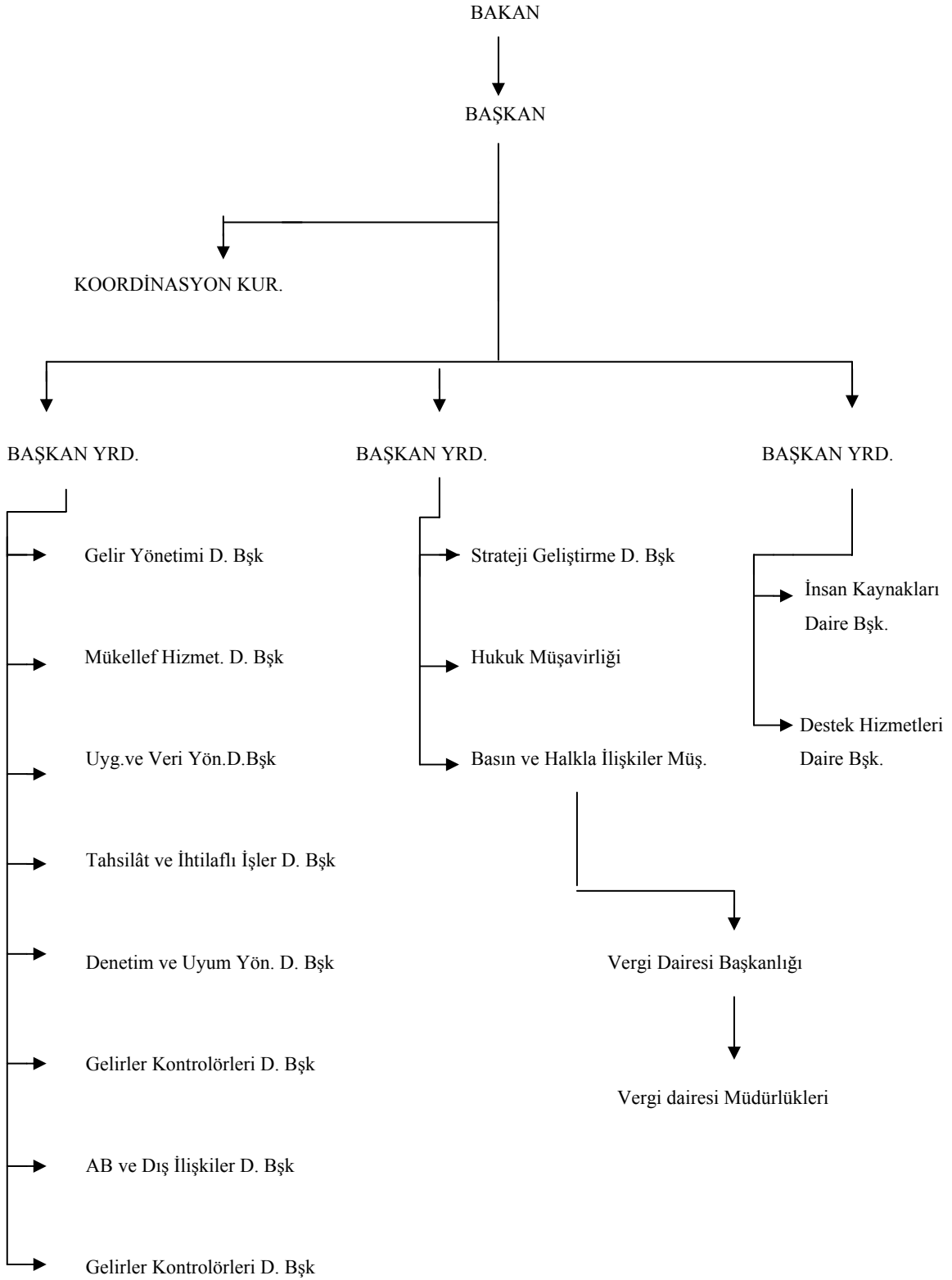


Şekil:4

Gelirler Genel Müdürlüğü

KAYNAK: EROL, 2007, s. 190

05 Mayıs 2005 Sonrası Gelir İdaresi Teşkilat Yapısı



Şekil:5

GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI

KAYNAK: EROL, 2007, s.206

431. Vergi Reformunu Zorunlu Kılan Nedenler

Gelirde reformu zorunlu kılan iki temel neden vardı. Bunlardan biri iç neden, diğeri de dış nedendi. İç neden olarak, vergi sistemi, kamu harcamalarına kaynak sağlamak olan mali işlevini, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, azaltıcı sosyal işlevini ve ekonomik istikrarı sağlama işlevini etkin bir şekilde yerine getirememekteydi. Ayrıca ekonomik faaliyetlerin değişen yapısına ve ekonomik büyümeye karşı duyarsız olması ile birlikte kişi ve işletmelere karşı farklı muamele yapılmaktaydı (GÖKBUNAR, “Türk vergi sisteminde reform gereği”, www.canaktan.org. ss.7–8).

