

TARİHİ SÜREÇ İÇERİSİNDE DEFTERDARLIĞIN YETKİ ve GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR⁵

Yahya DEMİRKANOĞLU⁶

ÖZET

Bu çalışmada tarihi süreç içerisinde defterdarlık makamının yetki ve görevlerinde yaşanan daralmaların ortaya konması amaçlanmıştır. Bu amaçla öncelikle, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Cumhuriyet dönemine kadar mali teşkilat yapısı, daha sonra da Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar mali idare ele alınmış olup, defterdarlık makamının yetki ve görevlerinde son dönemlerde görülen daralmalara değinilerek çalışma sonlandırılmıştır. Çalışmanın bitiminde son dönemlerde yapılan yasal ve kurumsal değişikliklerle defterdarlık makamının yetki ve görevlerinde yaşanan daralmalarla defterdarlığın pasif bir yapıya kavuşturulduğu, bu süreçte, sorumlu tutulan harcama birimleri mevzuata hâkim olmadığından kaynakların etkin, verimli ve hızlı bir şekilde kullanılamaması sorununun belirdiği sonucuna erişilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Defterdarlık, Türk Mali Yönetim Sistemi, Değişim, Daralma.

THE REDUCTION in the AUTHORITIES and RESPONSIBILITIES of FINANCIAL OFFICE WITHIN the HISTORICAL PROCESS

ABSTRACT

In this study, the aim is to determine the reductions of financial office within the historical process. For this purpose, first of all, the financial organization structure starting from the establishment of Ottoman Empire until Turkish Republic was examined and then the financial administration starting from the foundation of Turkish Republic until today was examined. The study was finalized after mentioning the recent reduction in the responsibilities of financial office. At the end of the study, it was understood that financial office was pacified due to the reduction in its responsibilities after recent legal and organizational changes and that as the payment units which are held responsible in this process are not in control of the regulations and therefore the problem of being unable to use the sources efficiently and rapidly, occurred.

Key Words: Financial Office, Turkish Financial Management System, Change, Reduction.

GİRİŞ

Beylik döneminden itibaren mali teşkilata sahip olan Osmanlı'da, devlet teşkilatının gelişmesiyle maliyede de gelişmeler görülmüş ve bu süreçte defterdarlık kurulmuştur. Ülke topraklarının genişlemesiyle defterdarlığın yapı, sayı ve işlevlerinde değişimler olmuştur. Tanzimat döneminde ise, günümüz mali sisteminin temelleri atılmıştır. Cumhuriyet döneminde de defterdarlık birçok değişikliğe uğramasına rağmen geniş yetkilerle donatılan ve Türk mali yönetiminde güçlü bir konuma sahip olan etkili bir makam olmuştur. Ancak değişimin hızlandığı, IMF, DB, AB gibi küresel aktörlerin ve çok uluslu şirketlerin son derece etkili olduğu küreselleşme sürecinin ve bilgi toplumunun

⁵ Bu makale, yazarın 2009 yılında "Tarihi Süreç İçerisinde Defterdarlığın Yetki ve Görevlerinde Yaşanan Daralmalar" başlıklı Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda hazırlamış olan yüksek lisans tezinden üretilmiştir. Bununla birlikte makaleye güncel gelişmeler çerçevesinde bazı ilaveler de yapılmıştır.

⁶ Bitlis Eren Üniversitesi Adilcevaz Meslek Yüksek Okulu, Öğretim Görevlisi, yahyadmrkngl@hotmail.com.

gerektirdiği yönetim anlayışının gereği olarak kamu mali yönetim sisteminde de reform ihtiyacı belirlemiştir. Bu süreçte Türk mali yönetiminde son derece etkili bir makam olan defterdarlığın yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, yetki ve görevlerinde daralmalar olmuştur.

1- OSMANLI DEVLETİ'NİN KURULUŞUNDAN CUMHURİYETE KADAR MALİ TEŞKİLAT YAPISI

Osmanlı Devleti'nin maliye teşkilatı esas itibariyle batı Moğolları denilen İlhanlılar ve Anadolu Selçuklularının maliye teşkilatından alınmıştır. Osmanlı Devleti'nde Müslümanlığın ilk zamanlarında mali işlerle ilgilenen, devlet hazinesi anlamına gelen Beytülmal vardı. Beytülmal'ın gelir ve giderleri ile Hz. Muhammed ve I. Halife Hz. Ebubekir bizzat kendileri ilgilenmiştir (Pakalın, 1977: 2).

