

GEÇMİŞTEN BUGÜNE MALİ İDARE

Serkan AĞAR*

I. Giriş

Cumhuriyet döneminde olduğu kadar Osmanlı döneminde de vergi, devletin yaşam kaynaklarının başında gelmekte ve gerek takibine ve gerekse de tahsiline son derecede özen gösterilmekteydi. Öyle ki, vergi memurları devletin başka hiçbir vesile ile uğramadığı dağ köylerine bile katır sırtında çıkmakta ve tahsilat mutlaka gerçekleştirilmekteydi.

Bu itibarla, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri maliye teşkilatının oluş ve gelişimine geçmeden önce, Osmanlı'daki vergi kavramına değinmekte yarar vardır.

Osmanlı'da bilinen en eski verginin, Osman Gazi zamanında ve Kütahya'da (Germiyan), “pazar rüsumu” adı ile Karacahisar'ın pazar yerinden alındığı söylenir.¹ Bu ilk verginin nasıl alındığı konusu 15. yüzyıl Osmanlı tarihçisi Aşıkpaşazade'nin eserinde geçer ve şöyle hikâye edilir:²

“Kütahya'dan adamın biri kalkıp geldi. 'Bu pazarın vergisini bana satın' dedi. Halk, 'Osman Han'a git' diye cevap verdi. Adam, Han'a gidip sözünü söyledi. Osman Gazi 'Vergi nedir?' diye sordu. Adam 'Pazara ne gelirse, ben ondan para alırım' diye cevap verdi. Osman Gazi, bu defa 'Senin gelenlerden

* Av., Ankara Barosu, Ankara Üniversitesi Sos. Bil. Ens. Kamu Hukuku (Vergi Hukuku) Anabilim Dalı doktora öğrencisi.

¹ Sayın, A. V., *Tarih-i Mali, Kuruluşundan Kanuni Döneminin Sonuna Kadar Osmanlı Maliye Tarihi (1299-1566)*, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 356, Ankara, Ekim, 2000, s. 11.

² Atsız, N., *Aşıkpaşaoğlu Tarihi*, I. Baskı, İstanbul, 1970.

alacağın mı var ki para istersin?’ diye sordu. Adam ‘Hânım, vergi almak töredir, vergi bütün memleketlerde vardır ve padişahlar vergi alırlar’ cevabını verdi. Osman Gazi sordu: ‘Tanrı mı buyurdu, yoksa bu töreyi beyler kendileri mi koydular?’ Adam yine ‘Töredir Hânım! Ta ezelden kalmıştır’ dedi. Osman Gazi ‘Bir kişinin kazandığı şey başkasının olur mu? Kendisinin olur. Ben onun malına ne kattım ki ondan para isteyeyim? Bre adam, var git! Artık bana bu sözü söyleme, yoksa sana ziyanım dokunur!’ diye hiddetlendi. Bunun üzerine halk araya girdi ve Osman Gazi’ye ‘Hânım!’ dedi. ‘Bu pazarda bir nesnecik verilmesi adettir.’ Osman Gazi bunun üzerine ‘Madem ki öyle diyorsunuz, bundan böyle bir yük getirip satan bir akçe versin, satamayan bir şey vermesin. Koyduğum bu kanunu her kim bozarsa, Allah da onun dinini ve dünyasını bozsun’ buyurdu.”³

Osmanlı Devleti’nde hiçbir dönem değişmeyen kural, geçici olarak konmuş olan verginin bile zamanla kalıcı hale getirilmesiydi. Daimi vergiler dışında savaş zamanlarında mutlaka yeni vergiler konmakta ve bunlara “*avârız*” denmekteydi. Avârız uygulamasına 16. yüzyılda başlandı ve vergi sadece nakit olarak değil, mal yahut hizmet şeklinde de alınır oldu; ancak savaşların bir türlü bitmek bilmemesi üzerine, IV. Murat avârızı kalıcı hale getirdi, üstelik oranını da artırdı. Avârızın zamanla halkın belini büker hale gelmesi üzerine ödenebilmesi için hayır vakıfları kuruldu ve halk vergiyi vakıf gelirlerinden karşılamaya çalıştı. Savaşların getirdiği yükün ağırlaşmasına karşın devlet daha başka vergiler koymaya başladı. 1689’da Viyana’nın ikinci defa kuşatılması sonrasında yaşanan bozgun maliyeti altüst edince “*imdadiyye-i seferiyye*”, yani “*savaş yardımı*” ismi ile yeni bir vergi icat edildi. İmdadiyye-i seferiyye, ilk zamanlarda devletin varlıklı kesimden aldığı uzun vadeli borç gibi görünüyordu ama zamanla geçici bir varlık vergisi haline geldi, 1711 sonrasında ismi değiştirilip “*imdadiyye-i hazariyye*”ye çevrilip kalıcı vergi yapıldı, hatta kalıcı hale getirilmesi de yeterli görülmemiş olacak ki bunlara ek olarak savaş zamanlarında “*i’ane-i cihadiyye*” ismi altında bir vergi daha alınır oldu.⁴

Devletin çeşitli bahanelerle aldığı bu gibi vergilerin genel ismi “*bâd-ı hava*” idi; “*bâd-ı hava*”, “*hava rüzgarı*” demekti ve telaffuzu za-

³ Bardakçı, M., “Unakıtan’a Şükredelim, Biz Gerdekten Bile Vergi Alırdık”, Hürriyet, 19/10/2003, s. 34.

⁴ Sayın, *Tarih-i Mali*, s. 95. Osmanlı Devleti’nde normal vergilerin yanında yerel yöneticilerin akıllarına estiği zaman koydukları ve “*nalbaha*”, “*selamlık*”, “*cerime*”, “*pişkeş*” ve “*aylık*” gibi isimler taşıyan başka vergiler de vardı.

manla değişerek bugün bildiğimiz “*bedava*”ya dönüştü. Bedava vergiler akla gelen hemen her şeyden, mesela cinayetten, göçebe aşiretlerin kalkıp gitmesinden, kölelerini kaçıran efendilerden, arazi sahiplerinin topraklarına bekçi dikmesinden bile alınırdı ama en ilginç “*arusiye*” denilen düğün ve gerdek vergisiydi. Gerdek vergisini, nikahı kaydeden kadı efendi tahsil eder, zenginden 1 altın, fakirden 12 akçe, orta hallilerden de bu iki miktar arasında canının istediği bir meblağı alırdı. Toprak sahibinin, arazisinde yaşayanların evlenmesi halinde vergi alma hakkı vardı, verginin miktarı gelinin bakire olup olmamasına göre değişirdi ve bu miktar bakire kız için 60, dul kadın için 30 akçe idi. Gayrimüslimler bu miktarların yarısını verir, göçebeler vergilerini para ile değil, koyunla öderler ve ödeme yapılmadan gerdeğe girilemezdi.^{5, 6}

Bu çalışmada, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi maliye teşkilatı, kamu hukuku perspektifinden incelenmeye çalışılacaktır.

II. Osmanlı Devleti’nde Mali Yapı (Hazine)

Osmanlı mali idaresi hakkında yapılacak açıklamalardan önce Osmanlı Devleti’ndeki Hazine düzeninden söz etmek yararlı olacaktır.

Osmanlılar’da, kuruluştan beri maliye hazinesi anlamına gelen ve “*Beyt’ülmal*”, “*Hazine-i Hümayun*” gibi isimlerle anılan hazine yanında, sonraları harp ve diğer olağanüstü giderleri karşılamak için bir ihtiyat hazinesi olarak düşünülen “*İç Hazine*” ya da “*Enderun Hazinesi*” de vardır. Bilindiği üzere, saray giderleri ve kapıkulu askerlerinin maaşı darlık anında bu hazineden ödenir ve sonra yerine konurdu. Defterdar iç hazinenin değil, birinci hazinenin sorumlusuydu. Ayrıca, padişahın kişisel tahsisatı demek olan “*Ceb-i Hümayun Hazinesi*” de bu-

⁵ Bardakçı, s. 34; ayrıntılı bilgi için bkz., Şener, A., *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İstanbul, 1990.

⁶ Eşref, 19 uncu yüzyılın en meşhur hiciv şairi idi. Hicivlerinde sosyal konulara ağırlık vermiş, tek bir kıtada, zamanının en önemli isimlerini bir anda yerin dibine sokmuş ve hicivleri dilden dile dolaşmıştı. Eşref, II. Abdülhamit zamanında hükümetin “*vergi reformu*” adı altında yeni vergiler koymasını da hicvetmiş ve eski Türk Edebiyatı’na vergi konusundaki şu tek hicvi kazandırmıştı: “*Vergi miktarını ol (o) merteye arttırmalı ki, Sahib-i servet (servet sahibi) olanlar da züğürt kalmalıdır, Yalnız fahişelik vergisi haksızlık olur, Evlilerden de seviştikçe rüsum almalıdır.*”, Bardakçı, s. 34.

lunmaktaydı ve Mısır eyaletinin geliri bu hazineye girerdi.⁷ Osmanlı Devleti'nin temeli atılıp idari, askeri ve adli alanlarda devlet teşkilatı yapılandırılırken en önemli mesele olarak mali teşkilat görülmüş ve bu da diğer devlet teşkilatı gibi Çandarlı Kara Halil Hayrettin tarafından ele alınmış ve ulemadan Kara Rüstem ile birlikte I. Murat döneminde Devlet Hazinesi vücuda getirilmiştir.⁸

Osmanlı Devleti'nde Mali Yapı (Hazineler)

III. Selim Öncesi Hazine

Enderun (İç Hazine) Hazine-i Hassa	Birun (Dış Hazine) Hazine-i Amire Mîrî Hazine
---------------------------------------	---

III. Selim Sonrası Hazine

Hazine-i Amire (...-1840)	İradı-ı Cedid Hazinesi (1793-1807)	Zahire Hazinesi (1795-1839)	Tersane-i Amire Hazinesi (1805-1840)	Mukataat Hazinesi (1827-1840)	Asakir-i Mansure Hazinesi (1834-1838)
------------------------------	--	-----------------------------------	--	-------------------------------------	---

Tanzimat Döneminde Hazine

Hazain-i Amire	Hazine-i Maliye-i Celile (Maliye Hazinesi) (1840)
----------------	--

Hazineler ve İdaresi

Hazine-i Amire

(Maliye Hazinesi/Devlet Hazinesi/Dış Hazine)⁹

Tarih	Mali Gelişme	İdaresi
1362-1835		Başdefterdar (Şıkk-ı Evvel Defterdarı)

⁷ Ortaylı, İ., *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, 1979, s. 158.

⁸ Uzunçarşılı, İ. H., *Osmanlı Tarihi*, IV. Cilt, XVI. Yüzyıl Ortalarından XVII. Yüzyıl Sonuna Kadar, 5. Baskı, TTK Yayını, Ankara, 1988, s. 331.

⁹ Hazine-i Amire (Dış Hazine), her divan toplantısında padişahın veziriazamdaki mührü ile mühürlenir ve defterdarın gözü önünde mühr-i hümayunun kaldırılması ile açılırdı, Uzunçarşılı, s. 333.

1835-1838	Hazine-i Amire ile Darphane-i Amire birleştirildi.	Darphane-i Amire Defterdarı
1838-1839	Hazine-i Amire Darphane idaresinden ayrıldı ve Mansure Hazinesi'ne ilhak edildi. Mansure Defterdarlığı Maliye Nezareti'ne dönüştürüldü.	Maliye Nazırı
1839-1840	Maliye Nezareti, Hazine-i Amire ve Mukataat Hazinesi olmak üzere iki defterdarlığa ayrıldı	Hazine-i Amire Defterdarı
1840	Hazine-i Amire Mukataat Hazinesi ile birleşti ve Hazain-i Amire oluşturuldu.	Hazain-i Amire Defterdarı
1840-1922	Hazain-i Amire ve Maliye Hazinesi Hazine-i Celile-i Maliye olarak birleştirildi.	Maliye Nazırı
1923-1983		Maliye Bakanı
1983-2005	178 ve 543 sayılı KHK	Maliye Bakanı/Hazine Müsteşarlığı
2005-...	05/05/2005 gün ve 5345 sayılı kanun	Maliye Bakanlığı/Gelir İdaresi Başkanlığı/Hazine Müsteşarlığı

İç Hazine

(Enderun Hazinesi, Hazine-i Hümayun, Hazine-i Hassa)¹⁰

Tarih	Mali Gelişme	İdaresi
1299-1840	Ceyb-i Hümayun Hazinesi (Padişahın özel hazinesi), Bodrum Hazinesi, İfraz Hazinesi, Çilhane Hazinesi, Has Oda Hazinesi, Has Okur Hazinesi	Ak Hadım Ağası
1840-1847	Kimi istisnalar dışında, gelirleri Maliye Hazinesi'ne aktarılmış, Padişah ve sarayın giderleri için Maliye Hazinesi'nden tahsisat-ı seniye verilmeye başlanmıştır.	Darphane Nezareti

¹⁰ A.g.e., s. 332-333.

1847-1909	Ceyb-i Hümayun adı Hazine-i Hassa olarak değiştirilmiştir. 1850'de Darphane Nezareti'nin adı Hazine-i Hassa Nezareti olmuştur.	Hazine-i Hassa Nezareti
1909-1924		Genel Müdürlük
1924-2000	431 sayılı kanun ile Hilafet kaldırıldı ve Osmanlı padişahlarının tapulu taşınmazları ile padişahlık saray, kasır ve diğer emlak dahilindeki tüm menkul mallar millete intikal etti.	TBMM

İrad-ı Cedid Hazinesi

Tarih	İdaresi
1793-1807	Talimlu Asker Nazırı ve Şıkk-ı Sani ve İrad-ı Cedid Defterdarı

Tersane-i Amire Hazinesi

Tarih	İdaresi
1805-1840	Şıkk-ı Salis ve Tersane-i Amire Defterdarı ve Umur-ı Bahriye Nazırı

Mukataat Hazinesi

Tarih	Mali Gelişme	İdaresi
1827-1829		Mukataat Nazırı
1829-1834	Mukataat Hazinesi ve Defterdarlığı kaldırılmış, yerine Aasakir-i Mansure Hazinesi ve Defterdarlığı ihdas edilmiştir.	Gelirlerini Mukataat Nazırı Giderlerini Masarifat Nazırı
1839-1840	1839'da Maliye Nezareti iki defterdarlığa ayrılınca tekrar kuruldu. 1840'da iltizam usulünün lağvedilmesi üzerine Hazine-i Amire ile birleştirilerek kaldırılmıştır.	

Asakir-i Mansure Hazinesi

Tarih	İdaresi
1834-1838	Asakir-i Mansure Defterdarı

Zahire Hazinesi

Tarih	Mali Gelişme	İdaresi
1795-1839	Döner sermaye şeklinde teşkilatlanmış bir işe kurumu hüviyetinde iken 1839'da Maliye Hazinesi bünyesine alınmıştır.	Şikk-ı Rabi Defterdarı ve Zahire Nazırı

1793 yılına gelinceye değin merkezde Hazine-i Amire (Dış Hazine) devletin tek hazinesi iken¹¹ 1793 yılında İrad-ı Cedid Hazinesi'nin kurulması¹² ile birlikte Osmanlı Devleti'nde mali yapıda tek hazine ve tek defterdar düzeni sona ermiştir. Adı geçen hazinenin ardından III. Selim zamanında Zahire (1795) ve Tersane (1805) hazineleri kurulmuş ve bu hazinelerin her birinin başına ayrı bir defterdar getirilmiştir. Böylece, III. Selim zamanında defterdarlık sayısı dörde çıkmıştır.

IV. Osmanlı Maliye Teşkilatı

Osmanlı'nın devlet teşkilatının, aydınlatılması zor olan bölümlerinden biri de, defterdarlar ile onların başında bulunduğu maliye teşkilatıdır; zira mali idare, devletin diğer kurumları Tanzimat dönemine kadar ayrıntılara ilişkin noktalar dışında statik bir görünümde iken, sürekli bir değişim içinde olmuştur. Osmanlı mali yapısının değişikliklere açık olmasının en önemli nedeni ise, bu alanın şer'i birkaç vergi dışında, büyük ölçüde şariat dışı olmasıdır.¹³

Osmanlı Devleti'nde maliye teşkilatının nasıl kurulduğu ve

¹¹ Bu dönem, Enderun Hazinesi yedek hazine durumunda olduğu için "tek hazineli dönem" olarak nitelendirilebilir.

¹² İrad-ı Cedid Hazinesi, Osmanlı tarihinde kurulan ilk müstakil hazinedir, Öner, E., *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında, Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Ankara, Haziran, 2001, s. 162.

¹³ Üçok, Ç., Mumcu, A., Bozkurt, G., *Türk Hukuk Tarihi*, 9. Baskı, Ankara, 1999, s. 203.

ne biçimde geliştiği karanlıktır. Bilinen, Osmanlıların, Anadolu Selçukluları'nın maliye şefi “*müstevfi*” yerine, İlhanlılar'ın “*defterdar*” terimini 15'inci yüzyılda benimsemiş olduğudur. Osmanlı Devleti'nde uzun bir evrim geçiren defterdarlık ve maliye teşkilatı, 16. yüzyılda klasik biçimini almıştır.¹⁴

Divan-ı Hümayun'da maliye teşkilatını “*Başdefterdar*” temsil eder.¹⁵ Fatih Kanunnâmesi'nde defterdar padişahın malının vekili, veziriazam ise malının gözeticisidir. Burada defterdara, veziriazamdan başka hiçbir hizmetlide görülmeyen bir yetki tanınmaktadır. İşte böylece, padişah malının vekili olan defterdar, kendi konusu ile ilgili işlerde oldukça önemli yetkiler ile donatılmıştır.¹⁶ II. Murat devrinde devletin gelir ve giderlerinin tespiti ve toplanması ile ilgilenen merkezde bir defterdar, eyaletlerde de onun adına iş gören kalemler vardı. Sınırlar genişledikçe defterdarların da sayısı artmıştır. Fatih Kanunnâmesi'nde mali teşkilatın başı olan başdefterdarın ve defterdarların yetkileri, maaş gelirleri tespit edilmiştir.¹⁷

18. yüzyılda maliye dairelerinin sayısı uzmanlaşma dolayısıyla arttı. Memur sayısı da birkaç yüze çıktı. Bu dönemde büroların adedi yirmi beşe ulaştı. Özellikle devlet gelirlerinde mukataa sistemine başvurmak yaygınlaştığından, maden mukataası, salyane mukataası, haslar mukataası (bu iki gelir kaynağı da iltizama verilmeye başlamıştı) haremeyn mukataası, İstanbul mukataası (ihtisab vs. gelirlerinin iltizama verilmesinden dolayı), Bursa mukataası, Avlonya mukataası, Kefe mukataası gibi yeni kalemler (bürolat) göze çarpar.

Osmanlı maliyesinin merkezi teşkilatı, merkeziyetçi devlet niteliği ile bağdaşır, bir bürokratik teşkilat değildir. Osmanlı maliye teşkilatı, bütün geleneksel devlet sistemlerindeki gibidir. Vergi toplamak, kaynakları tespit etmek bakımından modernleşen 17-18. yüzyıl devletlerin mali organizasyonuna sahip değildi. Nitekim 1568 yılında bütün merkez maliye teşkilatındaki memur ve şakird (cırak-aday) sayısı 222 idi.

¹⁴ “Osmanlı mali örgütü üzerinde Bizans, Abbasi, İran ve İlhanlı etkileri vardır (...) İlhanlılar maliyeyi yöneten kimselere defterdar demektedir ki, aynı terim Osmanlılara da geçmiştir. Bununla beraber gerek bu terime, gerekse mali teşkilatın bünyesi hakkındaki ilk belirtilere Yıldırım Bayezid zamanında rastlanıyor. Ondan evvel vergi işleri ve mali işlemlerin nasıl yürütüldüğü kesinlikle açıklığa kavuşmuş bir konu değildir.”, Ortaylı, s. 158.

¹⁵ Ortaylı, s. 158; Üçok, Mumcu, Bozkurt, s. 204.

¹⁶ Üçok, Mumcu, Bozkurt, s. 204.

¹⁷ Ortaylı, s. 158.

Personel adedi, mali organizasyonun niteliği hakkında fikir verebilir.

Mali idare de güçsüzlüğü telafi edecek biçimde oluşmuştur. Nitekim devlet gelirlerini toplamak ve masrafları tespit etmek için Osmanlı maliyesinin eyalet (beylerbeylik) ve sancak gibi taşra idare birimlerinde tımar ve mal defterdarı denilen maliye memurları vardı. Kenar defterdarlığı da denen bu birimlerden merkeze gelen işlerle başdefterdar ilgilenir, gerekirse hükümdara maruzatta bulunurdu. II. Selim ve III. Murat devirlerinde, yani 16. yüzyılın ikinci yarısında Anadolu defterdarlığının görev sahası İstanbul, Karaman ve Sivas olmak üzere üçe ayrılmıştı. Yine, Arabistan vilayetlerine bakan defterdarlığın görev alanı da Şam, Halep, Trablusşam, Diyarbakır ve Erzurum olmak üzere beşe ayrılmıştı. Zamanla eyaletlerde tımar ve mal defterdarlarının sayıları artmış ve yetkileri genişlemiştir. Özellikle mukataa ve iltizam sistemi bu birimlerin yetkisini daha da arttırmıştır.