Dış neden ise; IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen bir reformdur. Özellikle IMF ve Dünya Bankası’na yaşanan ödemeler bilançosundaki dengesizliğin temel nedenlerinin maliye politikalarında olduğu ve giderek artan mali dengesizlikten kaynaklı olduğu rapor edilmiştir.

432. Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Amaçları

—Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak,

—Vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak,

—Mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak,

—Mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak, suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmek için gerekli tedbirleri almak,

—Saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkinlik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak, şeklinde belirlenmiştir (5345 sayılı Kanun, 1.Md.).

433. Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat Yapısı

06 Haziran 2005 tarih ve 25867 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2005/9064 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 29 ilde Vergi Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. 05 Ağustos 2006

tarikh ve 26520 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/107888 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İstanbul’da Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. En son kurulan bu başkanlığa Türkiye çapında en büyük 500 mükellef bağlanmıştır (EROL, 2007, ss.197–199).

4331. Merkez Teşkilatı

Gelir İdare Başkanı’na bağlı 3 adet başkan yardımcısı ile 8 adet ana hizmet birimi, 3 adet danışma birimi ve 2 adet yardımcı birimden oluşmaktadır. Bu birimlerden 15’i daire başkanlığı, 2’si müşavirlik olarak kurulmuştur. Başkanlık, genel bütçe içinde Maliye Bakanlığı’ndan ayrı bir bütçeye sahiptir. Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri Başkan’ın önerisi üzerine Maliye Bakanı tarafından, diğer personelin atamaları, Başkan tarafından yapılır. Böylece Gelir İdaresi Başkanlığı, bütçe ve personel konularında Maliye Bakanlığı dışında bağımsız hareket etme imkânına sahiptir. Başkan doğrudan Maliye Bakanı’na karşı sorumludur (ÖNER, 2005, s.682).

4332. Taşra Teşkilatı

Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinde oluşur.

Vergi Dairesi Başkanlığı

Bu başkanlığın amacı; yetki alanı içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerin yerine getirmeleri sağlamaktır. Vergi Dairesi Başkanlıkları’na bağlı Grup Müdürlükleri de mevcuttur.

Gelir Müdürlükleri

178 sayılı KHK’de yer alan ek madde 16’ya göre Gelir İdaresi Başkanlığı’nın olmadığı illerde defterdara bağlı olarak iş hacmi dikkate alınmak suretiyle bir veya birden fazla gelir müdürlüğü kurulmasına Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Vergi Daireleri

Vergi dairesi mükellefi tespit eden, vergi tarh eden, tahakkuk ettiren ve tahsil eden dairedir. Mükelleflerin, vergi uygulaması bakımından hangi vergi dairesine bağlı oldukları vergi kanunları ile belirlenir.

Takdir Komisyonu

Takdir komisyonun görevi; yetkili makamlar tarafından istenilen matrah, servet takdirlerini yapmak ve vergi kanunlarında yazılı fiyat, ücret veya sair matrah ve kıymetleri takdir etmektir.

Takdir komisyonları daimi ve geçici olurlar. Daimi komisyonların nerelerde kurulacağını Gelir İdaresi Başkanlığı belli eder. Şayet daimi komisyon bulunmayan yerlerde ise işler geçici komisyon tarafından görülür (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2007, ss.15–25).

434. Gelir İdaresinin Defterdarlık Dışına Çıkmasından Kaynaklı Sorunlar

Gelir İdaresi Başkanlığı’nın eski taşra teşkilatını oluşturan “defterdarlık- vergi dairesi – malmüdürlüğü” modeli yerine, “vergi dairesi başkanlıkları- vergi dairesi müdürlükleri, bu başkanlıklar ve müdürlükler bünyesindeki grup müdürlükleri, grup müdürlüklerine bağlı müdürlükler ve şubeler” kurulmuştur. Oluşturulan yeni model kendi içinde beşli dikey hiyerarşisi yaratmıştır. Bu sistem, oldukça hantal ve parçalı bir teşkilatlanmayı oluşturduğundan hizmette etkinlik pek sağlamamaktadır (SARAÇ, 2005, ss.26–33).

