

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE MALİYE
TEŞKİLATI TARİHİ VE YENİDEN
YAPILANDIRMA SÜRECİ

Ertunç AKSÜMER
2501110411

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Nazan SUSAM

İstanbul 2013



Y Ü K S E K L İ S A N S

TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı :ERTUNÇ AKSÜMER

Numarası : 2501110411

Anabilim/Bilim Dalı :MALİYE

Danışman : DOÇ. DR. NAZAN SUSAM

Tez Savunma Tarihi :25.11.2013

Saati :11.00

Tez Başlığı :CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE MALİYE TEŞKİLATI TARİHİ VE YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE GYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. NİHAT FALAY		Red
2- DOÇ. DR. NAZAN SUSAM		Kabul
3- DOÇ. DR. NAGİHAN OKTAYER		Kabul
4- DOÇ. DR. BİNHAN ELİF YILMAZ		Kabul
5- DOÇ. DR. MELİKŞAH YASİN		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1-PROF. DR. S.ATEŞ OKTAR		
2-YRD. DOÇ. DR. ERTUNÇ ŞİRİN		

CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE MALİYE TEŞKİLATI TARİHİ VE YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

Ertunç AKSÜMER

ÖZ

Türkiye'nin son yıllarına baktığımızda devletin teşkilat yapısının yeniden düzenlendiğini ve bu düzenlemede yürütme organının iç hiyerarşisinde bir değişimin gerçekleştiğini gözlemleyebiliriz. Yürütme organının iç hiyerarşisindeki değişimin odağında ise malî idarenin en önemli organı olan Maliye Bakanlığı yer almaktadır. Malî idaremizin gerek kamu bürokrasisine etkisi, gerek malî politika üretmekle görevli olması, buradaki bir değişimin tüm idari yapıyı etkilemesi sonucunu doğurmaktadır.

Altı yüz yıllık Osmanlı Devleti'nin, çöküş sürecine kadar varlıklı ve refah içindeki yaşamını sağlamada önemli bir rol oynayan “Maliye Teşkilatının” en önemli özelliği, kayıt düzenindeki disiplin ve sistematik çalışma düzenidir. Bu sağlam ve sistematik yapının “Cumhuriyet Maliye İdaresine” büyük miras şeklinde kaldığı söylenebilir. Örneğin halen ülkemizde görev yapan malî idarelerden birçoğu cumhuriyetten önce kurulmuştur. Maliye Bakanlığımızın geçmişi 174 yıl öncesine dayanmaktadır.

Bu çalışmamızda malî idaremizin geçmişten günümüze değişen, gelişen ve zaman zaman gerileyen yapısı, ekonomik ve malî sistem içindeki yeri ayrıntılarıyla sunulmuştur.

2000'li yıllardan sonra başlayan ve büyük değişimler yaşayan Maliye Teşkilatımızın bu dönemde geçirdiği değişim süreci ve yapılan radikal reformlar da bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler:1-Maliye,2-İdare,3-Reform,4-Malî

FROM THE REPUBLIC TO PRESENT, HISTORY OF FINANCE ADMINISTRATION AND RESTRUCTURING PROCESS

Ertunç AKSÜMER

ABSTRACT

When we look at last years of Turkey, we can observe organizational structure of state was re-arranged and show a change internal hierarchy of executive branch in the re-arrangement. The Ministry of Finance that the most important branch of the fiscal administration is focus of the change in the internal hierarchy of the executive branch. Because of the fiscal administration effects of the public bureaucracy and also its charge of financial policy-making, a change in the fiscal administration affects to all of the administrative structure.

The most important characteristic of the Finance Administration that it plays an important role in providing wealthy and well-being life of six centuries of the Ottoman Empire, until the process of collapse is in order of registration discipline and systematic study. It can be said this strong and systematic structure is a great heritage of the Republic of Finance Administration. For example, many of the fiscal administrations are still serving in our country has been established before the republic. The based on the history of our Ministry of Finance 174 years ago.

In this study, changing, devolving and structure that regressive time to time to the republic to present of our fiscal administration, place in the economic and financial system is presented details. Because of the fact that our fiscal administration of the republic period can't be thought independently the Finance administration Ottoman Empire, explained the structure of the Finance Administration Ottoman Empire too.

Also, our the finance administration that exposed to major changes which Starting from the 2000s, has undergone a process of change during this period and has been made radical reforms are consist of this study.