Tımar defterdarları kırsal alanda üretim birimi olan tımarların tef-tişi ile de görevliydi.¹⁸

A. Tanzimat Öncesi Mali Birimler (Bab-ı Defteri Kalemleri), Memurların Görev ve Unvanları

Tanzimat öncesi dönemde devletin esas hazinesi yani hazine-i ami-re başdefterdarın yönetiminde ve sorumluluğundadır. Hazinenin gelir ve giderinin hesabını tutmak, üç kıtaya yayılmış olan devletin gelirlerini toplamak ve giderlerini yapmak, merkez ile eyaletlerin (taşranın) 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 başdefterdarlığa bağlı birimler (kalemler) kurulmuştur. Kurulan bu maliye birimlerinin tümüne “*Bab-ı Defteri*” denmiştir.¹⁹

Bab-ı Defteri olarak adlandırılan maliye teşkilatına dahil kalemleri, bugün olduğu gibi, gelir ve gider kalemleri olarak kesin hatlarla ayırmak zordur; zira genel bir bütçenin olmayışı ve bütçenin gayrisafi-liği ilkesinin uygulanamayışı sonucu kimi gelir kalemlerinin harcamaları olduğu gibi kimi gider kalemlerinin de gelirleri bulunmakta idi.

¹⁸ A.g.e., s. 162-163.

¹⁹ Öner, s. 169.

Tanzimat'a gelinceye kadar yaklaşık 550 yıl maliye teşkilatı kalemleri arasında zamana ve koşullara göre değişiklikler yapılmış, yenileri kurulurken bazıları yeniden örgütlenmiş ya da kaldırılmıştır; ancak Osmanlı Devleti'nde mali idare, kuruluştan Tanzimat'a kadar geçen süre içinde, istisnai kimi durumlar hariç, önemli farklılıklar göstermez.²⁰

1. Merkez Mali Birimleri

a. Defterdarlık (Bab-ı Defteri) ve Defterdar

Defterdarlık devletin teşkilat yapısı içinde mali işleri yürüten üst kuruluştur. Bu yönü ile devletin tüm merkez ve taşra mali birimleri defterdarlığa bağlı olarak çalışır. Defterdarlık birimleri ile hazinenin başında defterdar bulunur. Selçukluların "*müsteofi*" dedikleri vezire Osmanlılar "*defterdar*" demiştir. Daha önceki İslam ülkelerinde olduğu gibi, Osmanlı Devleti'nde de hükümdar tüm servetin muhafız ve murakıbbı idi. Mali işlere önceleri veziriazam bakardı, sonraları bu işleri fiilen idare etmek üzere Başdefterdarlık kurumu ihdas edildi.²¹

Osmanlı Devleti'nde ilk defterdarın I. Murat döneminin son yıllarında ya da Yıldırım Bayezid zamanında tayin edildiği tahmin edilmektedir.^{22, 23}

Osmanlı Devleti'nde maliye vekiline Başdefterdar denmiştir; fetihlerin artması, sınırların genişlemesi ile defterdarın sayısı üçe kadar çıkmış ise de bilhassa 17. yüzyıldan itibaren asıl iş Rumeli Defterdarı (Şıkk-ı Evvel Defterdarı) denilen başdefterdarın sorumluluğu altında bulunmuştur. Başdefterdar, mali işler hakkında padişah adına tuğralı hüküm (ferman) yazmak ve göndermek yetkisini haizdi. Defterdarlar, Divan-ı Hümayun denilen vekiller meclisine dahildiler.²⁴

²⁰ Aynı yer.

²¹ A.g.e., s. 170.

²² Kimi yazarlar, ilk defterdar olarak 1452'de göreve başlayan Sinan Çelebi'nin adını vermektedir, Pakalın, M. Z., *Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)*, C. I, Ankara 1978, s. 55.

²³ Sayın, defterdarlık adıyla bağımsız memuriyetin ilk kez Fatih Kanunnamesi ile ihdas edildiğini, Fatih'e gelinceye kadar maliye işlerinin hazine kethüdaları, beyt-ül mal eminleri ve sadrazamlar tarafından yürütüldüğünü, ilk defterdarın da "*Fenari-zade Ahmet Çelebi*" olduğunu ifade etmektedir, Sayın, *Tarih-i Mali*, s. 73.

²⁴ Uzunçarşılı, s. 331.

Fatih'in kanunnâmesindeki kayda göre defterdar, padişahın malının vekili ve veziriazam da nazırı idi; Devlet Hazinesi'nin açılıp kapanması defterdarın da bulunması ile yapılırdı. Defterdarın bulunduğu daireye defterdar kapısı ya da aynı anlama gelecek şekilde "*Bab-ı Defteri*" denirdi.²⁵

Başdefterdar, hazine işlerini padişah adına yürütmekle görevlidir. Defterdarın divan üyesi olarak hazineye girecek her türlü tahsilattan haberdar olması gerekir. Her türlü devlet malının alınıp satılması defterdara aittir ve yılda bir kere defterdar padişahın huzurunda devlet gelir ve giderlerini tespit edip rapor sunardı. Defterdar, gelir toplayıp gider yapan bir kişi olmaktan çok, Osmanlı bütçesini tespit eden memurdur. Fatih Kanunnâmesi de defterdarın görevini böyle düzenlemiştir. Defterdar, mali işlerin yürütücüsü olarak hazinenin gelir ve giderinden haberdardır. Hazinenin yetkili ve mesul memuru başdefterdardır. Yine defterdarın, tımar mukataaları veya sair mukataatın tevcihi (yani gümrük ve diğer gelir kalemlerinin ihaleye çıkarılması) gibi konularda padişaha doğrudan arzda bulunmak yetkisi vardı.²⁶

Fatih Kanunnâmesi'ne göre, başdefterdarlığa ancak 300 akçe gündelik alan kadırlardan veya mal defterdarlarından biri tayin edilebilirdi. Defterdar, köken olarak ilmiye sınıfındandır; ancak bu memurun ilmiye sınıfı mensuplarının imtiyazına ve güvencesine sahip olmadığını belirtmek gerekir. **İlmiyeden olanların tersine siyaseten katlonabilirdi.** Defterdarların Osmanlı devrinde sayısı gittikçe arttığı halde başdefterdar bir tanedir.²⁷

Daha 15. yüzyılda Osmanlı maliye teşkilatı gelişmiş ve temelleri oluşmaya başlamıştır. II. Bayezid devrinde defterdarların sayısı; Rumeli defterdarı ve Anadolu defterdarı olmak üzere ikiye çıkarılmıştır. 16. yüzyılın ilk yarısında Mezopotamya, Arabistan ve Mısır'da yapılan fetihler dolayısıyla bir de Arap ve Acem Defterdarlığı ihdas edilmiştir. 16. yüzyıl sonlarında Tuna boyu ülkelerindeki geniş ilhak dolayısıyla Tuna Yalılar Defterdarlığı diye bir dördüncüsünün daha kurulmasına gerek görülmüştür. Bu sonuncusu, 17. yüzyılda lağvedilmiş ve mali teşkilatın idaresi şu şekilde düzenlenmiştir:

²⁵ A.g.e., s. 331-332.

²⁶ Ortaylı, s. 159.

²⁷ Aynı yer.

“Rumeli Defterdarı yerine Şıkk-ı Evvel, Anadolu Defterdarı yerine Şıkk-ı Sanî, Arap Acem Defterdarı yerine Şıkk-ı Salîs.”

Rumeli Defterdarı başdefterdar olarak divana gırıyordu ve maliye teşkilatının başı idi. Bu üçlü sistem III. Selim devrine kadar devam etti. Bu dönemde kısa ömürlü bir *“İrad-ı Cedid (Şıkk-ı Rabi) Defterdarlığı”* kuruldu; ancak nizam-ı cedid ordusunun ömrüne bağlı olarak yaşayan bu defterdarlık bu ordunun lağvedilmesi ile ortadan kalktı.²⁸ III. Selim döneminde, 1795’de Zahir Nezaleti’nin kurulması ile birlikte Şıkk-ı Salis Defterdarlığı Zahir Nazırlığı ile birleştirildi; ancak 1805 yılında Tersane Hazinesi’nin kurulmasından sonra Tersane Nazırı Şıkk-ı Salis olarak kabul edildi, Zahir Nazırı ise Şıkk-ı Râbi derecesine indirildi. Şıkk-ı Salis Defterdarlığı 1834’de Mansure Defterdarlığı’na ilhak olundu. Böylece maliye işlerinin idaresi münhasıran Şıkk-ı Evvel Defterdarı’nın idaresine verildi.²⁹

Fatih Kanunnâmesi gereğince her yıl başdefterdar devletin geliri ve gideri hakkında padişaha izahat verirdi.³⁰ Defterdarlıkta gelir ve giderlere ilişkin müteaddit defter tutulur, her bir deftere ait ayrı ayrı kalemler bulunurdu. Osmanlı maliyesinin en önemli dairesi, başmuhasebe kalemi olup müdürüne *“Muhasebeci-i Evvel”* ya da *“Başmuhasebeci”* denirdi. Devletin bütün gelir ve gideri bu dairede kayıtlı idi.³¹

16. yüzyılın ikinci yarısında maliyenin, yevmiye defterini tutan ruznamçe dairesinden başlayarak Rumeli, Anadolu muhasebe, mukataa ve mukabele ve sair kalemlerden oluşan büyüklü, küçüklü 24 dairesi vardı; bu kalem memurlarının sayısı 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren artmıştır. Defterdarlıktaki büyük ve küçük dereceli kalem şeflerine *“hâce”* denmekte idi.³²

Padişah malının vekili olan başdefterdarın yetki ve görevi çok fazla idi. Devlet Hazinesi (Dış Hazine), mali kayıtların tutulduğu ve çok önemli olan defterler onun gözetiminde idi. Öyle ki, devlet hazinesini

²⁸ Aynı yer.

²⁹ Öner, s. 173.

³⁰ *“Yılda bir kere rikab-ı hümayunuma defterdarlarım irad ve masrafım okuyalar. Hil’at-ı fahire giysünler.”*, Kanunname-i Âli Osman, s. 22, nak. Uzunçarşılı, s. 332.

³¹ Aynı yer.

³² Maliyenin Başmuhasebeci, Anadolu Muhasebecisi, Harac Muhasebecisi, Başmukataacı, İstanbul Mukataacısı ile Evkaf Muhasebecisi’ne *“Divan-ı Hümayun Hâcegânı”* denirdi, Koçi Bey’in Sultan İbrahim’e Takdim Ettiği Devlet Teşkilatına Ait Risale, s. 11, nak. Uzunçarşılı, s. 332.

ve bu defterlerin bulunduğu odaları ancak defterdarın huzurunda açılırdı, bu odaları defterdar olmadan veziriazam bile açamazdı. Başdefterdar, buyruğu altındaki kalemlere gider listelerini hazırlar, bunları kendi onayladıktan sonra veziriazamın onayına sunar. Bu usulün yerine getirilmesini takiben gerekli para hazineden çıkardı.³³

Yukarıda da değinildiği üzere, Fatih Kanunnâmesi'nde (Kanunname-i Âli Osman) başdefterdar ve diğer defterdarlar ile ilgili geniş düzenlemeler yer almaktadır. Kanunnameye³⁴ göre;³⁵

- Defterdar padişahın malının vekili ve cümle malının nazırı olup başdefterdarın izni olmadan ne hazineye bir akçe dahil ve ne de hazineden bir akçe hariç olur,

- Hazine ve defterhane defterdarın huzurunda açılır ve kapanır,

- Yılda bir kere defterdarlar padişaha gelir ve gider durumu hakkında bilgi sunar. Defterdarlar, vezirler ve kadıaskerler gibi, padişaha arz için arz odasına girebilirler,

- Defterdarın hassı (yıllık ödeneği) 600 bin akçedir. Hazineden maaş (salyane) verilecekse 150 bin akçeden 240 bine kadar verilir. Defterdar, ayrıca, iltizam veya emanet sureti ile ihale edilen haslar kaç yük ise her yük başına imza hakkı olarak 1000 akçe, hazineye para tesliminde 1000 akçede 20 akçe "*kesr-i mizan*" adıyla alır. Defterdara hizmet eden katiplere verilmek üzere "*hakk-ı kitabet*" adıyla bir pay alınır. Padişaha gelen pişkeşler ile harac ve adet-i ağnamdan defterdara da hisse verilir. Başdefterdar 90 bin akçe ile emekli olur,

- Başdefterdar Rumeli beylerbeyi derecesindedir,

- Mal defterdarları başdefterdar olabilir. Defterdar olabilmek için önce defter emini ve şehremini olmak gerekir. Reisülküttap da defterdar olabilir,

- Mali işler hakkında padişah adına tuğralı hüküm (ferman) yazabilir ve gönderebilir,

- Bayramlarda padişah başdefterdara ayağa kalkar.

³³ Üçok, Mumcu, Bozkurt, s. 204.

³⁴ *Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı*, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, S. 1998/1, Ankara, 1998, s. 1-15.

³⁵ Akgündüz, A., *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, C. 1, Ankara, 1990, s. 318-328.

• Başdefterdar, divan-ı hümayunda yemeği, padişah ve vezir-i azam ile birlikte yer.

Görüldüğü üzere, divana dahil olan defterdar vezirlerle kadıaskerlerden sonra gelir ve günümüzdeki anlamı ile Maliye Bakanı olarak görev yapar.

Defterdarın başlıca görevleri şu şekilde özetlenebilir:³⁶

• Başdefterdar devletin maliye vekilidir, bu çerçevede sadrazam sadece denetçidir,

• Mali konularda özel divan kurar, mali davaları dinler³⁷ ve gerekirse padişah adına hüküm verir,

• Hazinenin hesaplarını tutar, hazine adına ödemeler yapar,

• Kapıkule ocaklarının maaşlarının zamanında verilmesini sağlar,

• Padişahın özel gelir kaynaklarını denetler,

• Savaşta sadrazam ile birlikte ordu defterdarı olarak savaş alanına gider.

II. Mahmut döneminde Yeniçeri Ocağı lağvedildikten sonra biri askeri giderlerin idaresi için “*Masarifat Nezareti*”, diğeri de iltizama verilmesi usulü kaldırılan mukataaların gelirlerinin idaresi için “*Mukataat Nezareti*” olmak üzere iki nezaret kurulmuştur. 1834’te Masarifat Nezareti kaldırıldı, Şikk-ı Evvel Defterdarlığı, Hazine-i Amire ve Mansure Defterdarlığı olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Nihayet, Tanzimat Fermanı’ndan bir buçuk sene kadar önce 3 Zilhicce 1253 (28 Şubat 1838) tarihli ferman ile Hazine-i Amire, Mansure Hazinesi’ne ilhak olunarak ve defterdarlık unvanı kaldırılarak “*Umur-ı Maliye Nezareti*”³⁸ kurulmuştur.

³⁶ Öner, s. 172.

³⁷ Başdefterdar ve yetkili kıldığı diğer defterdarların, akçalı konular ile ilgili anlaşmazlıkları çözme yetkileri de bulunmakta idi. Bir başka anlatımla Osmanlı Devleti’nde defterdarların mali yargı yetkileri vardı, Üçok, Mumcu, Bozkurt, s. 204.

³⁸ Pakalın, *Maliye Teşkilatı Tarihi*, s. 6-55; Pakalın, M. Z., *Tanzimat Maliye Nazırları*, C. 1, İstanbul, 1939, s. 1-29; Sayın, A. V., *Tekalif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)*, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 1999/352, Ankara, Haziran, 1999, s. 154-157; Üçok, Mumcu, Bozkurt, s. 205.

**Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan Sonra
ve Tanzimat'tan Önce
Mali İdarede Görevli Defterdarlar**

Defterdarlar II. Bayezid zamanında defterdarlık makamı, “<i>Rumeli Defterdarı</i>”, “<i>Anadolu Defterdarı</i>” ve “<i>Arap ve Acem Defterdarı</i>” adıyla üçe ayrılmış; bu ayrılığa dayanılarak asıl defterdara “Başdefterdar” ya da “Şikk-ı Evvel Defterdarı”, diğerlerine de “Şikk-ı Sani Defterdarı” ve “Şikk-ı Salis Defterdarı” denmiştir. Her eylaette oranın teşkilatına ve sancaklarının sayısına göre “Hazine Defterdarı”, “Mal Defterdarı” ve “Tımar Defterdarı” bulunmaktaydı. Hazine defterdarı ile mal defterdarının görevleri hemen hemen aynıdır. Bunlar, devlete ait malların “<i>Havass-ı Hümayun</i>”dan tahsil ve takibi ile hesaplarının düzenlenmesinden sorumlu idiler. Tımar defterdarı ise, tımar teşkilatı olan yerlerde tımarlıların hisse-i yazı ve diğer kayıtlarını kaydederler idi.	1. Defterdar: 2. Başdefterdar 3. Şikk-ı Evvel Defterdarı 4- Şikk-ı Sani Defterdarı 5. Şikk-ı Salis Defterdarı 6. Anadolu Defterdarı 7. Rumeli Defterdarı 8. Arabistan ve Kürdistan Defterdarı 9. Mal Defterdarı 10. Tımar Defterdarı 11. Hazine Defterdarı 12. Anadolu Ordusu Defterdarı 13. Asakir-i Mansure-i Muhammediyye Defterdarı 14. Darphane-i Amire Defterdarı 15. Hazain-i Şahane Defterdarı
---	--

b. Defterdarlığa Bağlı Birimler (Bab-ı Defteri Kalemleri)

Başdefterdar'ın yönetimindeki Osmanlı maliyesi, gelirlerin toplandığı ve giderlerin yapıldığı çeşitli kalemlerden meydana gelmişti. Bunlardan bir kısmı hazineye, diğerleri de defterdarlıklara bağlı idi. O dönemki maliye teşkilatının ismi olan “*Bab-ı Defteri*”ye dahil kalemlerden en önemlilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

aa. Büyük Ruznamçe (Ruznamçe-i Evvel) Kalemi

Ruznamçe, günlük gelir ve giderlerin kaydedildiği deftere verilen isimdir. Bu defteri tutan kişiye, “*Ruznamçeci*”³⁹ denirdi. Ruznam-

³⁹ Bir hazine veya idarenin günlük gelir giderlerini kaydedip hesap veren memura önce ruznamçeci, sonra ruznameci, daha sonra bazı görevler ilâvesiyle ceride muhasebeciliği ve biraz daha genişleterek ceride nazırlığı meydana getirildi. Daha sonra nazırlık muhasebeciliğe dönüştürüldü. Tanzimat'tan sonra (1840) Varidat

çe defteri Tanzimat'tan sonra yevmiye defteri adını almıştır. Hazine kalemlerinden büyük ruznamçe kalemi, hazinenin bütün gelir ve gider işlemlerinin yapıldığı kalemdir. Ruznamçe, gelir-gider şeklinde kaydedilen meblağların tutulmasından oluşurdu. Bu deftere, Hazine-i Amire'nin mukataat, cizye ve vakıflardan bir günde elde ettiği gelirler geliş sırasına göre numara alarak yazılırdı. Kanuni zamanında (1566) yayımlanan Maliye Teşkilâtı Kanunnâmesi'ne göre, gelen gelir önce ilgili mukataanın defterine yazılır, sonra hazine-i amirede ruznamçeye yazılır, oradan yine ilgili defterdarlığın varidat (gelir) defterine kaydedilirdi. Bu kalemde yapılan ulufe, mevacib gibi ödemeler veya satın alınan mal ve hizmet bedelleri çıkış olarak gösterilirdi. Tahsil edilecek gelirlerden ödenen giderler de mahsuben kaydedilirdi. Hazineden çıkan kumaş, kürk, altın ve gümüş de Ruznamçeci'nin izni ile yapılmakta idi. Defter yıllık olarak nevrudan nevrusa tutulmakta idi. Defterler günlük, aylık, üç aylık ve yıllık olurdu. Ruznamçecilik, Tanzimat ile birlikte kaldırılmıştır.⁴⁰

bb. Başmuhasebe (Muhasebe-i Evvel) Kalemi

Hazineye bağlı kalemlerin ikincisi olan başmuhasebe kalemi, Osmanlı Devleti'nde "*Bab-ı Defteri*", yani defterdarlığın en önemli kalemidir. Başdefterdar, daha çok politik bir şahsiyetti. Maliyenin teknik işleri, başmuhasebe teşkilatı aracılığı ile yürütülüyordu. Bu kalem 17. yüzyıl başlarında kurulmuştur. Bu kalemde önce Hazine-i Amire'ye bağlı Anadolu ve Rumeli Muhasebecilikleri bu görevi yapmakta idi. Başmuhasebe kaleminin amirine "*Muhasebeci-i Evvel*" veya "*Başmuhasebeci*" denirdi.⁴¹

Devletin bütün gelir, gider ve mukataat kayıtları bu kalemde tutulurdu. Hatta Enderun ve Has Ahır hazinelerinde bulunan mücevherat ve her nevi kıymetli eşya da bu kalemde kayıtlı idi. Darphane, matbah, tersane ve arpa eminalikleri, baruthane ve bunların emsali ve nüzul emanetleri ve bina emini hesapları burada görülüp incelenirdi. Darphane, tersane, arpa, baruthane, mühimmat, tophane, arabacılar vesaire için bu kalemde memur tayin edildiğinden bunların işlemleri

Muhasebeciliği'ne ilhak edildi, Sayın, *Tekalif Kavaidi*, s. 162.

⁴⁰ Öner, s. 174-175.