Görev, yetki ve sorumluluk alanlarında önemli bir değişiklik olmamasına rağmen, Gelir İdaresi Başkanlığı'na ait personele özel olarak daha fazla özlük hakkı verilmiştir (ek gösterge, makam ve görev tazminatı gibi). Aynı kamu idaresi içinde aynı pozisyonda veya görevde bulunanlara farklı ücretler vermek veya maddi imkânlar sunmak, idari olarak iyi durumda olmayan Kamu Mali Yönetimi'nin bir de kamu görevliler açısından ayrıma neden olması Kamu Mali Yönetimi'ni daha da kötü duruma düşürmüştür (KARAASLAN, 2005, ss.9–11).

Yaşanan en önemli sorunlarından biri de, kamu personelinden kesinti yoluyla tahsil edilen gelir vergisinin toplam gelir vergisinin önemli bir kısmını oluşturması nedeniyle defterdarlığa bağlı muhasebe müdürlükleri ve mal müdürlükleri gelir idaresinin önemli bir parçası niteliğindedir. Taşra teşkilatının Defterdarlık Kurumu'nun dışına çıkarılmasından dolayı vergi dairesinin tahsilât etkinliğini azaltmıştır (www.mtk.gov.tr/esserler/giyy).

44. Genel Değerlendirme

2006 yılında yürürlüğe giren ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, teoride sınırlı bazı iyileştirmeler getirmişse de uygulamada eksik yönlerinin bulunduğu aşikardır. Bu yasanın önemli gerekçelerinden biri olan performans ve verimlilik denetiminde henüz etkinlik sağlanamamıştır. Özellikle bu kanun Türkiye'nin taşradaki mali temsilcisi olan Defterdarlık Kurumu'nu parçalayarak, Mali İdare'de çok başlı bir yapı meydana getirmiştir.

Defterdarlığın bir görevi de, devletin mal varlığını illerde ve ilçelerde muhafaza etmektir. Bu amaçla Kamulaştırma Kanunu'nda Defterdar, devletin çıkarları doğrultusunda komisyonlarda bulunup bu komisyonlara başkanlık ederdi. Ancak 2001 yılında yapılan bir düzenlemeyle kamulaştırma komisyonu kaldırılmıştır. Komisyonun kaldırılması ile birlikte Defterdar'ın kamulaştırma işlemleri ile ilgisi kalmamıştır.

Bir başka önemli durum da, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile, bu idarenin taşra birimlerini defterdarlık bünyesi dışına çıkararak, vergi uygulamasında etkinlik ve verimlilik yaratma imkanını bağımsız bir gelir idaresi ile oluşturmak amaçlanmıştır. Ancak

gelenen noktada, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kuruluş amaçlarından olan verimlilik ve etkinliği tam anlamıyla sağlayamamıştır.

Defterdarlık Kurumu'nda yaşanan bu daralmaların iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi içerden, ikincisi dışarıdandır. Şöyle ki;

İçerden olan genelde kendi kusurumuzdur. Mali idareyi, kendi geleneksel kaynakları, dayanakları ve yapısı içinde geliştirmeyi bir kenara koyarak, yeni öğrendiğimiz ve bize uyup uymayacağını ise pek test etmediğimiz bazı yapı ve kurumları ülkemize monte etmeye çalışmaktayız.

Dışardan olan ise, mali idarenin dışında olandır. ABD/AB kıskacına alındığımız son dönemlerde yine küreselleşmenin etkisiyle mali idare teşkilatımız giderek dışa bağımlı bir idare konumuna sürüklenmiştir. IMF ve Dünya Bankası'nın artık ülkeyi yönetir duruma geleceği muhtemeldir. Eğer çare bulunamaz ise mali idaremiz Dünya Bankası, IMF ve OECD üçlüsünün vesayeti altına girecektir(SARAL, www.denetde.org.tr, 2008).