Beylük döneminden itibaren mali teşkilata sahip olan Osmanlı Devleti'nin ilk maliye teşkilatının I. Murat zamanında Çandarlı Kara Halil ve Karamanlı Kara Rüstem tarafından oluşturulduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti'nin büyüüp gelişmesi ile birlikte maliye teşkilatında da gelişmeler olmuştur (Halaçoğlu, 1996: 64).

Beylüğün merkez teşkilatındaki en önemli organ Divan'dır. Divan'a devlet başkanı olarak padişah veya padişah toplantıda yoksa vezir başkanlık yapardı. Osmanlı divanının yönetimi XIV. Yüzyılın ilk yarısı boyunca İlhanlılardan örnek alınarak oluşturulmuş ve yönetilmiştir. Başlangıçta Divan, her sabah padişahın başkanlığında toplanırdı. Bu toplantılarda Vezir-i Azam askeri işlere, defterdar mali işlere, Nişancı ise divan kaleminin şefi olarak arazi işlerine 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 (Ortaylı, 1979: 143-145).

Devlet teşkilatının gelişmesi ile birlikte maliye teşkilatı da gelişmiştir. Osmanlı mali teşkilat yapısı merkez ve taşra mali idare şeklinde örgütlenmiştir. Tüm merkez ve taşra mali birimleri -defter tutan anlamına gelen- Defterdarlık kurumuna bağlı olarak çalışmaktadır (Pakalın, 1971: 411). Bu kuruma Türk ve İslam devletlerinde "müstevfiliğe", Osmanlı döneminde ise "Defterdarlık" denilmiştir (Ünal, 1998: 71). Osmanlı Devleti'nde mali işlere önceleri Vezir-i Azam bakardı. Sonraları bu işleri fiilen idare etmek üzere Baş Defterdarlık oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti'nde ilk defterdarın I. Murat'ın son senelerinde veya Yıldırım Beyazıt zamanda tayin edildiği tahmin edilmektedir. Divan (Divan-ı Hümayun)'a dâhil olan defterdar, vezirler ve kazaskerlerden sonra gelmekte olup, bugünkü anlamıyla Maliye Bakanı olarak görev yapmaktadır (Ortaylı, 2008: 223).

Osmanlılarda XV. yüzyılın son yarısına kadar merkezde bir Defterdar ile eyaletlerde ona tabi Hazine ve Mal Defterdarları vardı. Toprakların genişlemesi üzerine II. Beyazıt zamanında merkezdeki Defterdar sayısı 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 (Pakalın, 1977: 9).

XVI. yüzyıl ortalarında Rumeli ve Anadolu Defterdarlıkları'na bağlı olan yalılar ile İstanbul mukataaları ayrılarak merkezde Şıkkı-ı Sani unvanıyla bir defterdarlık daha kuruldu. Bu suretle derece sırasıyla İstanbul'da Rumeli veya Şıkkı-ı Evvel Defterdarlığı, Anadolu Defterdarlığı ve Şıkkı-ı Sani Defterdarlığı adı ile üç defterdarlık oluşturuldu. Daha sonra Tuna (Macaristan) ve Anadolu ile Suriye'de çeşitli kenar defterdarlıkları kuruldu ise de sonradan kaldırıldığı için maliye teşkilatında üç defterdar kaldı (Pakalın, 1977: 9).

XVII. yüzyılın ortalarından itibaren defterdarlar Şıkkı-ı Evvel, Şıkkı-ı Sani ve Şıkkı-ı Salis adlarıyla anıldı, Şıkkı-ı Evvel Defterdarı Baş Defterdar olarak bütün mali işlerin başı ve sorumlusu oldu. Diğer defterdarlar onun yardımcısı gibi görev yaptılar. III. Selim zamanında Şıkkı-ı Sani Defterdarı Nizam-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 Şıkkı-ı Salis Defterdarlığı Zahire nazırlığı ile birleştirildi. Ancak 1805 yılında Tersane Hazinesi'nin kurulmasından sonra tersane nazırı Şıkkı-ı Salis olarak kabul edildi, Zahire nazırları ise Şıkkı-ı Rabi derecesine indirildi. Şıkkı-ı Salis Defterdarlığı 1834'te Mansure Defterdarlığına katıldı. Böylece maliye işlerinin idaresi münhasıran Şıkkı-ı Evvel defterdarının idaresine verildi (Tabakoğlu, 2005: 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, Şıkkı-ı Evvel Defterdarlığı, Hazine-i Amire ve Mansure Defterdarlığı adlarıyla iki kısma ayrıldı. Tanzimat 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. Nezaret'in kurulmasıyla Asakir-i Mansure Defterdarlığı da kaldırılmış oldu (Cezar, 1986: 265).