⁴¹ A.g.e., s. 175.

onlar vasıtasıyla yapıldı. Bu kalem bir kesedarın ve altı sınıfa bölünerek altı hâcenin yönetimi altında olup, her hâce tophane, tersane, zahire, haremeyn hazineleri gibi çeşitli hazinelerin hesaplarına bakar, sürekli olarak bunların gelir ve giderlerini incelerlerdi. Hangi hazineden olursa olsun alacak sahiplerine verilecek borç belgeleri başmuhasebeden ödenirdi. Başmuhasebe kalemi defterdarın emrinde ise de nizamı ya da hazine menfaatine aykırı bir emir çıkarsa hemen yanıt verilir. ⁴² Gelir ve gider defterlerini toplayarak ve kalemlerden gelen bilgileri değerlendirerek bütçe hazırlama işini de başmuhasebe kalemi yürütürdü. Özetle, başmuhasebe kalemi, devletin hesaplarını tutan, saymanlık işlemlerini yapan ve hesapları inceleyen birimi idi. ⁴³ Kayıtlar Türkçe olarak siyakat yazısı ile tutulur, belgelere Arapça siyakat rakamları konulurdu. ⁴⁴ Başmuhasebe kalemi, birer halife veya eminin yönetiminde 1838 yılında Maliye Nezareti'nin kurulması ile birlikte "*Maliye Muhasebeciliği*" ne dönüştürüldü.

Başmuhasebe kalemi kendisine bağlı çeşitli birimlerden oluşmaktaydı. Bunlar şu şekilde sayılabilir: ⁴⁵ Malikane Halifeliği, Muhallefat Halifeliği, Sehim (Esham) Halifeliği, Zimmet Halifeliği, Arpa Eminliği, Bina Eminliği, Darphane-i Amire Eminliği, ⁴⁶ Nüzul Eminliği, Odun Eminliği, Şehreminliği, Tersane Eminliği, Gümrükler, Başmuhasebeye Bağlı Hazineler, Muhassıllıklar ve Voyvodalıklar, Mukataalar. ⁴⁷

cc. Anadolu Muhasebesi Kalemi

Anadolu'daki askerlerin maaşlarına ait hesaplarla mukataatın defterleri bu kalemde tutulurdu. Amiri, Anadolu Defterdarı veya Şikk-ı Sani Defterdarı veya Anadolu Muhasebecisi idi. Bu isimler zaman içinde değişmiştir.

⁴² Mustafa Nuri Paşa, *Netaciyyül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi*, C. III-IV, TTK, Ankara, 1992, s. 309.

⁴³ Sayın, *Tekalif Kavaidi*, s. 266-267.

⁴⁴ Sayın, *Tarih-i Mali*, s. 82.

⁴⁵ Öner, s. 176-180.

⁴⁶ "*Darphane-i Amire*", hazinelerle ilgili kısımda da belirtildiği üzere, 18'inci yüzyılın ikinci yarısından itibaren önem kazanarak ikinci bir hazine gibi faaliyet göstermiştir, Pakalın, *Maliye Teşkilatı Tarihi*, C. I, s. 14-25.

⁴⁷ Osmanlı Devleti; madenleri, gümrükleri, boyahane, simkeşhane gibi işletmeleri ve bir çok gelir kaynağının vergi toplama işini mukataa adı altında örgütlemiştir (örneğin; Adana mukataası, Espiye madeni mukataası, İstanbul simkeşhanesi mukataası).

dd. Cizye Muhasebesi

1691 yılında yapılan vergi düzenlemesinden sonra, Osmanlı tebası gayrimüslimlerden alınan cizye vergisinin tezkirelerinin hazırlanışı ve verginin toplanması ile uğraşan Cizye Muhasebesi en büyük gelir kalemi olarak ortaya çıktı.

ee. Mukabele Kalemi (Piyade Mukabelesi, Süvari Mukabelesi ve Yeniçeri Kalemleri)

Mukabele kalemi kapıkulu ocaklarında bulunan süvari, yeniçeri ve acemiler gibi ulufe alanların maaş ve künye defterlerini tutardı. Amirine mukabeleci denirdi. Daha sonra bu kalem piyade, süvari, sipah, silâhdar ve yeniçeri kalemlerine ayrıldı. Bu kalem 1826'da lağve-dilmiştir.

ff. Haremeyn Muhasebesi

Bu kaleme "*Evkaf Muhasebesi*" de denir. Bu kalem, salâtin denilen büyük camilerin vakıf defterlerini tutardı. Buralarda hizmet edenlerin maaşları ile Haremeyn'e (Mekke ve Medine)'ye ait olup İstanbul ve Rumeli'de vakfedilmiş bulunan mallara ilişkin defterler burada tutulurdu. Amiri, Haremeyn Nazırı veya Haremeyn Muhasebecisi idi.

gg. Başmukataa Kalemi ⁴⁸

Defterdarlara bağlı kalemlerden olan bu kalem, 16. yüzyıl sonlarında kurulmuştur. Daha önce bu görevi mukataacı yapmakta idi. Zamanla çoğunluğu ilgi alanının ismi ile anılan mukataa kalemleri ortaya çıktı. Başmukataa kalemi özellikle Rumeli'deki pirinç tarlaları, Tuna nehri kıyısındaki iskele ve tuzlaların mukataa kayıtlarını ve hesaplarını tutar berat ve tezkirelerini verirdi; ancak başmukataa kalemi 1699 yılında imzalanan Karlofça Antlaşması ile sonuçlanan savaşlarda Rumeli'deki mukataaların bulunduğu toprakların bir kısmının elden çıkmasıyla eski önemini kaybetti. Diğer taraftan; Anadolu mukataa-i sâni kalemine bağlı iken müstakil bir kalem haline getirilerek bazı mütekaid ve duacı görevleri ve has tevcihleriyle ilgilenen Haremeyn

⁴⁸ İrcica, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, C.I, s. 517-518, nak. Öner, s. 181-182.

mukataası; padişah ile vezir-i azam, vezirler ve sair kişilere verilen haslarla bazı mukataaların hesaplarına bakan Haslar mukataası; 16 ncı yüzyıldaki Anadolu defterdarına bağlı bazı mukataalardan ayrılan ve Anadolu'daki bazı mukataalar ile ipek kapanı mukataasının hesaplarına bakan Bursa mukataası; Tesalya ve Arnavutluk'taki mukataalarla ilgilenen ve 1748'de Bursa mukataasına katılan Avlonya ve Eğriboz mukataası; Kırım'dan başka Ege sahilleri ile adalardaki kimi mukataa gelirleri ve bazı kale muhafızlarının mevaciplerini kontrol eden, 1733'de İstanbul mukataası ile birleştirilen Kefe mukataası; İstanbul ve Edirne ihtisabları, Mora iskeleleri mukataaları ve Selanik gümrüğüne bakan İstanbul mukataası; çeşitli maden gelirlerinden başka İstanbul gümrüğü başta olmak üzere bazı gümrük mukataaları, kahve, tütün ve üzüm resimlerinin hesaplarının tutulduğu Maden mukataası; Rumeli'deki koyun ve keçilerden alınan bir resim olan "*adet-i ağnam*" ve "*ağnam-ı celebkeşan*" hesaplarına bakan Ağnam mukataası; Kırım hanlarıyla Akdeniz ve Tuna donanmaları kaptanlarının salyane hesaplarıyla uğraşan Salyane muhasebesi ayrı birer kalem olarak görev yapmaya başladılar. Bu kalemin görevleri 1838'de Maliye Nezareti kurulduğunda teşkil edilen Mukataat Muhasebesi'ne devredilmiştir.⁴⁹

hh. Mevkufat Kalemi

Bu kaleme, "*Rüsum Kalemi*" de denirdi. Görevi, örfi vergilerle avâ- rız ve bedel-i nüzul vergilerine bakmak, bir gider için tahsis edilip harcanmadan kalan parayı (mekuf akçe) hazineye geçirmek, menzil kayıtlarını tutmak ve giderlerini karşılamak, harp zamanı vilâyetlerin gönderdiği askerlere verilen tahsisat ve iâşe giderlerini temin etmektir. Sefer halinde ordunun ot, saman ve yem ihtiyacını da karşılardı. Mevkufat kaleminin gördüğü bu hizmetlere karşılık gelirleri ise avâ- rız, bedel-i nüzul, bedel-i sürsat ve bedel-i iştira idi.⁵⁰

ii. Sâlyâne (Maaşlar) Kalemi

Devlet memurlarının maaşlarına ilişkin defterleri tutarlardı.

Sayılan kalemler dışında; mali suçlara ait davaların görülmesi için

⁴⁹ Öner, s. 181-182.

⁵⁰ Aynı yer.

bir “*Maliye Mahkemesi*” vardı. Burada iddia makamı görevini gören başbakıkkulu aynı zamanda maliyenin alacaklarının takibi ile de görevliydi ve gerekli takibatı emrindeki bakikulları ile sağlardı.

c. Osmanlı Maliyesinde Memuriyet Unvanları⁵¹

Yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği üzere, birimlerin isimleri ile görev yapan memurların unvanları asırlar boyunca sayısız kere değişikliğe uğramıştır. Bu husus günümüz için de geçerlidir. Osmanlı’da bu alandaki en büyük değişikliklere ıslahat hareketlerinin hız kazandığı 19. yüzyıl başlarından itibaren rastlanmakta, özellikle II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinde idari birimler ve görev unvanları neredeyse tamamına yakın oranda değişikliğe uğramış bulunmaktadır. İdarede önemli değişikliklerin yapıldığı bu iki dönemle, değişikliklere devam edildiği daha sonraki Meşrutiyet döneminde birimlerin ve görevlilerin unvanları, bağlı olduğu merciler takibi güç olacak derecede sık değişikliklere uğramıştır. Öte yandan, bu değişiklikler genelde bir sisteme bağlı olmadığı, eski ile yeni bir arada devam ettirdiği için aynı müessese veya görevler farklı şekillerde ifade edilebilmiştir. Ayrıca aynı unvan veya birim adlarının birbirinden farklı statüde birim veya görevliler için sıkça kullanıldığı görülmüştür. Diğer taraftan, günümüzde olduğu gibi, daire ve unvanlar için zaman zaman eskileri bırakılıp yeni tabirler kullanıldığına da sıkça rastlanmaktadır. Örnek olarak bir dönem bir birimi yönetenlere emin denilirken, daha sonra müdür, bir dönem de nazır tabirinin yaygın olarak kullanıldığı göze çarpmaktadır. Bütün bu hususlar dönemle ilgili açıklamaların anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Osmanlı Devleti’nde altı asır boyunca kullanılan unvanların tamamını burada açıklamak mümkün değildir; ancak Osmanlı bürokrasisi olan kalemiye sınıfında dönem dönem yaygın olarak kullanılan kimi unvanlar ve örnekler şu şekilde sıralanabilir:

⁵¹ A.g.e., s. 184-189; Karamursal, Z., *Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler*, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını, VIII Dizi, S. 11, Ankara, 1989, s. 128-151; Sayın, *Tekâlif Kavaidi*, s. 158-262.

Osmanlı Maliyesinde Memuriyet Unvanları

Unvan	Görev
Nazırlar	Nazır; kelime anlamı itibariyle nezaret eden, bir işin idare ve yürütülmesine bakan kişidir. Bu kişiler, önceleri mukataacı, muhasebeci gibi kişilerin yönettiği birimlerin birleştirilmesi ya da ıslahat hareketleri sırasında belirli görevlerin yerine getirilmesi için nezaret adıyla meydana getirilen yeni müstakil birimlerin başındaki müdür ya da bölge müdürü diyebileceğimiz görevlilerdir. Söz konusu nazırlar, daha önce bağlı oldukları defterdarlık vs. idarelerden bağımsız olarak görev yaparlardı; ancak defterdar, nişancı gibi divana dahil kişilerden, yani bakan seviyesindeki görevlilerden değildiler.
Eminler	Kelime anlamı itibariyle emin; korkulmayacak, kendisine emniyet edilebilecek, mutemet kimse demektir. Defter (daha sonra defter-i hakani) emini, gümrük emini, ihtisab emini, şehremini, arpa emini, bina emini gibi. Defter emini Tanzimat'tan sonra Defter-i Hakani Nazırı olmuştur. İhtisab emini, daha önce ihtisab ağası idi, daha sonra ihtisab nazırlığı haline getirilmiştir.
Muhasebeciler	Muhasebeci, bir nezaret veya dairenin hesaplarını tutan, bir sancağın mali işleri ile ilgilenen kişidir. Muhasebe kaleminin müdürü, muhasebeciler, defterdarlığın dışındaki evkaf, harbiyye, haremeyn gibi diğer birimlerde de mevcuttu.
Kethüdalar	Dilimizde kethüda; kahya, bir daire veya konağın veya bir işin idaresine memur olan mutemet, işlerin vekili, devlet dairesinin müdürü anlamına gelmektedir (Hazine-i hümayun kethüdası, kapı kethüdası, kul kethüdası, çavuş kethüdası, tımar kethüdası, sadaret kethüdası gibi). Kethüda, kendilerine verilen özel görevleri bağlı olduğu kişiler adına yerine getirir. Sadaret kethüdalığı önce 1835'de Mülkiye, daha sonra 1837'de Dahiliye Nazırlığı oldu.
Muhassıllar	Muhassıl, devlet gelirlerini tahsile memur olan kimse, tahsildar, vergi toplayıcısıdır. Eyalet ve sancak muhassılı (yetki eyalet valisi ve sancak mutasarrıflarına verilmiştir), cizye muhassılı, zecriye -müskirat resmi-muhassılı gibi). Muhassıllar en önemli görevlerini, Tanzimat sonrası (1840) emlak ve nüfus tahriri ile verginin tayini ve memleket işlerinin idaresi kendilerine tevdi edildiğinde yerine getirmişlerdir.

Müdürler	Maliye teşkilatında, darphane-i amire müdürü, haremeyn hazinesi müdürü, muhallefat müdürü, malikâne müdürü gibi idari makamlar olmuştur. Bu görevler daha önce memur veya emirler vasıtasıyla idare edilmekte iken bir kısmı nezaret haline getirilmiştir.
Bakıkcılar	Bakıkcı; yoklama memuru, müfettiş demektir. Başbakıkcı yoklamacı ve teftiş elemanlarının amiridir. Bu makam, I. Selim devrinde kurulup Tanzimat öncesine kadar devam etmiştir. Bakıkcı, maliye memurlarının işlem ve hesaplarına bakardı. Cizye işlemlerinin yoklama ve teftişine memur olanların amirine de cizye başbakıkcı denirdi.
Halifeler	Halife kelimesinin dilimizdeki karşılığı “kalfa”dır. Halife, daire ve kalemlerden birinde kâtib olan ve silsilede başın ikincisi olan kişiye denirdi. Serhalife; baş halife, kalemdeki halifelerin başı ve en kıdemlisi, baş kalfa demektir. Mukataa hazinesi, mansure hazinesi, tophane-i amire, darphane-i amire zimmet halifeleri gibi memuriyetler daha sonra sekhalifelğe, 1838’de de mümeyyizliğe dönüştürülmüştür.
Kâtibler	Kâtibler yazıcı, yazı yazmakla görevli memurdur. Başkâtib birinci kâtib, kalemdeki kâtiblerin başıdır (yeniçeri, asakir-i mansure kâtibleri, evamir-i maliye kâtibi, mîrî kâtibi, sır kâtibi, masraf kâtibi, devlet kâtibi (sonradan reis efendi) gibi).
Efendiler	Efendi; sâhib, seyyid, çelebi, hâce, molla, okumuş anlamındadır (başefendi, reis efendi (sonradan reis-ül küttap), divan efendisi, İstanbul efendisi (İstanbul kadısı) gibi).
Hâcegânlar	Hâce efendi, ağa, çelebi, seyyid, sahib, molla, muallim, müderris, üstat anlamındadır, çoğulu hâcegândır. Osmanlı’da ise, bab-ı ali kalem efendilerinden özel rütbeye sahip olan kişidir (Hâcegân-ı Divan-ı Hümayun gibi).
Çavuşlar	Çavuş başı; sorguculuk anlamına gelir. Haberleşme, tahsilat, teftiş ve önemli tebligat için gönderilen memurlara verilen unvandır. Sonraları divan-ı hümayunda ve devlet dairelerinde yaverlik ve muhızrılık görevlerini ifa ettiler. Çavuşbaşı divan çavuşlarının en büyüğü idi ve divanda deavi (adliye) nazırı görevini yapardı.
Kapıcılar	Kapı; resmi daire anlamındadır (Paşa Kapısı, Şeyhülislâm Kapısı, Defterdar Kapısı gibi). Kapıcı ise, bir büyük dairenin kapısını beklemeye, açıp kapamaya, gelenleri kabule memur olan kimsedir (Saray-ı Hümayun, Divan-ı Hümayun kapıcıları gibi). Kapıcıbaşı, kapıcıların amiridir.

Hazinedarlar	Hazinedar; bir hazinenin idare ve muhafazasına memur olan kimse- dir. Osmanlı'da Enderun-ı Hümayun'daki hazine koğuşuna mensup ağalara verilen isimdi. Ocak yolu ile yükselerek giyimbaşı makamına gelirlerdi. Hazinedarbaşı bunların amiri ve hazine koğuşunun zabiti idi. Hazine-i bab-ı hümayun, enderun hazinedarbaşı iç hazinenin (nakid- den başka hilat vesair kıymetli eşya), birun hazinedarı dış hazinenin (kubbe-i hümayunda bulunan hazinenin), has ahır hazinedarı has ahı- ra ait atların, arabaların ve bunlara ilişkin eşyanın muhafızı ve sorum- lusudur.
Kesedarlar	Kese küçük torbadır. Osmanlı'da mali işlemlerde bir kese 500 kuruş olarak kabul edilmiş ve I. Meşrutiyet'e kadar para birimi olmuştur. Daha sonra para birimi, Osmanlı altını olarak kabul edilmiştir. Kesedar; bir dairenin kesesini tutup gereken yerlere akçe veren kişidir (Cizye kese- darı, beylik kesedarı, tahvil kesedarı, evkaf-ı hümayun kesedarı gibi).
Voyvodalar	Voyvoda; subaşı, ağa, bir kavmin reisi, bazı yerlerin idare ve zabtına memur kimsedir (Eflak-Boğdan Voyvodası, Galata Voyvodası gibi). Osmanlı'da eyalet valileri ve sancak mutasarrıfları, kendi uhdelerine verilen eyalet ve sancakların mülhak kazalarına dairelerinin kıdemlile- rinden veya mahallin hanedanından halkın talep ve rızası ile voyvoda tayin ederlerdi. Görevleri zamanla genişleyerek kaza kaymakamlığı ile de görevlendirilmişlerdir. Tımar ve zeamet usulü devam eden yerlerde bunlar yalnız mukataat ve havass kısmının gelirini Tanzimat'a kadar tahsil etmişlerdir.
Tımarlılar	Kendilerine dirlik ve maaş olarak verilen araziye imar etmek, içindeki halka bakmak ve savaş halinde hududa yetişmek üzere ihdas olunan süvari alayları mensubuna ve küçük subayına verilen isimdir (Osmanlı şövalyesi). Tımarlılar, Osmanlı döneminin beş yüz yılında hükümetin halk ile olan mali ilişkilerini sağlamıştır.
Zaimler	Zaim; 20 bin akçeden 100 bin akçeye kadar dirliği olan tımarlıdır. Tı- marlıların beyi ve subayıdır. Yeniçeri ocağının lağvedilmesi ile birlikte tımarlılar ve zaimler de son bulmuştur.
Kolcular	Bekçi, gözcü, gardiyan demektir. Devletin gelirinin ziyaa uğramaması ve kaçakçılığa meydan vermemek için geçit yerlerini gözleyen ve bek- leyen bekçi memurlarıdır. Ağnam, gümrük, aşar, tütün, orman kolcuları gibi.

Mütesellimler

Mütesellim, teslim olunan şeyi alıp kabul eden, bir idare memuru tarafından vergi ve resmin tahsiline memur edilen kimsedir. Osmanlı'da sancak mutasarrıfları tarafından bir kazanın gelirini tahsil için gönderilen memurlara denilirdi. Bunlara voyvoda da denilmiştir. Tanzimat'la birlikte sona ermiştir.⁵²

2. Taşra Maliye Teşkilâtı⁵³

Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda merkezdeki başdefterdarlığa bağlı ayrı bir maliye teşkilatı mevcut değildi. Tımar teşkilatına dahil yerlerin vergilerini tımar ve zeamet sahipleri kendileri toplardı ve bunlar hazineye gönderilmezdi. Has olarak verilen yerlerin gelirleri ile hazineye ait gelirler mütesellim, voyvoda, ayan gibi kişilerce toplanıp bu kişileri görevlendiren kişilere veya hazineye gönderilirdi. Her eyalette oranın teşkilâtına ve sancaklarının adedine göre "*hazine defterdarı*", "*mal defterdarı*" ve "*tımar defterdarı*" bulunurdu. Hazine ve mal defterdarlarının görevleri hemen hemen aynı idi. Bunlar devlete ait emvalin havass-ı hümayundan tahsil ve irsali ve hesaplarının düzenlenmesi ve verilmesi ile görevli idiler. Tımar defterdarı ise, tımar teşkilatı olan yerlerde tımarlıların hisseleri ile olayların kaydını yaparlardı. Bu teşkilat sancak ve tımar rejiminin uygulandığı eyaletlerde mevcuttu. Sancak ve tımar rejiminin uygulanmadığı müstesna eyaletlerde ise mal ve tımar defterdarları mevcut olmayıp merkezi hükümetin mali temsilcisi olarak bir defterdar o eyalette görev yapmakta idi.

Hükümet nezdinde eyaletlerde olup bitenlerden birinci derecede valiler sorumlu idi. Vergilerin zamanında toplatılıp gönderilmesi, iltizam ve mukataaların idaresi valilerin başta gelen görevleri arasında idi.