Maliye Bakanlığı'nın parçalanması ile birlikte, gelir-gider ve hazine beraberliği ortadan kalkar, ülke mali olarak yönetilemez hale gelir. Bir ülkenin 3 temel ve vazgeçilmez kurumu vardır. Bunlar; adliye, askeriye ve maliye. Kısaca bu kurumların parçalanması ülkenin kaosa sürüklenmesi demektir (EROL, 2007, ss.151–152).

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

Günümüzde pek çok ülke, tüm dünyada piyasa ekonomisinin yükselişi ile daha çok tartışılır hale gelen devletin ekonomideki yeri konusunda yeni adımlar atmaya başlamıştır. Bugün devletin görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması yönünde güçlü eğilimler mevcuttur. Bu yeni tanımlamanın gereği olarak da devletin mali alanda birçok yeniliğe gitmesi gerekmiştir..

Ülkemizde, 5018 sayılı yasa ve Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıyla Osmanlı Devleti'nden günümüze bir takım değişikliklere uğrayarak varlığını korumuş olan Defterdarlık kurumunun, yetki ve görevlerini daraltarak, dünyadaki mali alanda yenilik hareketine katılmıştır.

Bu bağlamda, tez genel itibariyle Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan günümüze kadar Defterdarlığın, merkez ve taşradaki teşkilat yapısını, tarihsel süreç içerisinde kaldırılan, yeni kurulan kurumları ve asıl konusu olan Defterdarlığın yetki ve görevlerindeki daralmayı incelemiştir.

Osmanlı Devleti'nde Defterdarlık devletin teşkilat yapısı içinde mali işleri yürüten bir üst kuruluştur. Devletin tüm merkez ve taşra mali birimleri Defterdarlığa bağlı olarak çalışmaktadır. Defterdarlık kalemleri ve hazinenin başında defterdar bulunmaktadır. Selçukluların “müstemfi” dedikleri vezire Osmanlılar “defterdar” demişlerdir. Osmanlı Devleti'nde mali işlere önceleri Vezir-i Azam bakardı. Sonraları bu işleri fiilen idare etmek üzere Baş defterdarlık oluşturulmuştur. Osmanlı devletinde ilk defterdarın I. Murat'ın son senelerinde veya Yıldırım Beyazıt zamanında tayin edildiği tahmin edilmektedir. Divana (Divan-ı Hümayuna) dâhil olan defterdar vezirlerle kazaskerlerden sonra gelmekte ve bugünkü anlamıyla Maliye Bakanı olarak görev yapmaktadır. Görüldüğü üzere Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren Defterdarlık büyük önem arz eden kurumlardandır.

Osmanlı Devleti, her kurumda olduğu gibi Defterdarlık Kurumu'nda da yaşanan konjonktürel gelişmelerden etkilenerek reform maksadıyla değişiklikler yapmaya çalışmıştır. Bunu en belirgin biçimde Tanzimat döneminden itibaren görürüz.

Tanzimat'la beraber Osmanlı maliyesi yeni bir süreç içerisine girmiştir. Islahat, maliyede temel bir nokta olmuştur. Tanzimat'la birlikte devlet gelirleri doğrudan hazineye aktarılmıştır. Tımar sistemi kaldırılmış, miri arazi gelirleri de hazineye devrolmuştur. Kamu görevlilerinin maaşları hazine tarafından ödenmeye başlanmıştır. Mali yapı bir nevi merkezileştirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde ilk mali teşkilatın kurulduğu I. Murat devrinden 1838 yılına kadar tam anlamıyla bir Maliye Bakanlığı yoktu. 1838 yılını Osmanlı Maliyesi için kurumsallaşma yönünden bir milat olarak kabul edebiliriz.

Hazine ve bütçe birliği sağlanarak merkezi hazine dışındaki diğer hazineler kaldırılmıştır. Böylece devletin maliyesi tek elden yönetilmeye başlanmıştır. Defterdarlık kaldırılarak yerine bir batı örneği olan Maliye Nezaretı kurulmuş, hazine ve mali idare bu kuruma bağlanmıştır. Osmanlı Devleti'nin çok geniş bir coğrafyada yayılmış olması nedeniyle mali idarenin merkezden yönetilemeyeceği aşikârdı. Bundan ötürü Maliye Nezaretı 1838 yılında merkezi şekilleyken daha sonra illerde defterdarlıklar şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Taşrada devlet hazinesi adına gelirleri toplayan ve ödemeleri yapan mal sandıkları kurulmuş, defterdarlıklara bağlanmıştır. Maliye Nezaretı 1880 yılında bugünkü mali yapı gibi merkez, taşra ve bağlı kuruluşlar şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Anlaşıldığı üzere Osmanlı Devleti'ndeki ıslahatlar devletin iç dinamiklerinden dolayı yerine getirilmemiştir. Zira bu kadar geniş bir coğrafyaya hâkim olan devletin merkezi bir mali idareyle yönetilemeyeceği çok açık olmasına rağmen ıslahatların bu şekilde yapılması, tamamen dış dinamiklerle alakalı olsa gerek.