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 (Pakalın, 1977: 28). Maliye Nezareti'nin kuruluşu bir kararla duyuruldu. Bu kararda Defterdar tabirinin de kullanılmayacağı açıklanarak onun yerine Maliye Hazinesi'nin tek sorumlusu olan Maliye Nazırını devreye girdi (Şener, 1990: 25-27).

Maliye Nezareti'nin kurulmasında iki amaç vardı. Birinci amaç; belirli devlet giderlerine karşılık olarak kurulan belirli hazinelerden oluşan çok başlılığı ortadan kaldırmak ve gelir ile giderleri mümkün olduğu kadar tek hazineden toplamak. İkincisi ise; taşrada vergi tarh, tevzi ve tahsilini tek elden kontrol etmek, yolsuzlukları önlemek ve arttırmaktı. Bu amaçlarla taşra teşkilatını, merkez maliye teşkilatına bağlanarak yeniden

düzenlenmiştir (Öner, 2001: 226). Böylece devletin maliyesi tek elden yönetilmeye başlanmıştır. Maliye Nezareti 1838 yılında merkezi şekildeyken daha sonra illerde defterdarlıklar şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Taşrada devlet hazinesi adına gelirleri toplayan ve ödemeleri yapan mal sandıkları kurulmuş, defterdarlıklara bağlanmıştır (Mutluer vd., 2007: 68). Kamu mali idaresinin yanı sıra günümüz mali teşkilatının temelleri de Tanzimat Döneminde atılmıştır.

2- CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE KADAR MALİ İDARE

Milli mücadelenin kazanılması ve Lozan Barış Antlaşması'nın imzalanmasıyla kurulan yeni Türk Devleti siyasi bağımsızlığının 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 vd., 2007: 71–72).

Mustafa Kemal Atatürk'te maliyenin 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: 23).

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: 85).

1983 yılında, devlet teşkilatında Bakanlıklar ile Bakanlıklara bağlı bazı kuruluşlarda büyük bir reorganizasyona gidilmiş ve köklü değişiklikler yapılmıştır (Maliye Teşkilat Tarihçesi ve Mevzuat, 1994: 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 (Maliye Bakanlığı, 2008).

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'nca sadece denetim boyutu ile sınırlı olmak üzere Gelirler Genel Müdürlüğü'ne doğrudan bağlı bölge müdürlükleri kurulmuştur (Erol, 2007: 66-67).

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: 66-67).

Defterdar işlemlerin kanun hükümlerine 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 kullanılabilir (178 sayılı K.H.K., 11. Md.).

2005 yılında yürürlüğe giren, 5345 Sayılı "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"a göre kurulan Gelir İdaresi Başkanlığı, merkez ve taşra örgütüne sahiptir. Merkezde başkan ve 6 başkan yardımcısı, ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma hizmet birimleri bulunmaktadır. Ana hizmet birimleri arasında; Gelir Yönetimi Daire Başkanlığı, Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı, Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığı, Tahsilât ve İhtilafî İşler Daire Başkanlığı, Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı yer almaktadır. Danışma hizmet birimleri arasında; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği; yardımcı hizmet birimleri arasında ise, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığının Taşra Teşkilatı ise, Vergi Dairesi Başkanlıkları ve Defterdarlık Gelir Birimlerinden oluşmaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2012: 20).