⁵² İlmiye, askeriye ve mülkiye mensupları ise şunlardır: Rical-i Askeriyye: Serasker, serdar, müşir, ferik, liva, mirliva, kaymakam, binbaşır ve tabur ve kolağası, yüzbaşı ve bölükağası, mülazım-ı evvel ve sani, başçavuş, çavuş, onbaşı alay emini, tabur kâtibi, bölük emini. Bahriyede; deryabeyi, kaptan-ı derya, kaptan paşa, patrona, levend, kalyoncu. Rical-i İlmiyye: Kadı (kaza hakimi), naib (kadı vekili), kazasker (asker kadısı), İstanbul kadısı, fetva emini, şeyhülislâm. Rical-i Mülkiyye: Vezir-i azam, sadrazam, vezir, beylerbeyi (Mîr-i miran), vali, sancak beyi (mirliva), Tanzimat'tan sonra sancakların başına mutasarrıf, kazaların başına kaymakam, nahiye merkezlerine müdür görevlendirilmiştir. Erkân-ı Devlet (devlet ileri gelenleri): Defterdar, nişancı gibi. Erkân-ı devletin Divan-ı Hümayun'da görüş bildirme hakkı ve özel makamları vardı. Rical-i Devlet (devlet adamı): Reisülküttâb gibi.

⁵³ Öner, s. 190-192.

17. yüzyıldan itibaren çeşitli nedenlerle zeamet ve tımar usulünün bozulması, hasların iltizam ile idare ettirilip tımar ve zeametlerden boşalanların mukataat haline getirilerek mültezimlere ihale edilmesi giderek mevcut düzenin yerini almış ve 18. yüzyılda artık tımarlı sipahileri ve sancakbeyleri yerlerini mütesellimlerle onların kapı halklarına bırakmıştır. Devlet mukataa haline getirdiği yerlerin bir kısmını merkezde bulunan hazinelere bağlayıp idaresini merkezden yollanan mütesellimlere bırakırken, bir yandan da devlete yararı dokunmuş kişilere bazı yerlerin hasılatını bırakmıştır. Bunlar da buralara mütesellimler göndererek bu yerleri idare ettirmişlerdir. Görüldüğü gibi mütesellimler devlet hazinesine ait gelirlerin zamanında toplanıp gönderilmesinde mükelleflerle hazine arasında bir aracı durumuna gelmiş bulunmakta idiler.

Mütesellimler gibi voyvodalar da vali ve mutasarrıflar veya merkezde hazinelerce o yerin ileri gelenleri arasından atanırdı. Voyvodaların başta gelen görevi, halkın hazineye ödemek zorunda olduğu vergileri zamanında toplayıp teslim etmektir; ancak zaman zaman çeşitli yollarla halktan haksız kazanç elde etme yoluna da gitmişlerdir.

Vergilerle ilgili diğer bir görevli ise, şehir kethüdaları idi. Bu kişiler vergilerin halka dağıtımında bulunur, onun huzurunda mahallelere ne kadar vergi düşeceği tespit edilirdi. Bunun yanı sıra II. Mahmut devrinde, ilk kez 1829 yılında İstanbul'da, ardından 1833'de Kastamonu mahallelerinde muhtarlık⁵⁴ teşkilatı kurulduktan sonra muhtarlar vergilerin tespit ve dağıtımı ile mükelleflerden tahsilinde mahalli maliye teşkilatı kuruluncaya kadar görev ifa etmişlerdir. Bir şehrin çeşitli giderleri için gerekli gelirlerin tamamı tevzi defterlerine dahil edilip merkeze İstanbul'a denetim için gönderilip geri geldikten sonra mütesellim veya diğer görevlilerce tahsil edilir, yapılan harcamalar toplanan bu gelirlerden karşılanırdı. II. Mahmut devrinde uyuşmazlıkları önlemek için her sancak merkezinde "*Memleket Sandığı*" adı ile bir sandık kurulmuş, "*Sandık Emni*" adı ile de sandığın idaresine seçimle kasaba halkından biri getirilmiştir. Sandık emniyeti Tanzimat ilan edildikten sonra da varlığını korumuştur. Bütün memurlara maaş

⁵⁴ Muhtarlık, daha sonra 1864 tarihli Vilayat Nizamnamesi ile düzenlendi. Düzenleme ile ihtiyar heyetleri ortaya çıktı ve kuruluşun görevleri belirlendi. Görevleri emirlerin halka duyurulması, askerlik ve vergi toplamada idareye yardım, doğum ve ölümleri izlemek, mahallede oturanları deftere kaydetmek gibi merkezi idareyi temsilen yapılan görevler idi.

bağlanması ve bu maaşın eyalet vergilerinden ödenmesi usulünün yürürlüğe konulması sandık eminliğinin hem görevlerini hem de önemini artırmıştır. Sandık eminleri toplanan bütün hazine gelirlerini teslim alır, maaş ve diğer giderleri öder, artanı Hazineye gönderirdi. Sandık eminliği, 1846'da kaldırıldı. Kumpanya sarraflarının mal sandıklarını yönetmeleri uygun görüldü.⁵⁵

Görüldüğü üzere, Tanzimat'tan önce mali idarenin, merkeze tahsisli malvarlığının gelirlerini tahsil ve hesaplarını tutan mal defterdarları ile maiyetlerindeki kâtiplerden başka taşrada görevlisi mevcut değildi. Tımar sistemi kaldırılınca (Tanzimat'a değin) devlet ile vergi mükellefleri arasındaki ilişkiler tımar sahibi sipahiler ve has sahiplelerinin vekilleri, voyvoda ve mütesellimler aracılığıyla yürütülmüştür. Bunlar, mali idarenin elemanı olmamakla beraber bir tahsildar gibi vergi vb. devlet gelirlerinin tahsilinde uzun yıllar aracı olmuşlardır. Mali idarenin vergi mükellefleri ile ilk doğrudan teması 1840 yılında muhassılların merkezden eyaletlere gönderilmesi ile başlamıştır.

A. Tanzimat Döneminde Mali İdare (1839-1876)

Tanzimat hareketinin, esasta, mali ıslahat yönü ağır basmaktadır. Merkezde maliye teşkilatı yeniden düzenlendiği gibi eyaletlere de müşir yetkisinde muhassıllar gönderilmiş ve yanlarına diğer memurlar ve ahaliden kurulu muhassıllık meclisleri verilmiştir.⁵⁶

Maliye Nezareti, diğer ismiyle Bab-ı Defteri, II. Mahmut tarafından 1838'de klasik defterdarlık ofisinin bakanlık haline getirilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu nezaret, hazine ve muhasebe kalemli olmak üzere birbirinden oldukça bağımsız iki bölümden meydana geliyordu. Tanzimat devri boyunca maliye teşkilatı, klasik yapıdan modernleşmeye doğru en çok değişiklik geçiren bir bölümdü ve sorunların odaklaştığı bu teşkilatın sağlıklı bir değişim geçirdiğini ileri sürmek güçtür. Mali merkezîyetçiliğin gerçekleştirilmesi ideali, önce ülkenin ilkel sosyoekonomik ve idari yapısı, saniyen iflas eden maliyenin yabancı devletlerce

⁵⁵ Çadırcı, M., *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu Yayın No. 124, Ankara, 1991, s. 227-232; Çadırcı, M., *Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Kurulması Üzerine Bir İnceleme*, *Belleten*, S. 133-136, Ankara, 1970, s. 409-416.

⁵⁶ Ortaylı, s. 271.

kontrolünün başlaması dolayısıyla suya düşmüştür. Merkezi devletim maliye teşkilatı, gelir kaynaklarını sağlıklı ve ayrıntılı bir biçimde saptayıp, bu gelirlerin tahsili işini yürütecek bir bürokratik kadro meydana getiremediğinden iltizam sistemi devam etmiştir. Tanzimat, vergi mükellefleri olan üretici ve yerli tüccarın hayatında bir yenilik ve zenginleşmeye yönelik değişiklikleri gerçekleştirememiştir.⁵⁷

1. Hazinelerin Birleştirilmesi ve Maliye Nezaretî'nin Kurulması

Osmanlı Devleti'nde mali idare, başlangıçta tek hazine sistemine göre yapılmış ise de daha sonra zaman içinde günün değişen koşullarına bağlı olarak çoklu hazine sistemine geçilmiş ve bu durum 1838 yılına kadar sürmüştür. Bir süre sonra, mali yapıdaki çok başlılık ve getirdiği sorunları çözümlmek üzere mali idareyi birleştirici yönde girişimlerde bulunulmuştur. 1835'te Hazine-i Amire ile Darphane-i Amire birleştirilmiş ve Şıkk-ı Evvel Defterdarlığı (Başdefterdarlık) kaldırılarak Darphane-i Amire Defterdarlığı kurulmuştur.⁵⁸ Bu tek hazine sistemine dönüşün ilk adımı olmuş ve yeni defterdar her iki kurumun birleşmesinden oluşan yeni hazinenin başına getirilmiştir. Şıkk-ı Evvel Defterdarlığı lağvedildiğinden Şıkk-ı Sani ve Şıkk-ı Salis defterdarlıklarının varlıkları da sona ermiştir. Bu arada Darphane Nazırlığı da kaldırılmıştır.

1793'ten itibaren yeni hazinelerin ortaya çıkması Hazine-i Amire'nin önemini azaltmıştır. Mansure ve Tersane hazinelerinin varlığı karşısında Hazine-i Amire tek başına devlet hazinesi olmaktan çıkmış, mevcut hazinelerden herhangi biri haline gelmiştir. Mansure hazinesinin gelir ve giderleri Hazine-i Amire'den beş-altı kat daha fazla idi. Hazine-i Amire'yi eskiye oranla bu derece küçülten temel neden askeri giderleri ödeme görevinin Mansure Hazinesi'ne verilmesi idi. Bu yıllarda darphane de küçülmüş olmakla beraber Hazine-i Amire darphanenin yardımına muhtaç kalmakta idi. Bu nedenlerle, Hazine-i Amire ile Darphane-i Amire, "*Darphane-i Amire Defterdarlığı*" idaresinde birleştirilmiş; ancak bu şekilde kurulan Darphane-i Amire Defterdarlığı'nın varlığı 1838'e kadar sürdürülebilmıştır.⁵⁹

⁵⁷ A.g.e., s. 272.

⁵⁸ Öner, s. 222.

⁵⁹ A.g.e., s. 223.

28 Şubat 1838'te (3 Zilhicce 1253) Hazine-i Amire ile Darphane'nin idaresi birbirinden yeniden ayrılmış, Hazine-i Amire bu kez Mansure Hazinesi'ne ilhak edilmiştir. Hazine-i Amire'nin bünyesinden ayrılması ile Darphane eski durumuna kavuşmuştur. Asakir-i Mansure Defterdarlığı, nezarete dönüştürülmüş ve "*Maliye Nezareti*" kurulmuştur. Böylece her iki hazine Maliye nazırının yönetiminde birleşmiştir. Bu değişiklik ile birlikte Asakir-i Mansure Defterdarlığı da lağvedilmiştir. Kendisine paşalık unvanı verilen Abdurrahman Nafiz Bey, ilk Maliye Nazırı'dır. Maliye nazırı unvanının kuruluşu sırasında Maliye Müsteşarlığı da ihdas ve ilk müsteşarlığa mukataat zimmeti Hüseyin Hüsnü Efendi (Köse) tayin edilmiştir; ancak Maliye nezaretinin bu statüsü uzun ömürlü olmamıştır.

Tanzimat'ın ilanından birkaç ay önce 2 Eylül 1839'da Maliye nezareti ikiye ayrılarak tekrar defterdarlığa dönüştürülmüş, Hazine-i Amire Defterdarlığı ile Mukataat Hazinesi Defterdarlığı yeniden kurulmuştur. Her iki defterdarlık ile Evkaf nezaretine ulâ (ilk, evvel) rütbesi verilmiştir. Nezaret defterdarlıklara ayrıldığı için müsteşarlık kaldırılmıştır. Tanzimat'ın ilanı ile birlikte iltizam usulü terk edildiğinden 20 Ocak 1840 tarihinde Mukataat Hazinesi, Miri Hazine (Hazine-i Amire) ile birleştirilerek Hazain-i Amire oluşturulmuştur. Birleştirilen hazinelerin başına Hazain-i Amire Defterdarı getirilmiş ve yeni usullerin uygulanmadığı yerlerin mali işleri ile görevlendirilmiştir. Defterdarlığa Musa Saffeti Efendi getirilmiştir. Tanzimat'ın uygulandığı yerlerin mali işleri, gönderilecek muhassılların yazışmaları ile ilgilenmek üzere hazine-i amire defterdarlığıyla aynı seviyede olmak üzere "*Umur-ı Maliye Nezareti*" yeniden kurulmuştur. Bu sırada başta Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerin yeni kurulan muhassıllarca gönderilen vergi gelirleri olmak üzere diğer kimi gelirleri de tahsil eden yeni bir hazine ortaya çıkmıştır: "*Maliye Hazinesi*". Böylece Tanzimat'ın mali bakımdan getirdiği yeniliklerin ülkenin her yerinde birden uygulanmasına başlanamaması nedeniyle iki ayrı hazine ve mali idare ortaya çıkmıştır.

Birkaç istisna dışında padişah ve hanedan mensuplarının emlak gelirleri Maliye Hazinesi'ne katılmış ve kendilerine bu hazineden maaş bağlanmıştır (Mart 1840). Darphanenin idaresinde bulunan çeşitli mukataa ve gelirler, bu arada maden-i hümayun hasılatı da bu hazineye bağlanmıştır. Buna karşılık Maliye Hazinesi, çeşitli giderlerini karşılamak için darphaneye tahsisat vermekle yükümlü kılınmıştır. Bu şekilde, hazinelerin tamamının birleştirilmesi ve tek hazine sistemine

dönüş gerçekleştirilmiştir. 25 Mayıs 1840'da üç hazine (Hazain-i Amire, Maliye Hazinesi ve Hazine-i Redif) lağvedilerek tüm gelir ve giderlerinin Hazine-i Celile-i Maliye'de birleştirilmesine karar verilmiştir. Böylece, Osmanlı Devleti'nde 1793'ten beri devam eden çok hazine dönemi kapanarak tek hazine-tek bütçe sistemi tekrar benimsenmiştir. Mali teşkilat ve hazineler Umur-ı Maliye Nezareti'nde birleştirilmiş, Maliye Nezareti'nin maliyenin tek sorumlusu olması yönünde önemli bir adım atılmıştır. 25 Mayıs 1840 tarihli kararda yer verilmeyen Zahirre Hazinesi 1839'da Maliye Hazinesi bünyesine alınmış, Tersane Hazinesi ise işlevini yitirerek kendiliğinden tasfiye olmuştur.

Hazine-i Celile-i Maliye'nin kurulmasından sonra Evkaf-ı Hümayun Hazinesi ve Ticaret Hazinesi gibi özel amaçlı ve nitelikli kurumların hesapları da bu hazinenin hesapları ile bütünleştirilmiştir.

Osmanlı vakıfları nazır ve mütevellileri tarafından idare edilmekte idi. 1825 yılına kadar vakıflar çeşitli heyetler ve mütevelliler marifeti ile idare olunurdu. Daha 16. yüzyılın sonlarına doğru, Haremeyni Muhteremeyn (İslâm'ın iki kutsal şehri olan Mekke ve Medine) ile buralarda sürekli olarak oturan veya geçici olarak bulunan insanlar lehine kurulan ve Evkaf-ı Haremeyn denilen vakıfların tek elden denetimi için Evkaf-ı Haremeyn Nezareti adıyla bir teşkilât kurulmuştu (1586). Bu dairenin nezaretine Darüssaade ağaları memur idi. Diğer evkafın bir kısmı vezir-i azam, bir kısmı şeyhülislâm ve İstanbul kadıları nezaretlerinde olup seriye, idare ve muhasebe işleri için birer müfettiş bulunurdu. Ferağ ve intikal işlemleri mütevelliler, cabiler ile görülürdü. Zamanla ortaya çıkan karışıklık ve yolsuzluklar karşısında, birbirinden bağımsız çok sayıdaki vakıf idaresini merkezileştirmek amacıyla Haremeyn hariç, Sadaret ve Şeyhülislâm vs. nezaretleri tahtında çeşitli müfettişler ve dairelerle ayrı ayrı idare olunan evkafın tamamı birleştirilerek 1826 yılında Evkaf-ı Hümayûn Nezareti kurulmuştur.⁶⁰

Evkaf-ı Hümayûn Nezareti, bütün vakıfların denetimini ve yeni düzenlemelerle idarelerine el koyduğu evkaf-ı mazbuta denilen vakıfların da yönetimini tedricen doğrudan kendi üzerine almış, böylece vakıflar konusunda yetkili tek organ durumuna gelmiştir. Daha sonra 1834 yılında, devletin genel idaresi içerisinde vakfiye işlerinin de düzenlenmesi amacı ile evkaf ile müstakil nezaretle idare olunan Haremeyn evka-

⁶⁰ Vakıfların denetim altına alınmasının önemli bir nedeni de, ilmiye sınıfının reformlara karşı olan direncini azaltma düşüncesidir, Öner, s. 225.

fın idarelerinin tamamı bir nezarette birleştirilmiş ve nazırlığına kapu kethüdalarından Hasip Efendi vezaret rütbesi ile tayin olunmuştur. 1838'den itibaren Evkafı Hümayun nazırları Meclis-i Vükela'ya dahil olmuştur.⁶¹ Bu eski hazineler adeta birer katma bütçeli kurum haline dönüşerek yeni Maliye hazinesinin bünyesine katılmıştır.

Maliye nezaretinin kurulmasının iki amacı vardı. İlki, belirli devlet giderlerine karşılık olarak kurulan hazinelerden oluşan çokluğu ortadan kaldırmak ve gelir ile giderleri mümkün olduğu kadar tek hazine de toplamak. İkincisi ise, taşrada vergi tarh, tevzi ve tahsilini tek elden idare ve kontrol etmek, yolsuzluğu önlemek ve geliri artırmak. Böylece taşra teşkilâtını merkezi maliye teşkilâtına bağlayarak yeneden düzenlemek.⁶²

2. Tanzimat Döneminde Mali İdare

Batı usulünde bir mali teşkilat kurulmasını sağlayacak modern mali ilkeler Tanzimat Fermanı ile ilan edilmiştir. Bunlardan kimileri, vergilerin halkın mali gücüne göre tayin edileceği, muntazam ve adil bir surette toplanacağı, devlet gelirleri ile giderlerinin Meclis-i Ahkâm-ı Adliye tarafından tespit edileceği ve denetleneceği konularına ilişkindir.

Değinilen ilkeler, Batı'da henüz bir imparatorluk bünyesinde uygulanmamıştı. Bu nedenle, Osmanlı mali idaresini bu ilkeler üzerine yeniden inşa etmek imkansızdı. Abdülmecit ile Abdülaziz devirlerinde mali alanda yapılmaya çalışılan yenilikler, modern maliyenin ruhunu teşkil eden denetim mekanizması oluşturulmadığı için noksan kalmıştı. II. Abdülhamit döneminin ilk yıllarında, Meclis-i Mebusan'ın kurulması ile bu denetim cihazı oluşturuldu ise de meclisin dağılması ve istibdat döneminin başlaması bu imkanı ortadan kaldırmıştır.⁶³

Bu dönemde mali idare kötü bir hal almış, mali sistem çöküşe girmiştir. Örneğin; Hazine ile kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, mahkemenin kişiler lehine verdiği ilamların devlet görevlilerince dikkate alınmadığı çok olmuştur. Elinde mahkeme ilamı olmasına

⁶¹ Pakalın, *Tanzimat Maliye Nazırları*, C. I, s. 149-156.

⁶² İrcica, C. I, s. 291.

⁶³ Karal, E. Z., *Osmanlı Tarihi*, C. IV, *Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri*, TTK Yayını, Ankara, 1994, s. 432-433.

karşın hükümetten alacağını tahsil edemeyen Fransız tebaasından Lorenzo adında bir kişinin hakkını himaye etmek için Fransız elçisi defalarca başvuruda bulunmuş, bir şey elde edemeyince, İstanbul'u terk etmiş, bundan sonra da bir Fransız filosu Midilli adasını işgal edip söz konusu alacak ödenene kadar orada kalmıştır. Görülüyor ki istibdat devrinde mali idare, güçlü ve iltimaslı olanlar için iyi işlemekte, ancak kendi halinde olanlara karşı ağır ve sağır davranmıştır.⁶⁴

Tanzimat Fermanı ile yukarıda ifade olunan geniş ve önemli mali ıslahatın tahakkuku için devletin mali teşkilâtının da baştanbaşa düzenlenmesi ve yenilenmesi gerekmekte idi.

a. Maliye Nezareti (Merkez Teşkilâtı)

Tanzimat'tan öncesine kadar devletin gelir ve gider işlerine, divana dahil bir başdefterdar tarafından idare olunan defterdarlık dairelerinde bakılmakta idi. 1838'de Maliye Nezareti'nin kurulması üzerine ilk Maliye Nazırı Abdurrahman Nafiz Paşa, maliyede geniş çaplı bir düzenleme yapmıştır. Ayrı ayrı kalemlerden birbirleri ile ilgisi görülenler birleştirilmiş, sekiz muhasebe dairesi ve kaleme indirilmiştir. Bu düzenleme ile oluşturulan kalem ve muhasebeciliklere sayıları kalemlerin büyüklüklerine göre değişen mümeyyiz ve mukayyitler ile evvel, sâni ve sâlis olmak üzere üç sınıf memur tayin edilmiştir. Bu memurların başındaki muhasebeci ve kalem şefleri, başında bulundukları kalemin iyi ve kötü işlerinden sorumluydu.⁶⁵

Aşağıda, Maliye Nezareti'ni oluşturan kalemleri incelemiden önce, o dönemki mali teşkilat hakkında fikir vermesi ve en önemlisi AB sürecinde çoğu hâlâ tartışılmakta olan kimi hususları göstermesi bakımından Lord M. H. Hobart ve Mr. Foster tarafından 1861'de hazırlanan "*Türkiye'nin Mali Durumu Hakkında Rapor*"un⁶⁶ içeriğinden söz

⁶⁴ A.g.e., s. 433-434.