Günümüzdeki, Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yapısının esas itibarıyla 1936 yılında kurulduğunu, 1942–1946 ve 1950 yıllarındaki değişikliklerle yapının tamamlandığını ifade edebiliriz. Merkez ve taşra teşkilatının, (1983'te Hazine'nin ayrılması ve aynı yıl gümrüklerin gelip 10 yıl sonra gitmeleri dışında) önemli bir değişiklik olmaksızın bu yapısını günümüze kadar koruduğunu, bağlı ve ilgili kuruluşların sayısında

ise devlet teşkilatındaki değişikliklere paralel olarak azalma ve artmalar görüldüğünü söyleyebiliriz.

Dünya ekonomisindeki konjonktürün bir gereği olan ve 1970'lerin sonunda başlayıp, 1980'lerde ivme kazanan Kamu kesimi yapısal değişiklik hareketine Türkiye'de katılmıştır. Ancak biz bu hızlı değişim sürecine, mevcut kurumlarımızı güçlendirmek, görülen eksiklikleri gidermek noktasından bakmak yerine, kurumlarımızı parçalayarak ayak uydurmaya çalıştık.

1983 yılında, devlet teşkilatında bakanlıklar ile bağlı kuruluşları itibariyle büyük bir reorganizasyona gidilmiş ve köklü değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatı da büyük değişikliğe uğramıştır. 20 Ağustos 1993 tarih ve 516 sayılı K.H.K. ile de Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında yapılan bazı değişikliklerle birlikte taşra teşkilatında 1936 yılından sonra ilk defa yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Ancak 516 sayılı K.H.K.'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine, 19 Haziran 1994 tarih ve 543 sayılı K.H.K. ile 516 sayılı K.H.K.' de yer alan düzenlemeler tekrar yürürlüğe konulmuştur.

Buna göre, 13 Aralık 1983 tarihli karar Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de değişiklikler yapılmış ve 178 sayılı K.H.K.'ye eklenen maddelerle; Defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı'nın en büyük memuru ve il ve bağlı ilçelerdeki teşkilatın amiridir. “ İşlemlerin kanun hükümlerine göre yürütülmesi, denetlenmesi, merkez ve taşradan sorulan soruların cevaplandırılması, kanuna aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması, atamaları ile ait merkez ve bağlı ilçeler maliye memurlarının sicillerinin tutturulması ile görevli ve sorumludur.” şeklinde ifade edilmiştir. Defterdarlık birimlerinin, defterdarın yönetimi altında gelir, muhasebat, milli emlak ve muhakemat birimleri ile personel müdürlüğünden oluşacağı, Büyükşehir Belediye sınırları içinde ayrıca ilçe teşkilatı bulunan il merkezlerindeki ilçe malmüdürlükleri dışındaki birimlerin doğrudan doğruya defterdarlığa bağlı olacağı belirtilmiştir.

2006 yılında yürürlüğe giren ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, özellikle diğer kuruluş

harcamalarının maliyece denetiminde zayıflamaya yol açmıştır. Bu yasanın önemli gerekçelerinden olan performans ve verimlilik denetiminde henüz pek etkinlik sağlanamamış olup, mali idarenin etkinliğini azaltmıştır.

Defterdarlığın bir görevi de, devletin mal varlığını illerde ve ilçelerde muhafaza etmektir. Bu amaçla Kamulaştırma Kanunu'nda defterdar, devletin çıkarları doğrultusunda komisyonlarda bulunup bu komisyonlara başkanlık ederdi. Ancak 2001 yılında yapılan bir düzenlemeyle kamulaştırma komisyonu kaldırılmıştır. Komisyonun kaldırılması ile birlikte defterdarın kamulaştırma işlemleri ile ilgisi kalmamıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile, bu idarenin taşra birimlerini defterdarlık bünyesi dışına çıkarılarak, vergi uygulamasında etkinlik ve verimlilik yaratma imkanını bağımsız bir gelir idaresi ile oluşturulmak amaçlanmıştır. Ancak, bu Başkanlığı, dışardan dayatmalarla değil, bizler kurmalıyız. Bu yapılmadığı takdirde, geçmişte olduğu gibi, gelecekte de Türkiye gelir politikaları konusunda etkinlik sağlayamayabilir.