Gelir İdaresi Başkanlığı dışında, Maliye Bakanlığı'nın örgüt yapısında meydana gelen değişikliklere de değinilmesinde yarar vardır. Maliye Bakanlığı'nda yukarıda ifade edilen değişikliklerin dışında, 2011 yılında çıkartılan 646 Sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile, "Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanı, Maliye Teftiş Kurulu Başkanı, Maliye Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı" ibaresi "Gelir İdaresi Başkanı, Vergi Denetim Kurulu Başkanı, Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanı" şeklinde değiştirilmiştir (Md. 10).

Ayrıca, aynı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı ve Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı ile Gelir İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörleri Başkanı kadrolarında bulunanların görevi sona ermiştir (Geçici 12. Md.).

Bunun dışında 2011 yılında çıkarılan "643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile hukukumuzda şimdiye kadar görülmemiş olan "bakan yardımcıları" adında

yeni bir kurum eklenmiştir. Hükümetin görev süresince görevde kalacak olan “bakan yardımcıları”, istisnai memurlardır. Bu düzenlemeye göre, her bakanın bir de yardımcısının varlığı öngörülmüştür (Gözler ve Kaplan, 2012: 12-13). Bu düzenlemeye göre Maliye Bakanlığı’na atanacak olan “bakan yardımcısı”, Maliye Bakanı ile Müsteşarı arasında yer alacaktır.

3- DEFTERDARLIĞIN YETKİ ve GÖREVLERİNDE YAŞANAN DARALMALAR

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 değerdir. Bu tarihten sonra defterdar ise Maliye Bakanlığı’nın taşradaki en üst memuru olmuştur.

Nazırlığa geçişten itibaren Maliye Bakanlığı’nın en üst kurumu olan defterdarlık makamı 2005 yılına kadar çok güçlü konumda idi. Ancak 5 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen ve 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, Maliye Bakanlığı’na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurularak Maliye Bakanlığı’nın taşradaki temsilcisi olan defterdarlık kurumundan gelir kısmı koparılmıştır.

Türk gelir idaresinin Maliye Bakanlığı’nın dışına çıkarılma girişimleri yeni değildir. Ancak gelir idaresinin maliye dışına çekilmesi konusunda aşırı dirençle karşılaşıncı, konu iç bürokratik mekanizmaların da özel çabalarıyla IMF niyet mektuplarına yapısal kriter olarak konulmuştur. Hazine tarafından kaleme alınan her niyet mektubunda “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırması” 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 değişmesine ve Ana Hizmet birimi olmaktan çıkarılarak Devlet Malzeme Ofisi, Emekli Sandığı gibi Maliye Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu biçiminde örgütlenmesine ve gelir birimlerinin Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş yıllarından bu yana yaşayarak ve değişerek gelen Defterdarlık kurumunun dışına çıkarılmasına karar verilmiştir (Erol, 2007: 204).

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 (Saraç, 2005: 26–33).

Gelir idaresi Başkanlığı’nın kurulması ile bu idarenin taşra birimlerini Defterdarlık bünyesi dışına çıkararak, vergi uygulamasında etkinlik ve verimlilik yaratma imkânını bağımsız bir gelir idaresi ile oluşturmak amaçlanmıştır.

Gelir yönetiminin koparılışının yanı sıra gider yönetiminde de yapılan değişiklikleri hafife almak bir yana kabullenmek, mali işlevin durumunu bilenler için imkânsızdır. 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: 1).

Ancak 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 sisteminde birtakım değişikliklere gitmek gerektiği sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli kamu idaresi temsilcilerinden oluşan çalışma komisyonları oluşturulmuştur. Bu komisyonlar çalışmalar yapmış ve raporlarını hazırlayıp dönemin siyasi iradesine sunmuşlardır. Fakat siyasi irade reform çabalarını arkasında durmayınca bu girişimler sonuçsuz kalmıştır (Kesik, 2005: 45).

Kamu mali yönetim reformunda diğer bir adım da ekonomide yaşanan önemli sorunlara karşı AB, IMF gibi dış faktörlerin yarattığı etkilerdir. 2001 yılında yaşanan önemli ekonomik sorunlar neticesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı'nın, IMF İcra Direktörlüğü Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için yasalaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür (Saraç, 2005: 124).

Avrupa Birliği (AB) uyum şartları da yasağı bize şart koşmuştur. Yasa tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından AB ve uluslararası standartlara uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulması amacıyla 3 Ağustos 2002 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Hazırlanan bu tasarı 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı ile kabul edilmiştir (Dikmen, 2003: 1).