⁶⁵ Akyıldız, A., *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, İstanbul, 1993, s. 98-105; Uzunçarşılı, İ. H., *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını VIII. Dizi-S.16b, Ankara, 1988, s. 374-375.

⁶⁶ Lord Hobart, M. H., Mr. Foster, *Türkiye'nin Mali Durumu Hakkında Rapor*, İstanbul, 07/12/1861, kaynak: Accounts & Papers, 1862, Vol. LXIV, p. 475, *Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları*, 1861-1892, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 2000/355, Ankara, Nisan, 2002, çev. Batirel, Ö. F. Bu rapor, 1862'de İngiliz Kraliçesi'nin talimatı ile parlamentonun her iki kamarasına sunulmuştur.

etmek yararlı olacaktır:

“Bu ülkenin maliyesinin merkezi yönetim ve genel denetimi açısından bakıldığında, emredici biçimde önemli değişiklikler yapılması gereklidir. Aslında bu değişiklikler o derece önemlidir ki, bunlar yapılmadıkça, ülkenin mali durumunun iyileşmesi için alınacak bütün önlemlerin pek değeri olmayacak görülmektedir. Türkiye’de kelimenin çok sınırlı anlamı dışında Maliye Nazırı yoktur. Heyet-i Vükela’nın bir üyesi olan ve kararlarında ona yardımcı olan bu ismi taşıyan bir makam mevcuttur; ancak bu nazırın icrai görevi pek de bulunmamaktadır. Maliye Nazırı, kamu gelirlerinden merkezi hazineye intikal edenleri tahsil ve muhafaza eder, vergilerin tahsilatı konusunda genel gözetim ve denetim görevi ifa eder ve hükümetin devlet borçları ve mali konulara ilişkin kararlarını yürütür; ancak bu ülkede devletin mali durumundan özel olarak sorumlu, bu yönüyle de bütçenin hazırlanmasından, gelir ve giderlerin denkleştirilmesinden ve genel olarak bütün vergi meselelerinden devlet yönetimine ilişkin giderlerin özel olarak sorumluluğunu taşıyan bir nazır mevcut değildir. Mali yönetimin hükümet tarafından görüşülen ve kararlaştırılan icrai işlemleri Maliye Nazırı tarafından yürütülmektedir. Heyet-i Vükela, cari yılda her daireye tahsis edilecek ödenekleri Maliye Nezareti tarafından bu ödenekleri kullanma konusunda dairelere kredi verilmesini ve gereksinim olduğu ölçüde aylık taksitlerle çıkarılacak para miktarlarını kararlaştırmaktadır (Harcamaların bir bölümünü özel gelirleri ile karşılamasına izin verilen daireler, Tophane ve Ticaret nezaretleridir). Ayrılan bu ödenekler sadece çeşitli nezaretlerin denetiminde harcanmakta ve Maliye Nezareti’ne muhtasar bir yıllık hesap özeti dışında hiçbir hesap dökümü gönderilmemektedir. Üstelik her daire için üzerinde anlaşılan ve tahsisi yapılan tutarın harcama sınırı bu parasal tavanların çok daha üzerine de çıkmaktadır; zira her nazırın sergi adı verilen tahvil çıkartma yetkisi bulunmaktadır. Bu tahvillerde vade yoktur ya da bir başka anlatımla bu vade olmayınca borçlanılan tutarlarla ilgili olarak her yıl Maliye Nezareti’ne her daire tarafından gönderilen ve fiilen yapılan parasal ödemeleri içeren hesaplarda düzenli bir bilgi bulunmamaktadır. Bu sistem sürdürüldüğü sürece, ulusal maliyeye sağlam bir güven duyulması mümkün değildir. Devlet Hazinesi’nden kimse özel olarak sorumlu olmadıkça mali durumun tatmin edici olması beklenemez. Hükümet üyelerinden herhangi birinin sınırsız biçimde devlet borçlarını artırma yetkisi oldukça, devletin ödeme gücünün korunacağı konusunda bir güvenceye sahip olunamayacaktır. Kamu yönetiminin bu kısmında, kanaatimizce, acilen bir reform yapılması gerekmektedir. Bu reformun içermesi gereken başlıca önlem ve düzenlemeler de aşağıya çıkarılmıştır:

• Maliye Nezareti'nin görev ve yetkileri bir padişah fermanı ile belirlenmelidir.

• Maliye Nazırı, imparatorluğun mali durumundan sorumlu olmalıdır. Zaman zaman gerekli gördüğü mali önlemleri hükümete önermelidir.”⁶⁷

“Maliye Nazırı'nın her mali yıl sonuna doğru, tüm nezaretlerden gelecek gereksinim duyulacak miktara ilişkin bir tahmin alması gerekir. İmparatorluğun yıllık bütçesini hazırlamakla yükümlüdür. Önerdiği mali tedbirleri, hazırlamış olduğu bütçeyi ve bu bütçeye dayanak teşkil eden nezaretlerce sunulan tahminleri Âli Maliye Şurası'na iletir. Âli Maliye Şurası bu bilgileri inceleyerek bir rapor hazırlar. Bu rapor Divan'a teslim edilir ve orada onaylanırsa Sultan'a sunulur. Maliye Nazırı'nın emri altında üç memur bulunmalıdır: Bir Baştahsildar (mevcut sistemde Maliye Nezareti'nde gelirler ve giderler için birer şube bulunmakta, ancak Başmutemet ve Baştahsildar için öngörülen sorumlulukların büyük bir bölümü nazır tarafından deruhte edilmektedir), bir Başmutemet (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü) ve bir Başmuhasip (Muhasebat Genel Müdürü). Baştahsildar, nazırın denetimi altında gelirlerin toplanması ve düzenli olarak merkezi hazine ya da vilayet hazinesine ulaştırılması için gerekli tedbirler alır. Her tür kamu gelirleri (artık hükümetin belli bölümlerine hasredilen ve ödenenler dahil) gelecekte doğru- dan Baştahsildar ya da onun vilayetlerdeki temsilcilerine teslim edilmelidir. Baştahsildar'ın bir gün boyunca elde ettiği gelirleri Maliye Nazırı'na her gün rapor etmesi gerekir. Kamuya ait paralardan ödeme yapma yetkisine sahip tek kişi, Başmutemet olmalıdır. Hükümetin hiçbir nezareti, Başmutemet'in emri olmaksızın hiçbir ödeme yapmamalıdır. Her aybaşından önce tüm nezaretler o ay boyunca gereksinim duyacakları miktarı Maliye Nazırı'na bildirmelidir. Maliye Nazırı, bu talepleri inceledikten sonra kendi uygun gördüğü miktarların ödenmesi için Başmutemet'e yetki vermelidir.”⁶⁸

“Başmutemet, her gün Maliye Nazırı'na o gün boyunca yapmış olduğu ödemelerin hesabını iletmelidir. Başmuhasip, nezaretlerin genel ve ayrıntılı muhasebelerinden sorumludur ve Baştahsildar ile Başmutemet'ten aldığı günlük bilgilere dayanarak muhasebe yapacaktır. Maliye Nazırı'nın Başmuhasip tarafından tutulan hesapları ve her bir nezaretin hesapları, bu amaçla oluşturulmuş bir denetçiler kuruluna (Divan-ı Muhasebat) teslim edilmelidir. Bu kurul, incelediği her hesap için bir rapor hazırlamalı ve tüm hesaplar ve raporları hükümete teslim etmelidir. Maliye Nazırı dışında hiç bir makamın

⁶⁷ Hobart, Foster, s. 45.

⁶⁸ A.g.e., s. 46.

devlet tahvili ya da başka herhangi bir mali yükümlülük çıkarma yetkisi olmamalıdır. İç ya da dış kamu borçlarında, geçici ya da kalıcı artışlara ilişkin her öneri, Maliye Nazırı tarafından Âli Maliye Şurası'nın konuya ilişkin görüşü alındıktan sonra hükümetin onayına sunulmalıdır. Tümüyü gerçekleştirildikleri ve sıkıca muhafaza edildikleri takdirde bu düzenlemelerin, gelecekte ferdi solumsuzluktan ya da merkezi denetim ve sistematik düzenlemelerin ek-sikliğınden kaynaklanan her tür mali kargaşayı engellemek için yeterli olmaları muhtemeldir. Öte yandan Maliye Nazırı da tüm zor sorunlar karşısında bir danışma biriminden yardım alabilecek ve yaptığı tüm işlemler hükümetin gözetimi ve gerektiğinde vetosuna tabi olacaktır.”⁶⁹

Tanzimat'ın ilanı sırasında Maliye Nezareti teşkilâtı şu sekiz muhasebeden oluşuyordu:⁷⁰ Maliye Muhasebesi,⁷¹ Sergi Muhasebesi,⁷² Cerride Muhasebesi,⁷³ Esham Muhasebesi,⁷⁴ Mukataat Muhasebesi,⁷⁵ Evkaf Muhasebesi,⁷⁶ Zecriye Muhasebesi,⁷⁷ ve Haremeyn Muhasebesi.⁷⁸

⁶⁹ A.g.e., s. 47.

⁷⁰ İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 2000/357, Ankara, Ekim, 2000, s. 5.

⁷¹ Tanzimat'tan önce mevcut Başmuhasebe kalemi yerine kuruldu. 1840 yılında bu muhasebe varidat ve masarifat muhasebesi olarak ikiye ayrılmıştır. Varidat muhasebesi, devletin genel gelirlerini, kaza üzerine kayıt ve tahsilata nezaret eder, iltizam senetlerini yazar ve hesaplarını inceler; masarifat muhasebesi ise, bütün devlet harcamalarının ayrıntısını ve kaza üzerine kaydını tutmak, ödemeleri tasdik ve ifa etmek, aylık ve yıllık hesapları toplamak, incelemek ve bütçeyi düzenlemekle görevli idi. Varidat muhasebesi bugünkü teşkilâtta Gelir İdaresi Başkanlığı, masarifat muhasebesi Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Bütçe Genel Müdürlüğü teşkilâtının ortaya çıkışı olarak kabul edilebilir.

⁷² Devletin sandığından (kasasından) ödenecek paraların muvazene (bütçe) gereğince senet ve sergi suretlerini yazar ve kaydederdi.

⁷³ 1831'de Osmanlı devletinde yapılan nüfus sayımını takiben memleketin erkek nüfusu ile evrak-ı sahiha işlemlerini kayıtla mükellef olan kalemdir. Mevkufat kalemi de bu muhasebe ile birleştirilmiştir. 1840 yılında bu muhasebe varidat muhasebesine dahil edilmiştir.

⁷⁴ III. Mustafa devrinde zamanında İstanbul gümrüğü geliri üzerine çıkarılan esham ile maden işlerine bakar, bunların kayıt ve hesapları ile uğraşır.

⁷⁵ Haslar, başmukataa, İstanbul ve malikâne kalemlerinin birleştirilmesi ile meydana getirilmiş, mukataaların kaldırılmasından sonra varidat muhasebesi ile birleştirilmiştir.

⁷⁶ Vakıflara ait hesap ve işlemlerle meşgul olurdu. Sonradan Evkaf nezaretine nakledilmiştir.

⁷⁷ Müskirat (alkollü içkiler) rüsumu işlerine bakmakla görevli idi. Sonradan Rüsumat Emaneti ile birleştirilmiştir.

⁷⁸ Haremeyn muhasebesi, Haremeyn-i Şerife'nin ait vakıf hesaplarını kaydeder ve işlemlerini yapardı. Sonradan Evkaf muhasebesine nakledilmiştir.

Sekiz adet olan kalemler (aklâm) ise, Maliye Mektubi Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi, Ebniye-i Hassa Kalemi, Feshane, Cizye Kalemi, Zahir Kalemi, Anbar Kalemi ve Derya Kalemi'dir.⁷⁹

Maliye nezaretinin bu yapısı kimi küçük değişikliklerle Meşrutiyet'ten sonra yapılan düzenlemeye (1879 yılı sonuna) kadar devam etmiştir.

a. Mali İdareye Yardımcı Merkezi Komisyon ve Meclisler

Devlet işlerinin meclislerde görüşülmesi usulü II. Mahmut döneminde kabul edilmiştir. O devirde bu maksatla değişik isim ve unvanla meclisler kurulmuştu. 1840 yılında Maliye Nezaretî'nin yeniden müstakil ve maliyenin tek sorumlusu durumuna gelmesinden sonra devletin bütün gelir ve giderleri yine tek elden idare edilmeye başlanmıştır; ancak bu durum nezaretin iş yükünü artırmıştır. Bu nedenle, gerek mali idareye yardımcı olmak gerekse Tanzimat ile ilgili yeni reformların uygulanışından doğan sorunları çözmek amacıyla çeşitli komisyon ve meclisler oluşturulmuştur. Bunların en önemlileri şunlardır:

aa. Meclis-i Muhasebe-i Maliye

9 Eylül 1840'da Maliye Nazırı Hacı Saip Paşa tarafından nezarete bağlı olarak mali işlerin etraflıca ele alınıp görüşüleceği "*Meclis-i Muhasebe-i Maliye*" kurulmuştur. Bir başkan ve altı üyeden müteşekkil bu meclise, daha sonra, dışarıdan üye alınması yerine maliyede görevli kişiler tayin edilmiştir.

Meclis, vergi ve hazineye ilişkin hususlar ile Tanzimat ile getirilen düzenlemelerin uygulanmadığı yerlerin muhasebeleri ile tüccarlar arasındaki anlaşmazlıklara bakmakla görevli idi. Meclisin en temel görevi vergi olup Tanzimat'ın uygulandığı yerlerin vergisinin halkın durumu da gözönüne alınarak yeniden tespit ve tahsilini sağlamak bu konudaki anlaşmazlık ve yolsuzlukların önüne geçmek de görevleri arasında idi. Ayrıca, askerlerin elbise, tayinat, ayakkabı vs. masrafları ile tersane, tophane ve harbiye için gerekli mühimmat giderlerine bakmak üzere 1825 yılında kurulup kaldırılan ve 1841 yılında tekrar

⁷⁹ Bu kalemler, isimlerinden de anlaşılacağı üzere, yazı ve hesap ile meşgul olurlardı. Örneğin; Maliye Mektubi Kalemi nezaretin bütün yazışma işleriyle ilgilenirdi. Evamir-i Maliye Kalemi maliyeden çıkan hüküm ve emirleri yazardı.

kurulup 1861 yılına kadar devam eden Masarifat Nezaretî'nin harcamalarının denetimi görevi de bu meclise verilmiştir. Daha sonra 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi ile bütçe hesaplarının denetimi ile de bu meclis görevlendirilmiştir. Hesapların denetimini Tanzimat'tan önce Başmuhasebe yapmaya çalışmaktaydı. Meclis-i Muhasebe-i Maliye'nin Tanzimat döneminde ilk Türk Sayıştay'ının nüvesini oluşturduğu söylenebilir.⁸⁰

bb. Zimemat Komisyonu

Kelime olarak zimemat; borçlar demektir. Sarraf ve mültezimlerin, devlet hazinesine olan borçlarını zamanında ödememeleri, devlet ile bu kişiler arasında sorunlar yaratıyor ve bu sorunlar zaten mali sıkıntı içinde olan devleti de zor durumda bırakıyordu. Bunun önüne geçmek için 1851 yılında bu borç sorunu (zimemat) bir sisteme bağlanmıştır. Buna göre borç taksitini 10 gün geciktiren bir sarraf veya mültezim borcunu faiziyle birlikte ödeyecek, eğer 2 ay içinde ödeyemezse bu sefer iflâs etmiş sayılacak, idare gerekirse borcu 70 ila 120 güne kadar erteleyebilecek, yine ödeyemezse iflâs hükümlerine tabi tutulacaktı. Bu arada, aynı yıl devletle sarraf ve mültezimler arasındaki zimmet konularını hal ve takip etmek üzere Maliye Nezaretine bağlı olarak bazı maliye memurları ile sarrafların ileri gelenlerinden oluşan bir de zimemat komisyonu kurulmuştur.

cc. Meclis-i Maliye ve Meclis-i Muhasebe

Meclisi Muhasebe-i Maliye ile Zimemat Komisyonu 1858 yılına kadar çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Bu yılda yapılan düzenlemelerle meclis-i muhasebe-i maliye, meclis-i muhasebe; zimemat (tahsilat) komisyonu da meclis-i maliye adını almıştır. Yeni kurulan bu iki meclisten meclis-i maliye, sarraf ve mültezimlerin ihale şartlarına aykırı hal ve hareketleri, birbirleri ile ve memur, halk ve devletle veya kişilerin devletle iltizama ilişkin uyuşmazlıkları gibi konularla görevlendirilmiştir. Bu haliyle meclis, ihtilaflı mali konulara bakan bir maliye mahkemesine benziyordu. Meclis-i Muhasebe ise, bütün eyalet ve sancakların gönderdikleri yıllık gelir, gider ve bakaya defterlerini hazi-

⁸⁰ Öner, s. 243.

ne kayıtlarıyla karşılaştırarak eksik ve fazlaları araştırmak, eyalet ve sancaklarda görev yapan defterdar ve mal müdürlerinin atama imtihanlarını yapmak, yeni vergiler konması veya mevcut vergilerin değiştirilmesini incelemekle görevlendirilmiştir. İki meclisli çalışma bir yıl kadar sürmüştür. 1860 yılında meclis-i maliye kaldırılmış, görevleri meclis-i muhasebeye verilmiştir. Meclis-i muhasebe varlığını 1864 yılına kadar sürdürmüştür.⁸¹

dd. Meclis-i Ziraat

Ziraat ve ticareti yaygınlaştırıp üretimi artırmak ve ülkenin imarı ile ithalat ve ihracatına dair konularda inceleme, araştırma ve teklifler yapmak üzere Maliye Nezareti'ne bağlı Meclis-i Ziraat kurulmuştur (4 Şubat 1843). Bu meclis daha sonra 1846 yılında Ticaret Nezareti'ne bağlanmıştır. Bu meclisin temel görevleri, zirai üretimin artırılması, dış ticaret dengesinin sağlanması, halkın gelir ve refah düzeyinin yükseltilmesi konularında inceleme ve araştırmalar yaparak önerilerde bulunmaktı. Devletin iktisadi konularla ilgili en yüksek danışma organı olarak düşünülen bu kuruluş, Tanzimat'ın ilk yıllarındaki kapsamlı ekonomik gelişme politikalarının hazırlayıcısı olmuştur.⁸²

Gerek Maliye Nezareti'ne gerekse diğer bakanlıklara bağlı meclisler (Nezaret Meclisleri) Tanzimat dönemi reform hareketlerinde önemli görevler ifa etmiş ve reformların ayrıntılarının tespiti ve uzmanlık gerektiren konularda başarılı çalışmalar yapmışlardır. Bu meclislerin ele aldıkları konular Meclis-i Tanzimat kuruluncaya kadar Meclis-i Vâlâ, kurulduktan sonra da Meclis-i Tanzimat tarafından tekrar ele alınıp görüşüldükten sonra iradesi çıkmak üzere arz ediliyordu. Meclis kararlarının kanunlaşması için kararın mazbatasını nazırın yazısıyla sadarete arz edilir, sadaret de meclis-i vâlâyâ havale ederdi. Burada konu görüşülür ve iradeye arz edilmek üzere tekrar sadarete takdim edilirdi. Önemli konular sadrazamın başkanlığında meclis-i vükela tarafından (bakanlar kurulu) gözden geçirildikten sonra padişahın iradesine arz edilir, iradesi çıkan evrak yürürlüğe konulurdu.

⁸¹ A.g.e., s. 244.

⁸² Güran, T., *Zirai Politika ve Ziraatte Gelişmeler, 1839-1876*, 150. Yılında Tanzimat, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1992, s. 218-219.

ee. Meclis-i Âli-i Hazain

Kırım savaşı sonrası başlayan mali krizin çözülmesi amacıyla 1859 yılında Maliye Nezareti'ne bağlı olarak Islahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun yedi üyesinden üçü yabancı, dördü Osmanlı Devleti'nin yüksek memuru idi. Komisyonun görevi, ülkenin mali idaresinde yapılması gereken ıslahat hakkında inceleme yapmak, devletin gelir ve giderlerini incelemek ve tüm vergilerin tahsil şeklini düzenlemek, hazine işlemlerine ilişkin mevzuatı ıslah etmek ve bu konularda tedbirleri teklif etmek idi.⁸³

Islahat-ı Maliye Komisyonu bir yıl kadar sonra (1860) Meclis-i Âli-i Hazain (Âli Maliye Şurası) adını almıştır. Bu meclis 1865 yılında çıkarılan nizamname ile yeniden kurulmuştur. Buna göre meclisin başkanlığını Heyet-i Vükela üyelerinden biri yapacak, devlet gelirlerinin zayi olmaksızın tahsilini sağlamak, yeni gelirlerin meydana getirilmesini araştırmak, harcamalarda tasarrufu gerçekleştirmek ve devlete ait gider ve gelir hesaplarını düzene koymakla görevli olacaktı. Meclis-i Âli-i Hazain 1867 yılında ortadan kalkmıştır.