Sonuç olarak; mali yönetimle ilgili eşgüdümü sağlayacak kurumlar arasında sıkı bir işbirliğini harekete geçirecek mekanizmaların oluşturulması ve gereksiz bölünmelerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Mali yönetimle ilgili görevleri yürütecek görevlilerin seçiminin sağlam ölçütlere bağlanması; gerek kurumların mali yönetim birimlerinde gerekse mali yönetimle ilgili olarak eşgüdümü sağlayacak kurumlarda görev alacak personelin, önceliklerin tespit edilmesi ve hizmetlerin en uygun maliyet ve yöntemle temin edilmesi konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olanlardan teşkil edilmesi gerekir. Yetki ve görevleri üstlenecek kurumların, hizmetlerin en hızlı ve en uygun bedelle temin edilebilmesini sağlayacak şekilde organize edilmesi ve denetim mekanizmasının daha işlevsel hale getirilmesi gözetilmelidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a. Kitaplar

- AKALIN, Güneri : Atatürk Dönemi Maliye Politikaları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 2008.
- AKGÜNDÜZ, Ahmed : Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri, Fey Vakfı Yay. Ankara, 1990.
- BAYIR, Ahmet : Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yay. Ankara, 1993.
- CEZAR, Yavuz : 18. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih, Alan Yayınevi, İstanbul, 1986.
- ÇAKIR, Çoşkun : Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.
- EROL, Ahmet : Türkiye'de Devlet'in Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması, ISMMMO Yayın, İstanbul, 2007.
- ERYILMAZ, Bilal : Kamu Yönetimi, Okutman Yay. İstanbul, 2004.
- EĞİLMEZ, Mahfi : Hazine, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2007.
- FINDLEY, Carter V. : Kalemiyeden Mülkiyeye, Çev: Gül Ç. GÜVEN, Tarih Vakfı Yurt Yay. İstanbul, 1996.

- GÜVEMLİ, Oktay ve diğeri : Osmanlı İmparatorluğu'nda 500 Yıl Boyunca Kullanılan Muhasebe Yöntemi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 2008.
- HALAÇOĞLU, Yusuf : XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı Ve Sosyal Yapı, TTK, Ankara, 1996.
- İNALCIK, Halil : Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi (1300-1600), Cilt I, Eren Yayıncılık, İstanbul, 2000.
- Maliye Bakanlığı : Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, M.B. Tetkik Kurulu Yay. Ankara, 1977.
- _____ : Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, M.B. Tetkik Kurulu Yay. Ankara, 1994
- MORAWITZ, Charles : Türkiye Maliyesi, M.B. Tetkik Kurulu Yay. Ankara, 1978.
- MUTLUER, M. Kamil,
KESİK Ahmet,
ÖNER Erdoğan : Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları İstanbul, 2007.
- OKANDAN, Recai G. : Amme Hukukumuzun Anahtarları, Birikim Yay. İstanbul, 1977.
- ORTAYLI, İlber : Türkiye İdare Tarihi, TODAİE, Ankara, 1979.
- _____ : Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008.

- ÖZKAYA, Yücel : Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlık, TTK. Ankara, 1994.
- ÖNER, Erdoğan : Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı Yay. Anlara, 2005.
- _____ : Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı Yay, Anlara, 2001.
- PAKALIN, M. Zeki : Maliye Teşkilatı Tarihi (1422–1930), Cilt, 1, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1977.
- _____ : Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1971.
- SAMSUN, Nihal : Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, Seçkin Yay. Ankara, 2003.
- SAVCI, Bahri,
ABADAN, Yavuz : Türkiye’de Anayasa gelişmelerine Bir Bakış, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1959.
- SAYAR, Nihad S. : Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1977.
- SAYIN, A. Vefik : Tarih-i mali: Kuruluşundan Kanuni Döneminin Sonuna Kadar Osmanlı Maliye Tarihi (1299–1566), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 2000.