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 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'u yürürlüğe girmiştir (Ağdeniz, 2006: 79).

Muhasebe-i Umumiye Kanun'unda, 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: 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 (2008: 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: 25).

5018 sayılı kanunun getirdikleri anlamında önemli olan bir husus da, 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: 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 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 61. Md.). Aslında bu durum defterdarlık kurumunun mümkün mertebe 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 (Yıldıraner, 2007: 75).

SONUÇ

Maliye teşkilatı esas itibarıyla İhanlılar ve Anadolu Selçukluları’ndan alınan Osmanlı, beylik döneminden itibaren mali teşkilata sahip olan bir devlettir. Devlet teşkilatı gelişince maliyenin de geliştiği Osmanlı’da maliye önce merkez ve taşra olarak örgütlenmiş ve bu birimler defterdarlığa bağlanmıştır. 15. yüzyıldan sonra toprakların genişlemesi üzerine tek olan defterdarlığın sayısı, Rumeli ve Anadolu Defterdarı’nın kurulmasıyla ikiye çıkmıştır. Daha sonra da defterdarlık kurumunun yapısında birçok değişikliğe gidilmiştir. Tanzimat Dönemi’nde kurulan Maliye Nezaretiyle defterdar yerini Maliye Nazırına bırakmış olup, bu dönemde yapılan değişikliklerle devlet maliyesi tek elden yönetilmeye başlanmış; kamu maliyesinin ve günümüz mali sisteminin temelleri de atılmıştır.

Osmanlı’dan sonra Milli Mücadele’nin kazanılması ve Lozan Antlaşması’nın imzalanmasıyla kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin yöneticilerinin ilk eğildikleri ve onları en çok zorlayan konu maliye idaresinin kurulması olmuştur. 1929’da çıkarılan 1452 Sayılı Kanunla Maliye Bakanlığı’nın teşkilat yapısı oluşturulmuş, 1936’da çıkarılan 2996 Sayılı Kanunla Maliye Bakanlığı’nın teşkilatı ve görevleri düzenlenmiş olup, bu Kanun’un çizmiş olduğu yapı 1983’e kadar devam etmiştir. 1983’te yapılan düzenlemelerle Maliye Bakanlığı’nın merkez teşkilatında büyük değişiklik yapılmış ve

Bakanlığın birçok yetkisi yeni oluşturulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na devredilmiştir. Aynı yıl içerisinde 178 Sayılı KHK ve 1993'te çıkarılan 484 ve 485 Sayılı KHK ile Maliye Bakanlığı'nın yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu önemli KHK'lerden 178 Sayılı KHK'ye göre, Maliye Bakanlığı'nın ilde en büyük memuru olan defterdar, il ve ilçe teşkilatının amiri sıfatıyla illerde yapılan mali işlerin tamamından sorumlu olup, defterdar ve defterdara bağlı birimler geniş yetkilerle donatılmıştır. Ancak defterdarlık makamının Türk mali sistemi içerisindeki bu güçlü konumu 2005 yılına kadar sürmüştür. 5 Mayıs 2005'te kabul edilen 5345 Sayılı Kanun'la Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, yerine Gelir İdaresi Başkanlığı kurularak defterdarlık kurumundan gelir kısmı koparılmıştır. Bu Kanun tasarısı halindeyken ülkemizde aşırı bir dirençle karşılaşmış, ancak IMF'nin tesiriyle bu Kanun tasarısı yasalaşmıştır. Bu kanunun dışında Türk mali sisteminde reforma yönelik başka girişimlerde de bulunulmuştur.

Ülkede yaşanan ekonomik krizlerden dolayı beliren reform ihtiyacına, AB ve IMF gibi dış faktörlerin etkileri de eklenince 2003'te 5018 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Çıkarılan bu kanunla Türk kamu mali yapısının temelini oluşturan 1927 tarihli 1050 Sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır. Kamu mali yönetiminde gerek gelir ve gider yönetiminde gerekse varlık yönetiminde tek kamu otoritesi olarak Maliye Bakanlığı'nı öngören 1050 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 5018 Sayılı Kanun, devletin malvarlığını yönetmek, hesabını tutmak ve hesap vermektan sorumlu tutulan defterdarlığa bağlı olan saymanlık makamını kaldırarak yerine muhasebe yetkilisini getirmiştir. Ayrıca 1050 Sayılı Kanun'un öngördüğü klasik harcama sürecinin dışına çıkılarak bütçenin uygulanma ve denetlenmesinde ilgili harcama birimleri sorumlu tutulmuştur. Yapılan bu değişikliklerle defterdarlık kurumu edilgen bir yapıya kavuşturulmuş, sorumlu tutulan harcama birimleri mevzuata hâkim olmadığından kaynakların etkin, verimli ve hızlı bir şekilde kullanılamaması sorunu belirlemiştir.