Bu noktada, Tanzimat dönemi Osmanlı mali idaresi ile ilgili olarak hazırlanan ve yukarıda Maliye Nezareti başlığı altında da değinilen rapordan yeniden söz etmek yararlı olacaktır; zira oradaki tespitler ve ifadeler Osmanlı Devleti'nin o dönemki mali durumunu açıklıkla gözler önüne sermektedir: *"Maliye Nazırı'na danışmanlık edecek olan Âli Maliye Şurası'nın şu andaki konumunu, yani kağıt üstünde kalan bir kurul olma özelliğini değiştirmesi gerekecektir. Bu kurul, Kasım 1859'da kurulmuş, fakat şu andaki biçimini Haziran 1860'ta (hükümetin sorunları ürktücü bir boyut aldığı) almıştır. Kurul, oldukça kararlı bir tavırla hem ulusal hem de yabancı memleketlere konumunu şöyle açıklamıştır: 'Mali sistemde reform yapmak ve gelecekte imparatorluğun mali konularını denetlemek ve düzenlemekle görevli olarak yönetimde aktif ve çok önemli bir rol üstlenecek olan bir müzakerelere kurulu.'* Kurulda 6 Osmanlı vatandaşı (bunların dördü Türk'tür) ve biri Fransız, biri İngiliz, biri de Avusturya hükümetlerince önerilmiş üç Avrupalı üye ile Fransız hükümetince önerilmiş yine Avrupalı bir sekreter yer almakta idi. O günden bu yana, kurulun işlevleri tam olarak tanımlanmamıştır (...) **Önermiş olduğumuz tedbirlerin başarıya ulaşması için bu kurulun yeniden kurulması ve gerçek işleyişi ile etkinliğinin garanti edilmesi ge-**

⁸³ Velay, A. D., *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 178-1978, Ankara, 1978, s. 64-68.

rekmetedir. Tecrübelerimizin gösterdiği kadarıyla, Avrupalı unsurların artırılması da kurulun işleyişi açısından çok yararlı olacaktır. Bizce Avrupalı üye sayısı, Osmanlı ve reayadan üyelerin toplamına eşit olmalıdır ki oylamalarda güç dengesi sağlanabilsin.”⁸⁴

ff. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)

Tanzimat, mevcut Maliye Nezareti’ne bir de Divan-ı Muhasebat’ın eklenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış; ancak bu daire ancak 1879’da faaliyete geçebilmiştir. Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Meclis-i Maliye ve Meclis-i Âli-i Hazain uygulamalarından sonra maliye memurlarının hesaplarını incelemek ve yargılamak suretiyle denetim görevini yerine getirmek üzere 1862 yılında Maliye Nezareti’ne bağlı olarak Divan-ı Muhasebat adıyla yeni bir birim kurulmuştur. Üç yıl sonra 1865 yılında da nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. İlk Türk Sayıştay’ı olan ve bir başkan, yedi üye ve dört denetçiden oluşan bu kuruluş biri maliye diğeri muhakeme olmak üzere iki daireden meydana gelmekteydi. Maliye dairesi merkez, eyalet ve vilâyet idarelerinin gelir ve gider hesaplarını inceleyip sonuçlarını Maliye Nezareti’ne bildirmekle görevli idi. Muhakeme dairesi ise aşar ve rüsum ihaleleri gibi hazine ile kişiler arasındaki çeşitli konulardan doğan uyuşmazlıklara bakacaktı. Bu nizamnameye göre Divan-ı Muhasebat’ın teşkilâtı yapılamamıştır.

Daha sonra 1293 tarihli Kanuni Esasi (1876 Anayasası) üyeleri teminatlı bir Divan-ı Muhasebat kurulmasını emretmiş, 1878 tarihli kararname ile Fransız Divanı Muhasebatı görev ve yetkileriyle donatılmış bir Divanı Muhasebat kurulmuştur.⁸⁵ Kararname, Divan-ı Muhasebatı hiçbir bakanlığa tâbi tutmamış; ancak kuruluş II. Meşrutiyet’e kadar sadece merkezdeki muhasebecilerle belediye hesaplarının ve diğer mali idare hesaplarının incelenmesine inhisar etmiş, vilâyet hesapları Divanın denetimine tabi tutulamamıştır.⁸⁶ 1911 yılında Muhasebe-i

⁸⁴ Hobart, Foster, s. 47-48.

⁸⁵ 3 Zilhicce 1296 (1879) tarihli “Divan-ı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vezâifine Dair” ismindeki bu kararname, Cumhuriyet döneminde 1934 yılında 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu’nun kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır.

⁸⁶ Faik Bey, *Bütçe ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu İzahları*, Ankara, 1930, s. 290-292; Emiroğlu, C., *Bütçeler ve Hazine*, Damga Matbaası, 1934, s. 213-215, nak. Öner, s. 247.

Umumiye Kanunu'nun kabulü ile Divan-ı Muhasebat'a sarftan evvel vize hakkı verilmiş ve kurumun etkinliği artırılmıştır; ancak kurum bu dönemde de dünya savaşı ve diğer nedenlerle kendisinden beklenen görevleri yapmaya olanak bulamamış ve İstanbul hükümeti sona ererken faaliyetine ara vermiştir. Divan-ı Muhasebat'ın görev yapmadığı bu dönemde 22 Şubat 1922 tarihli ve 198 sayılı 1922 yılı Birinci Avans Kanunu'na istinaden bakanlıklar hesapları Meclis Genel Kurulu'na seçilen üyelerden oluşan komisyonca denetlenmiştir. Faaliyetine ara verdikten 5-6 ay sonra milli hükümetçe yeniden kurulan Divanı Muhasebat başkan ve üyelerinin 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı kanunla Büyük Millet Meclisi'nce seçimi esası getirildi ve Divan Büyük Millet Meclisi'ne bağlanmıştır.⁸⁷

b. Taşra Mali İdaresi

aa. Osmanlı Devleti Mülki İdare Sistemi ve Yapılan İslahat

Tanzimat döneminin ilk yıllarında Osmanlı Devleti mülki idare yönünden eyalet ve livalar sancak ile kaza, nahiye ve köylere ayrılmış bulunmakta idi. Avrupa, Asya ve Afrika'daki topraklarda 35 eyalet, 142 liva ve 1.320 kaza mevcuttu.⁸⁸ Bu eyaletlerden Eflâk, Boğdan, Sırbistan ve Mısır muhtar, Tunus ile Trablusgarb da yarı muhtar idiler. İstanbul'un idaresi özellik taşımakta idi. Diğer eyaletlerin başında (büyük eyaletlerde vezir payesinde) birer vali, sancakların başında birer mutasarrıf, kazaların başında kadı yerine mülkiye sınıfından birer kaymakam, nahiyelerin başında naip denilen küçük kadıların yerine nahiye müdürü, köylerde de seçimle gelen muhtar vardı. Tanzimat'tan önce eyalet idaresinin ıslahı için kimi tedbirler alınmış, daha merkeziyetçi bir idareye geçebilmek için sancakların birleştirilmesiyle müşirlikler kurulmuş, vilâyetlerin askeri, mülki ve mali idaresi vali denilen bir kişinin uhdesine verilmiştir. Bab-ı Âli'nin eyaletteki müdahalesi sınırlı idi. Sadece eyaletteki memurların tayin ve azillerine yetkili idi. Her eyalet bir veya birkaç yıl için vergi bakımından bir memura satılır, o memur da hükümet hazinesinin gelirin teminat olmak üzere bir Hristiyan sarrafı kefil gösterirdi. Böylece hem mültezim, hem de kefil

⁸⁷ Feyzioğlu, B. N., *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçenin Kontrolü*, C. 1, İ.Ü. İktisat Fakültesi No. 588/70, İstanbul, 1954, s. 118-122, *nak.* Öner, s. 247.

⁸⁸ Tanzimat'ın ilan edildiği 1839 yılında, Osmanlı İmparatorluğu'nda 628 bin köy, nüfusu 10 binin üzerinde 94 şehir, 50 binin üzerinde 25 büyük şehir mevcuttu.

olan sarraf iltizamdan ayrı ayrı kâr etmekte idiler. Valinin eyaletteki yetkileri çok genişti. Askeri güce kumanda eder, kendi hesabına vergi tarh eder, gerekli gördüğü disiplin tedbirlerini alır ve suçluları idam ettirebilirdi. Kısaca, vali eyalette, bir dereceye kadar padişah vekili yetkilerini kendinde toplamış bulunuyordu;⁸⁹ ancak Tanzimat sonrasında merkezci eğilimlerle düzenli ordu ve merkezi hazine kurulmasıyla eyalet yönetimi eski önemini yitirmiştir.

Eyaletlerin mevcut idare yöntemi Tanzimat Fermanı'nın belirtilen uygulamaları ile bağdaşamayacağından yeni bir mülki ve idari teşkilatlanma yoluna gidilmiştir. Eyalet, liva, kaza sistemi muhafaza edilmiştir. Buna karşılık eyaletlerin coğrafi sınırları değiştirilmiş; bazı sancaklar eyalet haline getirilmiştir. Kurulan eyaletler, eski eyaletlere nazaran daha küçük olmuştur. Fransa'daki mülki idarenin temeli olan departman sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. Böylece valilerin otoriter idaresine ve baskı usullerine son verilmesi öngörülmüştür. Bu düşünce ile vali sadrazam ile haberleşme yapmaya ve Bab-ı Âli'ye hesap vermeye mecbur tutulmuştur. Askeri ve mali yetkilerini de maiyetinde çalışan muhafız ve muhassıl (defterdar) ile paylaşmaya mecbur kalmıştır. Muhassıl eyaletin mali işleri ile görevli ve Maliye Nezareti ile doğrudan doğruya haberleşme yetkisine sahip kılınmıştır.

Verginin toplanması için görevli muhassıllar atanmasının dışında, valinin yetkileri muhassıllık meclisi adıyla bir eyalet meclisi teşkil edilmek suretiyle de sınırlandırılmıştır. Artık istediklerini idam eden, kendi hesaplarına vergi alan ve eyaletlerin servet kaynaklarını diledikleri gibi kendi menfaatlerine uygun bir şekilde kullanan valiler yoktu. Valiler ihdas olunan meclislere danışmaksızın bir şey yapamamakta idiler.⁹⁰

bb. Muhassıllıklar ve Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat'tan önce devletin en önemli geliri olan haslar öşürleri, mukataat-ı miriye, zeamet, tımar ve malikâne mukataaları, voyvodalık, ocaklık ve evkaf adlarıyla bölünmüş olduğundan hass-ı hümayun darphane-i amireden, mîrî mukataalar hazine tarafından valilere veya

⁸⁹ Karal, *Osmanlı Tarihi*, C. VI, s. 127-131.

⁹⁰ *Vilâyet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, S. 1997/1, Ankara, 1997, s. 460.

mültezimlere ihale edilir, diğerleri sahipleri tarafından ya bizzat öşrü alınır veya mültezime verilir.

Tanzimat'ın esaslarından birisi her çeşit gelirin devletin hazinesine gelip her türlü giderin de hazineden yapılması idi. Bu amaçla Tanzimat'ın öngördüğü başlıca yeniliklerden birisi, vergilerin toplanmasında haksızlık ve şikayetlere yol açan iltizam usulünün kaldırılması, bu işin devlet eliyle hakkaniyet çerçevesinde ve belirli kurallara dayanılarak yerine getirilmesi idi. Halkı mültezim, müteveli vs. kişilerin keyfine bırakan iltizam usulü, eyaletlerdeki adem-i merkezîyet usulünü idame ettirmekte ve merkezden yönetim ilkesiyle çelişmesi nedeniyle de kaldırılması gerekli bulunmakta idi.

Buna uygun olarak, Maliye Nazırı Hacı Saip Paşa döneminde Tanzimat'ın uygulandığı tüm bölgelerde, 1840 mali yılı başı olan Mart ayından itibaren iltizam usulü kaldırılmıştır. Gümrükler dahil tüm vergi ve resimlerin emaneten idaresi kararlaştırılmıştır. Böylece taşrada bulunan mültezim, voyvoda vs. kişilerin görevleri sona ermiştir. Mültezimlerin bıraktığı boşluğu doldurmak ve devletin ihtiyacı olan vergilerin doğrudan idaresi ve bir an önce tahsili için taşrada “*muhasıl*” veya “*muhasıl-ı emval*” denilen memurluklar oluşturulmuştur.⁹¹ Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin kararı üzerine eyaletlerdeki sancak ve kaza merkezlerine dirayetli ve güvenilir kişiler arasından seçilen emval muhasılları gönderilmiştir. Valilerin vergilendirme ile ilgili yetkileri kaldırılmıştır. Böylece muhasıllar, eyalet yönetiminden bağımsız, Maliye Nezareti'ne bağlı, vergilerin devlet hazinesi adına tahsil edilmesini sağlayacak maaşlı devlet memurları olarak bir tür mali vali durumuna getirilmiştir.⁹²

Muhasıllar kendilerine verilen 20 Ocak 1840 tarihli talimata uygun olarak yanlarında biri mal kâtibi diğeri emlak ve nüfus katibi olmak üzere iki yardımcı ile birlikte ülkeye dağılmışlardır. Kendilerine o zamana kadar çeşitli hazineler (hazine-i amire, darphane-i amire, mukataa, evkaf-ı hümayun, tersane-i amire) vasıtasıyla idare olunan mukataalar ile her mahallin iltizam defterlerinde kayıtlı bulunan bütün gelirlerin tahsili görevi verilmiştir. Bu şekilde geniş yetkilerle göreve başlayan muhasıllar padişahın mutlak vekili durumunda olan valile-

⁹¹ Şener, s. 37.

⁹² Ortaylı, İ., *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, TODAİE Yayın No: 142, Ankara, 1974, s. 13-29; Nadaroğlu, H., *Mahalli İdareler*, İstanbul, 1989, s.267-274.

rin geniş yetkilerini sınırlandırmışlardır. Böylece vergi tahsili vali ve ayanın kontrolü dışına çıkarılmıştır. Bu suretle, devlet ilk defa vergi mükellefi ile doğrudan doğruya temasta bulunmaya başlamıştır.

Muhassılların yapacakları ilk işlerden biri de memleket işlerinin görüşüleceği bir meclis kurulmasıydı. Muhassıllar gittikleri eyaletlerde müslim ve gayrimüslimlerin idareye katılmalarını amaçlayan muhassıllık meclisleri oluşturmuşlardır. Muhassıllar, muhassıllık meclislerinin atama ve seçimle gelen üyeleri ile birlikte memleketin durumuna göre vergileri tespit, tevzi ve tahsil ederek sandığa yatıracak, maaş dahil gerekli masraflar bir eminin idaresindeki sandıktan ödendikten sonra artanı hazineye gönderilecekti. Muhassıllık meclisi yedisi tabii (kadı, müftü, muhassıl vb.) altısı o yerin halkı arasından seçilen on üç üyeden kurulmaktaydı. Meclisin başkanı merkez livada müşirdi. Muhassıllık meclisleri veya daha sonraki adıyla memleket meclisleri 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden önce ülkemizde kurulan mahalli idare kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılabilir. Muhassıllar ile muhassıllık meclislerinin en önemli görevi nüfus ve emlak tahrirlerini yapmaktı. Tanzimat ile birlikte herkesin ödeme gücü tespit edilerek çeşitli adlarla alınan çok sayıdaki örfi vergilerin yerine “*vergi*” adıyla tek bir verginin tahsiline başlanacaktı. Bu verginin uygulanabilmesi için şehir, kaza, nahiye ve köy gibi bütün yerleşim birimlerinde yaşayan müslim ve gayrimüslim herkesin ad ve şöhreti, emlak, arazi ve hayvanı, yetiştirdiği ürünler, ticari ve sınai faaliyeti olanların yıllık tahmini gelirinin incelenerek tahrir edilmesi ve ödeme güçlerinin tespiti gerekiyordu. Bu görev muhassıllara ve meclise verilmişti.⁹³

Tanzimat'ın ilk iki yılında başta aşar olmak üzere bütün vergiler muhassıllar vasıtasıyla emaneten tahsil edilmiştir; ancak uygulama başarılı olamamış ve beklenen vergi toplanamamıştır. 1841 yılında sadrazam Mustafa Reşit Paşa'nın azlini takiben Musa Saffeti Paşa'nın nezareti sırasında muhassıllıklar kaldırılmıştır. Emaneten idarenin gelir kaybına ve emaneten idare hesaplarının alınamaması ve karışmasına yol açtığı, memurların aşar için çiftçiden aynı olarak aldıkları ürünü saklayıp zamanında satamadıkları gibi gerekçelerle iltizam usulüne tekrar dönmüştür. İltizam usulünün uygulamasının ıslah edilerek sakıncalarının azaltılmasına karar verilmiştir.⁹⁴ Asıl neden, mahalli

⁹³ Şener, s. 40.

⁹⁴ Pakalın, *Tanzimat Maliye Nazırları*, C. I, s. 63-64.

ayan ile merkezi idare temsilcileri arasındaki gerginlikti. Ayanlar yeni uygulamayı benimsememiş ve tahsildarlara yardımcı olmamışlardır.⁹⁵

Sancak ve livalardaki bağımsız muhassılların görevlerine son verilince görevleri mülki idare amirlerine bırakılmıştır. Valilere asayiş görevine ek olarak mali idarenin sorumluluğu da verilmiştir. Valilere eski otoriteleri iade edilmiş; ancak meclisler valilerin başkanlığında verginin tespiti görevlerine devam etmişlerdir. Müşirlik nizamı konularak valilerin bağlı livalara hükmetmeleri kuralı geri gelmiştir. Eyalette valilerin maiyetlerine birer defterdar, her sancağa birer kaymakam ve malmüdürü, ve kazalara birer müdür atanmıştır.⁹⁶ Nezarete doğrudan bağlı muhassıl ve muhassıllıkların kaldırılması üzerine vilâyet, sancak ve kazalarda Maliye Nezaretini temsilen mahalli mülki amire bağlı defterdarlar ve malmüdürleri görevlendirilmesi uygulamasına geçilmiştir. İltizam sistemi ile birlikte idarenin belirli birimlerinin geliri tahsil edip gerekli giderleri yapması ve artanın merkezi hazineye devredilmesi usulü benimsenmiştir. Örnek olarak gümrük idaresi tahsil edilen gelirden gerekli harcama ve maaş ödemelerini yapar, artanını hazineye devrederdi. Aslında her vilâyet, gelirin yani aşar, ağnam resmi, bedeli askeriyenin toplandığı ve sonra idarenin zaptiye, maarif, nafia gibi giderlerinin yapıldığı, bir anlamda merkezi hükümetin kontrolünde, fakat mali yönden otonom bir birim idi. Bununla birlikte bu yapılaşma merkeziyetçi mali sisteme geçişte önemli bir safha olmuştur.⁹⁷

B. Meşrutiyet Döneminde Mali İdare

Bu dönemde Bab-ı Âli (Hükümet) sadaret makamından başka, Hariciye, Dahiliye, Adliye, Harbiye, Bahriye, Maliye, Maarif, Nafia ve Ticaret, Şura-yı Devlet Riyaseti, Meşihat-ı İslâmiye (Şeyhülislâmlık) ve Evkaf dairelerinden müteşekkil idi. Maliye Nezaretini, Kanun-i Esasi'nin ilanını takiben 40'ıncı madde uyarınca hazırlanan "*Maliye Nezareti Heyetinin Teşkilâtıyla Vezaifini Şamil Nizamname*" ile yeniden düzenlenmiştir (22 Ocak 1880). Yine, aynı dönemde nezarete bağlı müstakil bir idare olarak "*Aşar ve Ağnam Emaneti*" ile vilâyetlerde emine bağlı aşar ve ağnam nazırlık ve müdürlükleri kurulmuştur. Emanet, aşar ile ağ-

⁹⁵ Kıray, E., *Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*, 2. Baskı, İstanbul, 1995, s.79-80.

⁹⁶ Mustafa Nuri Paşa, *Netayic ül-Vukuat*, C. III-IV, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1992, s. 293.

⁹⁷ İrcica, C.I, s. 293-294.

nam ve canavar resimlerinin tahsili ve mal sandıklarına teslimi ile görevlendirilmiştir.⁹⁸

Bu nizamnameye göre Maliye Nezareti, “Heyet-i Merkeziye (Merkez Teşkilâtı)” ve “Heyet-i Mülhaka (Taşra Teşkilâtı)” olarak iki kısma ayrılmıştır. Bunun yanında, müstakil birer idare olan vergi, rüsumat, aşar ve ağnam emanetleri ile “Meskûkat-ı Şahane Müdüriyeti” nezaretin şubeleri arasında yer almakta idi.⁹⁹

Maliye Nezareti (1880)

A. Merkez Daireleri	B. Taşra Teşkilatı	C. Şubeler (Müstakil İdareler)
i. Heyet-i Teftiş-i Maliye ii. Varidat İdare-i Umumiyesi iii. Masarifat İdare-i Umumiyesi iv. Duyûn İdare-i Umumiyesi v. Maliye Mektupçuluğu vi. Sandık Emaneti vii. Evrak Müdüriyeti viii. Tercüme ve Tahrirat-ı Ecnebiye Müdüriyeti ix. Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliği	i. Tüm varidat ve emanet maliye memurları ii Vilayet ve liva maliye müdürleri iii. Kaza mal memurları iv. Sandık eminleri	i. Vergi Emaneti ii Rüsumat Emaneti iii. Aşar ve Ağnam Emaneti iv. Meskukât Müdüriyeti

1. Maliye Nezareti ve Dairelerinin Görevleri

“Maliye Nezareti Heyetinin Teşkilâtıyla Vezâifini Şamil Nizamname” ile getirilen esaslar, bugünkü mali idarenin temellerini oluşturmaktadır.