- ŞENER, Abdullatif : Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İşaret Yayınları, İstanbul, 1990.
- ŞENTÜRK, Hulusi : Belediyelerde Performans Yönetimi, İlke Yay. İstanbul, 2005.
- Gelir İdaresi Başkanlığı : Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporu, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yay. Ankara, 2008.
- TABAKOĞLU, Ahmet : Türk İktisat Tarihi, Dergah Yayınları, İstanbul, 2005.
- _____ : Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi, Dergah Yay. İstanbul, 1985.
- UZUNÇARŞILI, İ. Hakki : Osmanlı Devlet'inin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, TTK. Ankara, 1984.
- ÜNAL, M. Ali : Osmanlı Müesseseleri Tarihi, Kardelen Kitabevi, Isparta, 1998.
- VARCAN, Nezih : Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861-1892), Maliye Bakanlığı APK Yayını, Ankara, 2000.

b. Makale ve Bildiriler

- AĞDENİZ, Serkan : “5018 Sayılı Kanuna Göre Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler Ve Bunların Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirme”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 33, (Temmuz-Eylül 2006). ss. 79-84.
- AKBULUT, Hasan : “Zorlanan Kavram; Maddi Hata”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 39, (Ocak- Mart 2008), ss. 43–60.

- ÇOLAK, H. Bayram : “Muhasebe Yetkilisi, Üst Yönetici ve Harcama Yetkilisinin Sorumluluk Alanı”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 38, (Ekim-Aralık), ss. 25-33.
- DURAK, Kenan : “1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Kanunu”,
<http://www.alomaliye.com/kenandurak1050htm>(12.09.2008).
- ERÜZ, Erhan : “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005.
- GÖKBUNAR, Ali Rıza : “Türk Vergi Sisteminde Reform Gereği”,
http://www.canaktan.org./ekonomi/kamumaliyesi/maliye-genel/maliye_hukuku (07.08.2009)
- ÖZBARAN, M. Hakan : “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimindeki Gelişmeler Paralelinde Sayıştay Denetimi”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 27, (Ocak- Mart 2005), ss. 47–72.
- KARAARSLAN, Erkan : “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı:27, (Ocak-Mart 2005), ss.7–12.
- KESİK, Ahmet : “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005.
- SARAÇ, Osman : “Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, (Temmuz-Eylül 2005), **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı:29, ss. 24–33.

- _____ : “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:48 , (Ocak-Nisan 2005), ss. 122–163.
- SAVAŞ, M. Adil : “Osmanlılarda Merkezi İdarenin Taşra teşkilatı”, **Uzman Dergisi**, Sayı:5, (Ocak-Mart 1999), ss.19–26.
- SARAL, Talat : “Mali Yönetim ve Denetim Nereye”, www.denetde.org.tr (21.03.2009).
- YILDIRANER, Erdoğan : “5018 Sayılı Kanun Uygulaması İle Taşra Teşkilatlarında Harcamalar”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı: 38 (Ekim-Aralık 2007), ss. 75–84.

c. Kanun, Tebliğ, Yönetmelik, Tüzük ve Diğerleri

178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

Vergi Usul Kanunu

5442 İl İdaresi Kanunu

24.10.1982 tarihli Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu

<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org.yazilar>

<http://www.sgk.gov.tr>

<http://www.muhasibat.gov.tr/mgm/tarihce-php-39k>

<http://www.maliye.gov.tr>

<http://www.bumko.gov.tr>

<http://www.baskent.edu.tr/guroyk>

<http://www.istanbuldefterdaligi.gov.tr>

<http://www.maliye.gov.tr/defterdarliklar/k.maras>

<http://www.mmd.org.tr/tevfik%20ALTINOK.doc>

<http://www.mtk.gov.tr/eserler/giyy>

ÖZGEÇMİŞ

Yahya DEMİRKANOGĖLU, 1984 yılında Bitlis'in Tatvan ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini İstanbul Malazgirt İlköğretim Okulu'nda, liseyi ise İstanbul Bağcılar Akşemsettin Lisesi'nde tamamladı. 2002 yılında Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne yerleşti. 2006 senesinde bu bölümden mezun oldu. Aynı yıl içerisinde Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans yapmaya başladı. 2007 yılında Bitlis'in Tatvan ilçesi Mal Müdürlüğü'nde Muhasebe Memurluğu'na atandı. Halen bu görevi yürütmektedir.

DEMİRKANOGĖLU, bekâr olup, İngilizce bilmektedir