KAYNAKÇA

- Ağdeniz, Serkan (2006), "5018 Sayılı Kanuna Göre Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler Ve Bunların Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirme", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 33, S. 79-84.
- Akalın, Güneri (2008), Atatürk Dönemi Maliye Politikaları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara.
- Akbulut, Hasan (2008), "Zorlanan Kavram; Maddi Hata", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 39, S. 43-60.
- Cezar, Yavuz (1986), 18. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih, İstanbul: Alan Yayınevi.
- Çolak, H. Bayram (2007), "Muhasebe Yetkilisi, Üst Yönetici Ve Harcama Yetkilisinin Sorumluluk Alanı", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 38, S. 25-33.
- Dikmen, Ahmet Alpay, (2003), "Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", www.Bagimsizsosyalbilimciler.Org/.../Dikmen-Kmymkk_Cumhuriy..., Erişim Tarihi: 17.03.2009.

- Durak, Kenan, “1050 Ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı Ve Harcama Öncesi Kontrol Kanunu”, [Http://Www.Alomaliye.Com/Kenan_Durak_1050htm](http://Www.Alomaliye.Com/Kenan_Durak_1050htm), Erişim Tarihi: 17.02.2009.
- Erol, Ahmet (2007), Türkiye’de Devlet’in Mali Ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul: İsmmmo Yay.Gelir İdaresi Başkanlığı, (2012), 2012 Yılı Performans Programı, Ankara: Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yay.
- Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan, (2012), “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 98, S. 11-24.
- Halaçoğlu, Yusuf (1996), Xiv-Xvii. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı Ve Sosyal Yapı, Ankara: Ttk Yay.
- Kesik, Ahmet (2005), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, Pamukkale: 20. Türkiye Maliye Sempozyumu.
- Maliye Bakanlığı, (2008), “Tarihçe”, [Http://Www.Maliye.Gov.Tr/Sayfalar/Tarihce.aspx](http://Www.Maliye.Gov.Tr/Sayfalar/Tarihce.aspx), Erişim Tarihi: 18.12.2008.
- Maliye Teşkilatı Tarihçesi Ve Mevzuatı (1994), Ankara: M.B. Tetkik Kurulu Yay.
- Mutluer, M. Kamil Ve Diğerleri (2007), Teoride Ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ortaylı, İlber, (1979), Türkiye İdare Tarihi, Ankara: Todaie Yay.
- Ortaylı, İlber (2008), Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Öner, Erdoğan (2001), Mali Olaylar Ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu Ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, Ankara: Araştırma, Planlama, Ve Koordinasyon Başkanlığı Yay.
- Pakalin, M. Zeki, (1977), Maliye Teşkilatı Tarihi (1422-1930), Cilt, 1, , Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay.
- Pakalin, M. Zeki (1971), Osmanlı Tarih Deyimleri Ve Terimleri Sözlüğü, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi,
- Resmi Gazete, (14.12.1983), “178 Sayılı Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Resmi Gazete, (11.07.2011), “646 Sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Saraç, Osman (2005), “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Sayı: 48, S. 124.

- Saraç, Osman (2005), “Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:29, S. 24-33.
- Şener, Abdullatif, (1990), Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İstanbul: İşaret Yayınları.
- Tabakoğlu, Ahmet (2005), Türk İktisat Tarihi, İstanbul: Dergah Yayınları.
- Ünal, M. Ali (1998), Osmanlı Müesseseleri Tarihi, Isparta: Kardelen Kitabevi.
- Yıldıraner, Erdoğan (2007), “5018 Sayılı Kanun Uygulaması İle Taşra Teşkilatlarında Harcamalar”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 38, s. 75-84.