⁹⁸ Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, C. 1, s. 368.

⁹⁹ Öner, s. 338.

a. Maliye Nazırı'nın Görevleri

Yapılan düzenleme ile mali teşkilat içerisinde Maliye Nazırı'nın, önemli görevler üstlenmesi öngörülmüştür. Bu cümleden olarak Maliye Nazırı; devletin bütün gelir giderlerini idare eder, gelir ve gider ile Düyun-ı Umumiye'nin işlemlerini ve bunların muhasebesini yaptırır, inceletir, askeri ve mülki idarelerin mali işlerini denetler, maliyeye ait kanun ve nizamname tasarılarını hazırlayarak bunların kanunlaşmasını sağlar, mali nitelikli kanun ve nizamnamelerin icra makamıdır, bütçeye ait cetvelleri ilgili dairelerden getirterek düzenler, kesin hesabı hazırlayarak süresinde Divan-ı Muhasebat'a verir, bütçe kanunu gereğince bakanlıklara ve diğer idarelere ait ödeneği ayırır ve hesaplarını yaptırır, maliye memurlarının görevlerini ve çalışma düzenlerini takip ve teftiş eder, hazine, vilâyet sandıkları ile Osmanlı Bankası veznelerine devlet gelirlerinin teslimini izler, ödemeleri araştırır, Düyun-ı Umumiye defteri kebirini hazırlatır, memur ve kişiler zimmetinde kalmış olan devlet alacaklarını dava açmak suretiyle tahsiline çalışır, gelirlerin artırılmasına, masrafların karşılaştırılmasına dair tasarıları düzenler ve sadrazama sunar.¹⁰⁰

Kanuni Esasi (1876), Maliye Nazırı'na geniş yetkiler tanımıştır. Kanuni Esasi'nin 80'inci maddesine göre; Meclis-i Mebusan, kendine havale olunacak kanun tasarılarını görüşerek bunlardan maliyeye ilişkin olan maddeleri ret veya kabul yahut tadil eder. Giderler bütçe kanununda gösterildiği şekilde mecliste ayrıntısı ile incelendikten sonra miktarına nazırlar ile birlikte karar verilir ve buna karşılık olacak gelirin niteliği ve miktarı ile tevzi ve tedariki de nazırlar ile birlikte belirlenir.

Bu dönemde her nazırın olduğu gibi, Maliye Nazırı'nın da, görevlerine koşut olarak sorumlulukları da artırılmıştır. Örneğin; her nazırın sorumluluğu hükümdara ve parlamentoya karşıdır; Kanuni Esasi'nin 29'uncu maddesinde, nazırlardan her birinin dairesine ait olan işlerden yapılması yetkisi içinde olanları usulüne göre icra ve icrası yetkisi içinde olmayanları da sadrazama arz edeceği belirtilmektedir; ancak bu görünüm, 1910 tarihli Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan önceki durumu yansıtmaktadır. 1910 tarihli anılan kanuna göre Maliye Nazırı'nın görev ve yetkileri şu şekildedir: Hükümet tarafından

¹⁰⁰ A.g.e., s 340.

ifası üstlenilen genel hizmetlerin gerektirdiği giderleri ödeyebilmek üzere gerekli olan parayı halktan toplayıp nezaretlerden her birinin ilgili hizmetleri için talep edeceği giderleri istenilen yer ve zamanda ödeme görevi Maliye Nazırı'nın uhdesindedir. Maliye Nazırı, bu cümleden olarak, ilkin gelirleri tarh ve tevzi edip tahsili kabil hale getirecek, ikinci olarak da geliri toplayarak ödemeyi yapacak, giderin ödeme zamanıyla gelirin tahsil zamanı örtüşmez ise denkleştirmeyi yapacak, toplanan ve harcanan tüm miktarların hesabını tutacaktır.

Maliye Nazırı'nın uhdesinde yer alan mali dengeyi sağlamak görevi, hükümetler, yıllık gelir ve gideri mukayese ederek icraatlarını bu dengeye dayandırmak zorunda olduklarından, son derecede önemlidir. Bu amaçla nazırlar her yıl kendi harcamalarına ait bütçelerini hazırlayarak Maliye Nazırı'na gönderirler. Maliye Nazırı, bu bütçeleri inceler ve kendi nezaretinin gider bütçesi ile genel gelir bütçesini ilave ederek devletin genel bütçesini vücuda getirir. Bu şekilde tamamlanan bütçe, bakanlar kurulunca tasdik ile Meclis-i Mebusan'a arz edilerek onaylandıktan sonra ilgili olduğu mali yıl başında uygulamaya konulmak üzere Maliye Nazırı tarafından dairelere tebliğ olunur. Nazırlar kendilerine verilen ödenekten fazla harcama yapamayacakları gibi bu ödenğin üzerinde bir ödemeye Maliye Nazırı da izin veremez. Keza, bir kanuna dayanmadıkça Maliye Nazırı hiçbir vergi tevzi ve tahsil edemez. Özel kanuna veya bütçe kanununda açıkça yazılı bir izne dayanmadıkça kısa vadeli dahi olsa hiçbir borçlanma yapılamaz. Gelire tesir edecek ve gideri artıracak her kanun tasarısının Maliye Nazırı'nın imzasını taşıması gerekir. Bu nedenle Maliye Nazırı gider yapmayı gerektiren taahhütleri bütçeye uygunluğu açısından kontrol etmek üzere her nezarete bir muhasebe müdürü (bütçe dairesi başkanı) bulundurulur. Bu muhasebe müdürü Maliye Nazırı'nın murakıby olmakla beraber bulunduğu nezaretin hesap işlerini de ifa ve nazırın kesin hesabını düzenlemekle görevlidir.¹⁰¹

¹⁰¹ Önceleri her nezarete ayrı bir vezne vardı ve muhasebeci unvanını alan muhasebe müdürü mensup olduğu nezaretin memuru olduğu gibi veznenin de amiri ve sorumlu saymanı idi. Maliye Nazırı her daireye kendi bütçelerine göre ödenek üzerine ödemede bulunurdu. Diğer bir deyişle, Maliye Nazırı her nezarete yalnız parayı verir, fakat bu paranın nereye ve ne şekilde harcadığına müdahale etmezdi. Nazırlar hazineden aldıkları paraya kendi nezaretlerine ait özel gelirlerini de ekleyerek harcama yaparlardı, harcamalarının hesabı muhasebeleri vasıtasıyla Divan-ı Muhasebat'a bildirilirdi, Öner, s. 342.

II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte bu usul kaldırılarak, rüsumat ile posta idareleri vezneleri hariç dairelerdeki vezneler kaldırılmış ve Maliye Nazırı dairelere ödenek üzerine değil tahakkuk üzerine ödemede bulunmaya başlamıştır. Bu usul gereğince, nazırlar sadece ita amiri konumunu muhafaza etmek suretiyle tahsil ve ödeme işi ile meşgul olmazlardı. Bir başka deyişle, ilgili idareler kendilerine verilen hizmetleri ifa ve devlet namına borç ihdas eder, bu borcun belgesini hazırlar ve onun üzerine ita (verile emri) tanzim ederek maliyeye gönderirlerdi. Hazinesinin genel veznesi de bu ita emirlerini tahakkuk belgeleri ile beraber inceleyerek uygun gördüğü takdirde parayı doğrudan istihkak sahibine verirdi. Emval-i Umumiye'yi, yani mer'i tüm vergi, resim ve hasılatı tahsil ve idare etmek ve onları nazırların göstereceği yere ödemek görevi Maliye Nazırı'na, hizmetleri ifa ve en iyi şekilde idare etmek görevi de diğer nazırlara ait olduğu söylenebilir. Maliye Nazırı, bu tahsil ve ödeme işlemlerini sorumlu sayman denilen memurları vasıtasıyla yapardı; ancak Maliye Nazırı'nın bu ödeme yetkisi Divan-ı Muhasebat'ın vizesiyle kayıtlıdır. Dairelerin merkezdeki ödeme için düzenledikleri ita emirleri ve taşra giderlerine ait havalenameler önce Divan-ı Muhasebat'a yollanır, Divanca bütçeye ve kanunlara uygun görüldüğü takdirde vize edilerek hazineye gönderilirdi. Maliye Nazırı da kendisine gelen bu ita emirleriyle havalenamelerin ita amirince tayin edilen süre ve yerde ödenmesini sağlardı. Her yıl sonunda ise, o yıl yapılan işleri göstermek üzere nazırlardan her biri tarafından gönderilecek olan kesin hesaplara Maliye Nazırı kendi dairesinin gider kesin hesabıyla genel gelir kesin hesabını da ekleyerek sayman hesapları ile karşılaştırıp inceledikten sonra devletin kesin hesabını meydana getirirdi. Bu hesap bir kanun tasarısı halinde Meclis-i Mebusan'a verilip orada görüşülerek kanun haline getirilirdi.¹⁰²

b. Maliye Müsteşarı'nın Görevleri

Müsteşar, nazır ile istişare etmek ve aldığı emir ve tebliğleri uygulamak, merkez ve taşradaki memurların icraatlarını gözetlemek, Memurîn-i Maliye Komisyonu'na¹⁰³ başkanlık etmekle yükümlü idi.

¹⁰² A.g.e., s. 342-343.

¹⁰³ Bu komisyon haftada iki gün hazinenin üst düzey memurları ile toplanarak çözümü gereken işleri görüşür, azli gereken maliye memurlarının yerine tayini uygun görülenleri seçip arz ederdi.

c. Heyet-i Teftişiye-i Maliye (Maliye Teftiş Kurulu)

Teftiş kurulu, doğrudan nazırın emri altında çalışır ve özel nizamnamesinde yazılı esaslara göre çalışmalarını düzenlerdi. Kurulun görevi, devlet mal ve giderlerini tahsil ve harcamakla görevli bütün memurların yani vilayet ve sancaklardaki maliye müdürleri, kaza mal memurları ve sandık eminleri, rüsumat ve defteri hakani (tapu), orman ve maadin, posta ve telgraf memurları ile İstanbul'da bulunan bütün resmi daireler ve şubelerin maliye memurlarının hesaplarını incelemektir. Maliye müfettişleri mevcut sandık, nakit, tahvil ve senetlerin cins ve miktarını inceler, her türlü mali işlerin cereyan tarzına dair nezarete bilgi verirlerdi.¹⁰⁴

d. Varidat ve Masarifat İdare-i Umumiyesi

Maliye Nezareti'nin en önemli kısmı gelir ve gider idareleri idi. 1840 yılında Maliye Nezareti teşkilâtında varidat ve masarifat muhasebecilikleri ayrı idi. 1296 (1880) nizamnamesinde "*Varidat İdare-i Umumiyesi*" ile "*Masarifat İdare-i Umumiyesi*" yine ayrı ayrı yer almışlardır. Daha sonra, 1304 (1888) teşkilât değişikliğinde bu iki idare "*Muhasebe-i Umumiye-i Maliye*" ismi altında birleştirildiler.

Varidat İdare-i Umumiyesi'nin görevleri; her yıl bütçe tasarısına eklenecek gelir cetvelini dairelerle vilâyetlerden alınacak kayıtlara göre düzenlemek, bütçe onaylandıktan sonra gelirlerin her bölüm ve türü ile miktarlarını gösteren bir cetvel düzenleyip Masarifat İdare-i Umumiyesi'ne vermek, sonra doğrudan doğruya hazinece emir ve havale olunacak yerlere vukubulan irsalât (gönderme) ve teslimatın kayıt işlemlerini yapmak, devlet gelirlerinin tarh, tevzi ve tahsiline dair kanun ve tüzük tasarılarını düzenlemek, bunlara ait hükümlerin uygulanmasını sağlamak, devlet gelirlerinin yılı içinde tahakkuk eden rakamlarını vergi, aşar ve ağnam emaneti ve mahallerinden alınan resmi bilgilere göre kaydetmek ve düzeltmek, her ay tahsilat genel listelerini incelemek, tahsilatı uygulamak, her üç ayda bir kez Kanuni Esasi'nin 105. maddesi uyarınca Divan-ı Muhasebat tarafından padişaha arz olunacak maliyenin genel durumu ile ilgili olarak gelirlerin genel durumuna ilişkin cetvel ve bilgileri hazırlamak, gelirlerin bütçe kanununda yazılı rakamlara göre fazla veya noksan olması

¹⁰⁴ Öner, s. 344.

halinde sebeplerini açıklamak, hazine idaresinde bulunan çiftlikler ile diğer emlakın kiralama, ihale, müzayede ve tefvizine ilişkin işlemleri yapmak (Emlâk-i Milliye Şubesi), mirasçı bırakmadan vefat edenlerin muhallelfatı (terekesi) ve hasılatının idaresi ile sonradan ortaya çıkan mirasçılara teslimini yapmak, her yıl daire ve vilâyetlerden alınacak sal (yıl) muhasebelerini kayıtlarla karşılaştırmak ve Ağustos sonuna kadar genel gelir kesin hesabını çıkarmaktı.

Masarifat İdare-i Umumiyesi'nin görevleri ise; devletin her yıl yapılacak muazene-i umumiye (bütçe) kanunu tasarısına eklenecek gider cetvelini düzenlemek, bütçe kanunlaşınca her daire ve idareye ait giderlerin ve Meclis-i Umumi'nin toplanmadığı zamanlarda zorunlu ihtiyaçtan doğan olağan ve olağandışı giderler varsa bunların, suretlerini tertip ve dairelere ita etmek, harcanması gereken miktarın Hazine-i Celile Sandığı veya Osmanlı Bankası'ndan nakden veyahut Varidat İdare-i Umumiyesi'nin vereceği cetvel üzerine vilayet mal sandıklarından havale yoluyla ifası için gerekli işlemleri yapmak, giderlere ilişkin yeni kanun ve tüzük tasarılarını düzenlemek, bunlara ilişkin mevcut hükümlerin uygulanmasını sağlamak, daireler ve vilayetlerden gelen toplu cetvelleri incelemek, bütçe ödeneği dışında harcama olmuşsa geri almak, her ay maliye hazinesince yapılmış olan gider ve ödeme ile beraber ertesi ay yapılması gereken acil giderlerin tür ve miktarlarını gösteren bir defter yapıp nezaret makamına sunmak, her üç ayda bir defa Kanun-ı Esasi'nin 105'nci maddesi uyarınca Divan-ı Muhasebat tarafından Padişaha arz olunacak giderlerin gerçekleşmesini gösteren cetvel ve bilgileri düzenlemek, içerden ve dışarıdan gelen misafirlerin giderlerini ödemek, memurların maaşlarıyla harcırah işlemlerini ve kefaletle tabi memurların kefaletlerine ait işleri yapmak, vilâyetler ve İstanbul'da yapılan giderler ile Düyun-ı Umumiye tarafından sarfı gereken miktarın ödenmesini gösteren sal muhasebesi kesin cetvellerini toplamak ve sal muhasebelerine ekli belge ve kayıtlar ile karşılaştırmak ertesi yıl Ağustos sonuna kadar devletin sal genel giderleri kesin hesabını çıkarmaktı.

e. Düyun İdare-i Umumiyesi

Düyun İdare-i Umumiyesi'nin görevleri; her yıl bütçe kanun tasarısına eklenecek iç ve dış borçlarla hisse senedi, mukataat, zeamet, tımar, yetim malları faiz ve bedelleri ve devletçe taahhüt edilmiş bu-

lunan demiryolları teminatı miktarını gösteren bir muvazene defteri düzenleyip Masarifat İdare-i Umumiyesi'ne vermek, iç veya dış yeni bir borçlanma olduğunda borçlanılan tutarı sandık emanetine ve nezaretten emrolunan mahalle teslim ettirmek, bütçe kanununa göre ödeneğine mahsuben hazineden veya Osmanlı Bankası'ndan nakden vereceği meblağ ile vilâyet emvalinden verilecek tutarların her gün bir nüsha yevmiyesini ve Osmanlı Bankası'nın Düyun-ı Umumiye ve cari hesap işlem ve hesaplarını gününe yapmak ve incelemek, yevmiyenin bir örneğini Masarifat İdare-i Umumiyesi'ne, gelirlerle ilgili kısmını Varidat İdare-i Umumiyesi'ne vermek, düyuna ilişkin yıllık ödenekten gerek İstanbul ile vilâyetlerde ve gerek yabancı ülkelerde yapılacak harcamaların kendi kayıtları ve gelecek sal kesin hesapları gereğince yıl sonunda tahakkuk eden miktarını gösteren genel sal kesin hesabını yılın bitimiyle beraber düzenlemek ve Masarifat İdare-i Umumiyesi'ne vermektir.

f. Mektubî Kalemî

Bir mektupçunun idaresinde bulunan bu kalem; masarifat, varidat, düyun, evamir, evrak, sicil-i ahval adıyla altı şube halinde görev yapmakta idi.

g. Sandık Emaneti

Görevleri; hazine malvarlığı tahsilatı, borçlanma, Osmanlı Bankası'ndan Hazine-i Celile Sandığı'na girmesi gereken tutarları toplayıp günü gününe yevmiye defterine irad (gelir) kaydetmek, masarifat ve düyun idare-i umumiyelerinden verilecek resmi belgeler üzerine ödemeyi yapmak ve yevmiye defterine gider yazarak her gün ilgili mercilere bilgi vermek, vezne idaresi tahsilat ve ödemelerinin cins ve miktarını gösteren bir yevmiye tutup her günün tahsilât-ödeme dengesini yapıp günlük pusulayı makama sunmaktır.

h. Maliye Evrakı Müdüriyeti

Nezarete gelen ve nezaretten çıkan evrakı deftere kaydetmek ve evrakı ilgili yerlere göndermekle görevli idi.

i. Tercüme ve Tahrirat-ı Ecnebiye Müdüriyeti

Yabancı dil üzerine yapılan yazışmaları tercüme etmek, yabancı dille nezaretten yazılması gereken mektup, borçlanma ve diğer hususlara ilişkin sözleşme ve belgeleri düzenlemek ve deftere kaydederek tescil etmekle yükümlü idi.

j. Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliği

Bu dairenin görevi, bütün eski işlerle muhasebat-ı atikaya bakmak, incelemek ve gereken işlemleri yapmaktır.

Buraya kadar görevleri ele alınan Maliye Nezareti merkez teşkilatı, şubelere dahil memurlar hariç, 650 kişilik bir idare idi. Ülkenin maliye işlerini sırf yazılı olarak sevk ve idare eden bu daireler için nizamnamede öngörülen sayının üzerinde personel çalıştırılmaması, çalışanların sorumlu olacağı hükme bağlanmış olsa da sonraki yıllarda bu kurala uyulmadığı görülmüştür.

k. Daireler ve Personel Arasındaki İlişkileri Düzenleyen Kurallar

Maliye Nezareti'nin merkez ve taşra birimleri Maliye Nazırı'nın idaresi altındadır. Merkez ve taşra teşkilatının amirleri Maliye Nazırı'na bağlıdır ve sadece ona karşı sorumludurlar. Amirler dışındaki memurlar memuriyet görevlerini ifada birinci memura yani müdürlerine karşı sorumludurlar. Bu nedenle merkez ve taşra birim başkanları kendi idarelerine ait iş ve işlemleri geniş bir yetki ile idare ederler. Bu hususta mevcut kanun, nizam, talimat ve emirlere göre hareket edilir. Müdürler kendi memurlarını çalıştırlar. Doğacak tereddüt ve uyuşmazlıklar memurlardan oluşan bir komisyonda görüşülür. Komisyon konuyu halledemezse "*Memurin-i Maliye Cemiyeti*" adlı komisyona arz olunur. Diğer bir husus ise, merkez ve taşra birimlerinin başında bulunanların sadece dairelerde ve vilâyet merkezinde bulunan maliye memurları ile haberleşebilmeleridir. Bu haberleşme emir şeklinde olamaz, sadece cetvel ve defterlerdeki bilgilerle kayıtlar, hesaplar vs. hususlara ilişkin halli ve bilgi almayı gerektiren hususlarla sınırlı olarak yapılabilir.

2. 1880 Tarihli Nezaret Teşkilâtında Daha Sonra Yapılan Değişiklikler

a.1888'e Yılına Kadar Yapılan Değişiklikler

1296 (1880) tarihli Maliye Teşkilât Nizamnamesi, yapılan kimi münferit değişikliklerin dışında, II. Meşrutiyet'e kadar sadece bir kez (1304-1305 / 1888-1889 yılında) önemli bir değişikliğe uğramıştır.

1888 yılına kadar yapılan münferit değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- Meskûkat-ı Şahane İdaresi'nin (Darphane) iç teşkilâtı şubelere ayrılarak 1885 yılında yeniden düzenlenmiştir,

- Yine aynı yıl, maliye hazinesine ilişkin dava ve işlemlerle iştigal etmek ve nezaretten sorulan sualler üzerine mütalaa beyan etmekle görevli merkezde bir Hukuk Müşavirliği kurulması, ayrıca vilâyetlerde de vali ve defterdara bağlı ve sorumlu dava vekilleri istihdamı kararlaştırılmıştır,

- Aşarın maktuen ihalesi kararlaştırıldığından 1887 yılında kurulan Aşar ve Ağnam Emaneti lağvedilerek 1887 yılında Aşar ve Rüsumat İdare-i Umumiyesi kurulmuştur. Vergi Emaneti, Maa Tahrir Vergi Müdüriyeti haline gelmiştir. Her iki idare yeni isimleri ile Maliye Hazinesi'ne nakledildi.

Ayrıca, 1888 yılında Dersaadet (İstanbul) emlâk vergisi tahsilatının bakayadan kurtarılması için;

- Şehremanetinde (İstanbul Belediyesi) bulunan maa tahrir vergi idaresi şubesi ve tahsil memurları ile muhamminlerin vilâyetlerde olduğu gibi maliye hazinesine nakli,

- Belediye dairelerinde vergi işinde müstahdem mal müdürlerinin hazinenin iş'arı üzere hareket etmek üzere yine aynı idareye bağlı olarak belediye dairelerinde bulundurulması,

- Emlâk ve akar kıymetlerindeki değişikliklerin yine belediye dairelerince icra olunup emlâk sahiplerince vuku bulacak itirazın Meclis-i Maliye'de incelenmesi kararlaştırılmıştır.

b. 1888 Yılında Maliye Teşkilâtında Yapılan Değişiklikler

Yapılan değişikliklerle masarifat ve varidat idareleri “*Muhasebe-i Umumiye-i Maliye*” idaresinde birleştirilmiştir. Öte yandan, nezarete bağlı müstakil idareler olan vergi emaneti “*Maa Tahrir Vergi Müdüriyeti*” ve aşar ve ağnam emaneti ise “*Aşar ve Rûsumat Müdüriyeti*” isimleri ile nezaretin merkez daireleri kapsamına alınmıştır.¹⁰⁵

1304 (1888) Tarihli Değişikliklerle Mali İdare

Muhasebe-i Umumiye-i Maliye
Aşar ve Rûsumat Müdüriyeti
Düyun-ı Umumiye Müdüriyeti
Beytül-Mâl Müdüriyeti
Maa Tahrir Vergi Müdüriyeti
Sandık Emaneti
Orman ve Maadin Müdüriyeti
Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliği
Hukuk Müşavirliği

1304 (1888) teşkilâtı pek az değişiklikle 1324 (1908) yılına kadar devam etmiştir. Bu arada sandık emaneti ser (baş) veznedarlığa dönüştürülerek muhasebe-i umumiyeye dahil edilmiştir. Orman ve Maadin Müdüriyeti nezarete dönüştürülmüştür. 1317 (1902) yılında “*mürettebat ve takip ve tahsilat komisyonu*” ismi ile bir komisyon kurularak tahsilat işleri buraya verilmiş ise de bu durum çok devam etmemiş ve yerine “*Tahsilat İdare-i Umumiyesi*” oluşturulmuştur. Ayrıca maliye memurlarının görevleri ile ilgili çeşitli talimatlar düzenlenmiş, 1905 yılında maliye memurlarının atama ve yükselmelerini görüşüp karara bağlamak üzere, nezaret merkezinde nazırın, onun bulunmadığı hallerde ise müsteşarın başkanlığında bir komisyon kurulmuştur. Atama ve yükselme nizamnamesinde, mal memurları görev mahallerine göre sınıflara ayrılmış, atama ve yük-

¹⁰⁵ 1885 yılında hukuk müşavirliği ve dava vekilleri de Maliye Nezaretî’ne bağlanmıştı.

selmelerde aranacak tahsil derecesi, hizmet süreleri, sicil, imtihan gibi hususlar kurala bağlanmıştır.

1905 yılında yayımlanan “*Rumeli Vilâyat-ı Selâse-i Şahanesi Umur-ı Maliyesi Hakkında Nizamname*” ile, Selanik, Kosova ve Manastır vilâyetleri için iki yıl süreyle bir maliye komisyonu kurulmuştur. Rumeli Vilâyat-ı Şahanesi Umumi Müfettişi’nin başkanlığında Rusya ve Avrupa ülkeleri temsilcilerinden oluşan komisyon aşar dahil vilâyet-i selâse (üç vilâyet) vergileri tahsil edecek, yapılan tahsilat her yıl anılan üç vilâyet için hazırlanan bütçeye gelir kaydedilecektir. Bu vilâyetler dahilindeki giderler de bu bütçeden yapılacaktır. Komisyon vilâyetlerde yapılacak mali ıslahat uygulamasına dikkat ve nezaret ile de görevli idi. Yine bu dönemde, maliye memurları gibi, 1906 yılında rüsumat (gümrük) memurlarının atanmasına, 1907 yılında vilâyetlerdeki ve defter-i hakani (tapu) teşkilâtı ve memurlarının görevlerine ilişkin nizamnameler de düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur.

1908’de II. Meşrutiyet’in ilanından hemen sonra daire ve nezaretlerde üç ayrı azaltma yapılmıştır. Nazırlar dairelerini ıslah için kurala aykırı meydana getirilmiş olan kalem, meclis ve komisyonları lağvetmeye ve lüzumsuz memurları kadro haricine çıkarmaya başladılar. Ziya Paşa’nın maliye nazırlığı sırasında teşkilâtta aşar, vergi ve beyt-ül mâl müdüriyetleri ile muhasebat-ı atika muhasebeciliği lağvedildi. Lüzumsuz olan, yararlanılamayan memurlar çıkarıldı veya istifa etti. Memurların sayısı ve maaşlarının miktarı indirildi ve maliye teşkilâtı; Defter-i Kebir Muhasebesi, Varidat Muhasebesi, Masarifat Muhasebesi, Düyun-ı Umumiye Muhasebesi, Hukuk Müşavirliği ve Ser Veznedarlık biçimine geldi.

Cavit Bey maliye nazırı olunca memurlar arasında tekrar tensikat (düzenleme) yapılmıştır. 350 adet memur kadro harici bırakılarak merkezdeki memur sayısı 550’ye indirilmiştir. Cavit Bey’in döneminde yapılan önemli değişikliklerden biri de Maliye Müşaviri Fransız Mösyö Laurent (Loran) raporu üzerine görüşülerek kabul edilmiş olan teşkilattır. Laurent’a göre dairelerin görev ve sorumlulukları belirlenmeli, nezaret kuvvetleri ayrılmalı ve ahenkli bir şekilde dağıtılmalıdır. Bu görüşlere dayanarak yapılan değişiklikler sonucunda Maliye Nezareti şu şekli almıştır:¹⁰⁶

¹⁰⁶ İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909, s. 7-11.

Maliye Nazırı Cavit Bey Zamanında Maliye Teşkilatı

Kalem-i Mahsus (Özel Kalem) Müdüriyeti: Bu müdürlükte kalem-i mahsus, İstatistik ve Hazine-i Evrak, Maliye Müşavirliği ve Umur-ı Hukukiye kalemleri yer almaktaydı.
Memurin ve Levazım Müdüriyeti: Merkez ve taşra memurlarına ilişkin sicil, tayin, izin, maaş vs. işlemlerle levazım işleri görülürdü.
Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti: Maliye bütçesini bu müdürlük hazırlar, merkezdeki masrafların tahakkuk işlemlerini yapardı.
Muhasebe-i Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi: Muvazene-i Umumiye'yi (bütçe) hazırlar, defter-i kebiri tutar, defterdarların idare hesaplarını incelerdi.
Düyun-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti: Nakit işlemlerini idare eder, Hazine tahvili çıkarır, istikraz tasarılarını hazırlar, zat maaşlarını öderdi.
Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti: Aşar ve ağnam dahil tüm vergi ve resimlerin tarh ve tahsili, gelir bütçesinin düzenlenmesi ile görevli idi.
Emlâk-ı Emiriye Müdüriyeti: Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti'nden ayrılarak kurulan bu birim Mîrî emlâkin esas defterini tutar, emlâkin muhafaza, idare, kira, satış ve takasıyla uğraşırdı.
Vezne-i Umumi Müdüriyeti: Tahsilat ve ödemeleri yürütür, defterlere kaydeder, Osmanlı Bankası ile olan cari hesabı tutardı.
Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Mufettişliği: Devletin tüm mali işlemlerini her açıdan teftiş ve gerekli gördükleri ıslahatı nezarete arzla görevli idiler.
Islahat-ı Maliye Komisyonu: Nezaretten gönderilecek hususlar hakkında gerekli kanun, nizamname ve talimat layihalarını inceler ve düzenlerdi.

Her müdürlük gereken sayıda kaleme ayrılmıştı. Maliye Nazırı Cavit Bey döneminde Maliye Teftiş Heyeti takviye ve kesin şekilde ihya olundu. Maliye Memurları Mekteb-i Âlî'si (Maliye Mektebi) kuruldu. Rüşumat Emaneti ile Posta ve Telgraf Nezareti 1909 yılında Umum Müdürlüğe dönüştürülerek ita amirliği yönünden bağımsız olarak Maliye Nezareti'ne bağlandı. Rüşumat İdare-i Umumiyesi ile Posta ve Telgraf İdare-i Umumiyesi'nin Teşkilâtı Hakkında Nizamnameler hazırlanarak aynı yıl yürürlüğe konuldu. Defter-i Hakani (tapu) Nezareti'nin yalnız mali kısımlarının Maliye Hazinesi ile bağlantısı devam ettirildi. Daha sonra 1913 yılında Defteri Hakani (tapu) Nezareti Defteri Hakani Eminliği'ne çevrildi ve eminlik Maliye Nezareti'ne tâbi kılındı. Böylece 1912 yılında ilk çalışmalarına başlayan kadastro teşkilâtı ile birlikte tapu

teşkilâtı Maliye Nezareti'ne bağlanmış oldu.¹⁰⁷ Aynı şekilde reji (tekeli) idaresi de aynı yıl (1913) Maliye Bakanlığı'na bağlı bir idare haline geldi. Maliyenin bu teşkilâtı milli hükümetin kurulmasına kadar, pek önemli olmayan kimi değişiklikler ile devam etmiştir.

V. Cumhuriyet Döneminde Mali İdare

A. Maliye Bakanlığı'nın İlk Teşkilâtlanması

Maliye Bakanlığı, Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasından sonra Maliye, Rüşumat ve Defter-i Hakani (Maliye, Gümrük ve Tapu) Vekâleti olarak Başvekâlet ve diğer bakanlıklarla birlikte Ankara Ulus'taki hükümet konağının odalarında göreve başladı. 1920 yılından Cumhuriyet'in ilân edildiği 1923 yılı sonuna kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamadı. Geçici bütçe ve avans kanunlarının verdiği yetkiler ile harcamalar yapıldı. 1920 yılı bütçesi 30 Eylül 1920'de BMM'ne sunuldu ve mali yılın son günü olan 28 Şubat 1921'de kabul edildi. Aynı şekilde 1921 yılı bütçe kanunu da mali yılın bitimine iki gün kala 26 Şubat 1922'de kabul edildi. Daha sonra 1920 ve 1921 yılı bütçe kanunları ile bu harcamaların mahsup işlemi tamamlandı. 1922 ve 1923 yıllarında bütçe kanunu hiç hazırlanmadı. Hükümet modern anlamdaki merkez-taşra teşkilatını tamamlamak üzere 1920-1926 tarihleri arasında gerekli hukuki temelleri oluşturmaya başladı.

B. Cumhuriyet Dönemi

Yukarıda da ifade edildiği üzere, 1920 yılından Cumhuriyet'in ilân edildiği 1923 yılı sonuna kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamadı. Geçici Bütçe ve avans kanunlarının verdiği yetkiler ile harcamalar yapıldı. Sadece bütçeyle ilgili hususları içeren ilk bütçe 1 Haziran 1926'dan itibaren yürürlüğe girmek üzere, 1926 yılında kanunlaştı. Bu kanunla, herhangi bir kadroya dayanmadıkça veya herhangi bir kanun veya bütçe ile belirtilmedikçe, hiç kimseye maaş veya ücret ödemeyeceği ifade edildi. Böylece, hangi teşkilat veya bakanlıkta hangi kadroların kaç adet bulunduğu ve bu yılki maaşları bütçe kanunlarıyla belirlenmeye başlandı. 1929 yılında çıkartılan 1452 sayılı "*Devlet*

¹⁰⁷ Rüşumat (Gümrükler) 1932, Tapu ve Kadastro teşkilâtı 1939'a kadar Maliye'ye bağlı kalmıştır.

Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”a Ek 2 Numaralı Cetvel ile devlet teşkilatının tümü ve bu arada Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve isimlendirilmiştir. 1452 sayılı kanunla yapılan bu düzenleme teşkilat kanunu hükmünde kabul edilmiştir. Bu nedenle birimlerin görev ve yetkileri düzenlenmemiş olmakla beraber Cumhuriyet döneminde Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıkların ilk toplu teşkilat düzenlemesinin bu kanunla yapıldığı söylenebilir.

Maliye teşkilatını düzenleyen ve değişiklikleri ifade eden başka bir metin olmamakla beraber, kadro unvanlarının incelenmesinden, bakanlığın merkez teşkilatında önemli bir değişiklik olmadığı sadece tuz tekelinin idaresi için merkezde “*Tuz İnhisarı İdaresi Umum Müdürlüğü*” nün kurulduğu ve taşrada ona bağlı tuz inhisarı müdürlüklerinin oluşturulduğu görülmektedir. Taşra teşkilatında ise, defterdarların muhasebe müdürlüğü görevini merkez mal müdürlerine devrettiği, tahsil memurluklarının varidat müdürlüğü kalemlerinden ayrılarak bir tahsil müdürünün yönetiminde ayrı bir tahsil heyeti kurulduğu, varidat kalemlerinin ise sadece tarh ve tahakkuk işlemleri ile görevlendirildiği; tuz, balık ve pul teşkilatının tuzla ilgili kısmının tuz inhisar müdürlüklerine, balıkla ilgili kısmının av vergileri müdürlüğüne, pulla ilgili görevlerinin pul tetkik memurlarına verildiği anlaşılmaktadır.

1933 yılında çıkarılan 2265 sayılı kanunla, vergi gelirlerinin üçte birinin elde edildiği İstanbul maliye teşkilatı özel olarak düzenlenmiştir. 1936 yılında yeniden değiştirilen bu düzenleme ile ilk kez İstanbul’da çeşitli semtlerde ayrı ayrı varidat (gelir) 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 yapacaktı. Ayrıca İstanbul’da vilayet muhasebeciliği, pul müdürlüğü, av vergileri ve milli emlak müdürlükleri kuruldu. Darphane ve Damga Matbaası müesseseleri “*Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü*” adı altında birleştirildi. İstanbul’da kaybolmakta olan birçok devlet haklarının kurtarılması ve gerek hazinenin ve gerekse emlak cephesinde büyük miktarlara ulaşan alacaklarının takibi için İstanbul Muhakemat Müdürlüğü kadroları sözleşmeli hazine avukatları ile güçlendirildi. Böylece maliye teşkilatında ilk defa bu kanunla İstanbul’da kullanılmak amacıyla, gelir tahakkuk müdürü emrinde çalışmak üzere tahakkuk

müfettişi, tahsil müdürü emrinde vilayet ve kaza tahsil müfettişi, pul müdürü emrinde pul müfettişi, vilayet emlak müdürü emrinde emlak müfettişi unvanlı kadrolar ihdas edildi. Sözleşmeli hazine avukatı istihdamı imkanı getirildi. Bu düzenlemeler, birkaç küçük tadilat ile gümrük ve tekel idarelerinin ayrılması dışında, Maliye Bakanlığı'na ait ilk Teşkilat Kanunu'nun çıkartıldığı 1936 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı 1950 yılında 5655 sayılı kanunla tekrar düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Tahsilat Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra teşkilatı "*Gelirler Genel Müdürlüğü*" adı altında bu genel müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatıyla birleşmiştir. Bu birleşme neticesinde, tahakkuk ve tahsilat şube şeflikleri vergi dairesi müdürlüklerine dönüşmüş, yeni gelir, kurumlar ve esnaf vergileri ile Vergi Usul Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte vergi daireleri vergi ile ilgili bütün birimleri (tarh, tahakkuk, tahsil) bünyesinde toplamış; takdir işlemleri için takdir komisyonları kurulmuş, vergi yargısı birimleri (İtiraz ve Temyiz Komisyonları) yeniden düzenlenmiş ve güçlendirilmiş, dolayısıyla vergi sistemi ve teşkilatında büyük bir reform yapılmıştır. Böylece illerde gelir müdürlerinin yanı sıra, defterdara bağlı olarak görev yapmak üzere iller ile gerekli görülen ilçelerde bağımsız vergi dairesi müdürlükleri kurulmaya başlanmıştır. Ayrı vergi dairesine gerek olmayan ilçelerde vergi dairesi (bağımlı) görevini malmüdürlüğü yürütecektir.

Bu çerçevede günümüzdeki Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yapısının esas itibarıyla 1936 yılında tesis edildiği, 1942, 1946 ve 1950 yıllarındaki değişikliklerle yapının tamamlandığı, merkez ve taşra teşkilatının (1983'te Hazine'nin ayrılması dışında) önemli bir değişiklik olmaksızın bu yapısını günümüze kadar muhafaza ettiği, bağlı ve ilgili kuruluşların sayısında ise devlet teşkilatındaki değişikliklere paralel olarak azalma ve artmalar görüldüğü ifade edilebilir. 1983 yılında, devlet teşkilatında bakanlıklar ile bağlı kuruluşları itibarıyla köklü değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatı da büyük değişikliğe uğramıştır. 20/08/1993 tarih ve 516 sayılı KHK ile de Maliye Bakanlığı'nın merkez teşkilatında yapılan kimi değişikliklerle birlikte taşra teşkilatı 1936 yılından sonra ilk kez yeniden düzenlenmiştir; ancak 516 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine, 19/06/1994 tarih ve 543 sayılı KHK ile 516 sayılı KHK'de yer alan düzenlemeler tekrar yürürlüğe konulmuş-

tur. Buna göre, 13/12/1983 karar tarihli “Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname”de değişiklikler yapılmış ve 178 sayılı KHK’ye eklenen maddelerle; defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı’nın en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olup, işlemlerin 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 edilerek, 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.

Son olarak, 05/05/2005 gün ve 5345 sayılı kanun ile Maliye Bakanlığı’na bağlı olmak üzere “Gelir İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

KAYNAKÇA

- Akgündüz, A., *Osmanlı Kanunnameleri ve Hukuki Tahlilleri*, C. 1, Ankara, 1990.
- Akyıldız, A., *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, İstanbul, 1993.
- Atsız, N., *Aşıkpaşaoğlu Tarihi*, I. Baskı, İstanbul, 1970.
- Bardakçı, M., *Unakıtan’a Şükredelim, Biz Gerdekten Bile Vergi Alırdık*, Hürriyet, 19/10/2003, s. 34.
- Çadırcı, M., *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu Yayın No. 124, Ankara, 1991.
- Çadırcı, M., *Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Kurulması Üzerine Bir İnceleme*, in Belleten, S. 133-136, Ankara, 1970.
- Güran, T., *Zirai Politika ve Ziraatte Gelişmeler*, 1839-1876, 150. Yılında Tanzimat, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1992.
- İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 2000/357, Ankara, Ekim, 2000.
- Karal, E. Z., *Osmanlı Tarihi*, C. IV, *Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1994.
- Karamursal, Z., *Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler*, 2. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını, VIII Dizi, S. 11, Ankara, 1989.

- Kıray, E., *Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*, 2. Baskı, İstanbul, 1995.
- Lord Hobart, M. H., Mr. Foster, *Türkiye'nin Mali Durumu Hakkında Rapor*, İstanbul, 07/12/1861, kaynak: Accounts & Papers, 1862, Vol. LXIV, p. 475, in Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları, 1861-1892, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 2000/355, Ankara, Nisan, 2002, çev. Batirel, Ö. F.
- Mustafa Nuri Paşa, *Netaciyül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi*, C. III-IV, TTK, Ankara, 1992.
- Nadaroğlu, H., *Mahalli İdareler*, İstanbul, 1989.
- Ortaylı, İ., *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, 1979.
- Ortaylı, İ., *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, TODAİE Yayın No: 142, Ankara, 1974.
- Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, S. 1998/1, Ankara, 1998.
- Öner, E., *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında, Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Ankara, Haziran, 2001.
- Pakalın, M. Z., *Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayın No: 1977-180/1, Ankara, 1978.
- Pakalın, M. Z., *Tanzimat Maliye Nazırları*, C. 1, İstanbul, 1939.
- Sayın, A. V., *Tarih-i Mali, Kuruluşundan Kanuni Döneminin Sonuna Kadar Osmanlı Maliye Tarihi (1299-1566)*, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 356, Ankara, Ekim, 2000.
- Sayın, A. V., *Tekalif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)*, Maliye Bakanlığı APK Yayın No: 1999/352, Ankara, Haziran, 1999.
- Şener, A., *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İşaret Yayınları: 39, İstanbul, 1990.
- Uzunçarşılı, İ. H., *Osmanlı Tarihi*, IV. Cilt, XVI. Yüzyıl Ortalarından XVII. Yüzyıl Sonuna Kadar, 5. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1988.
- Üçok, Ç., Mumcu, A., Bozkurt, G., *Türk Hukuk Tarihi*, 9. Baskı, Ankara, 1999.
- Uzunçarşılı, İ. H., *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı*, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını VIII. Dizi-S.16b, Ankara, 1988.
- Velay, A. D., *Türkiye Maliye Tarihi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No: 178-1978, Ankara, 1978.
- Vilâyet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, S. 1997/1, Ankara, 1997.