Key Words:1-Finance,2- Administration,3-reform,4-Fiscal

ÖNSÖZ

Ülkemizde son yıllara kadar vergi ve malî reform kavramları sadece vergi ve diğer yasalarda kısmi değişiklik yapılması olarak algılanmış, ilgili yasaların tümünün çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesinin yanında çıkarılacak bu modern yasaların uygulayıcısı olacak olan malî idarenin de yeniden yapılandırılması gereği göz ardı edilmiştir. Ancak son yıllarda net bir şekilde ortaya çıkmıştır ki, malî sistemi mevzuat ve idari yapı olarak bir bütün halinde yeniden yapılandırmaya tabi tutmaksızın malî idarenin etkinlik ve başarısını arttırmak mümkün değildir.

Türk devletlerinin tarihine bakıldığında, vergi ve muhasebe ile ilgili bilgi ve tecrübelerinin olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan hemen sonra Maliye Teşkilatının ve vergi düzeninin yerleştirilmesi, Türklerin bu konuda ne denli eğitilmiş ve tecrübeli olduğunu gösteren en açık örneklerdir.

Çalışmamızda, idari teşkilatımızın ana yapı taşlarından olan malî idaremizin, teşkilat yapısı günümüze kadar aktarılacaktır. 2000’li yıllardan sonra yaşanan yeniden yapılandırma süreci malî idaremizin “Gelir” bölümü özelinde anlatılmaya çalışılacaktır. Bunun sebebi malî idaremize yönelik reformların özellikle 2000’li yıllardan sonra ‘Gelir’ üzerine odaklanması ve diğer malî idare birimlerimizin daha durağan bir yapı içinde olmasıdır.

Çalışma sürecimde bilgi birikimi ve önerileriyle beni yönlendiren, her aşamada yanımda olan tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Nazan SUSAM’a ve bu süreçte sabrını ve desteğini esirgemeyen eşim Berna’ya teşekkür ederim. Çalışmamın tüm ilgililere yararlı olmasını dilerim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLOLAR	ix
ŞEMALAR.....	x
KISALTMALAR	xi
 GİRİŞ	 1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALÎ İDARE KAVRAMI, FONKSİYONLARI ve OSMANLI DEVLETİNDEN CUMHURİYETE MALÎ İDARE

1.1.MALÎ İDARE KAVRAMI	3
1.2. MALÎ İDARENİN FONKSİYONLARI.....	4
1.2.1 Bütçe Yönetimi	4
1.2.2. Gelir Yönetimi	5
1.2.3. Kamu Hesaplarının Yönetimi	5
1.2.4. Kamu Taşınmazlarının Yönetimi	5
1. 3. OSMANLI DEVLETİNDE MALÎ İDARE	6
1.3.1. Tanzimat’tan Önce Osmanlı Devletinde Malî Olaylar ve Malî İdare	7
1.3.1.1. Dönemin Malî İdare Birimleri.	8
1.3.1.1.1. Merkez Maliye Teşkilatı	9
1.3.1.1.2. Taşra Maliye Teşkilatı.....	11
1.3.2. Tanzimat Dönemi Osmanlı Devletinde Malî Olaylar ve Malî İdare.....	13
1.3.2.1. Maliye Nezâretinin Kurulması	14

1.3.2.2. Merkez Maliye Teşkilatı	16
1.3.2.3. Taşra Maliye Teşkilatı.....	16
1.3.2.4. Divan-ı Muhasebat(Sayıştay)	20
1.3.3. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Devleti Malî İdaresi	21
1.3.3.1. Gelir (Varidat) İdaresi	23
1.3.3.2. Gider (Masarifat) İdaresi	23
1.3.3.3. Deyun-ı Umumiye İdaresi.....	24
1.3.4. Osmanlı Devleti Malî İdari Yapısının Cumhuriyete Yansımaları.....	25

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİ MALİ İDARE

2.1. 1920-1936 DÖNEMİ	27
2.1.1. Cumhuriyetin Başında Ülkenin Ekonomik Ve Malî Durumu.....	28
2.1.2. Maliye Bakanlığının İlk Teşkilatlanması	30
2.2. 1936-1950 DÖNEMİ	36
2.2.1. Genel Ekonomik ve Mâlî Durum	36
2.2.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı	38
2.2.2.1. 2996 Sayılı Teşkilat Kanunu Düzenlemesi	38
2.2.2.2. 4910 Ve 5655 Sayılı Teşkilat Kanunları Düzenlemeleri	41
2.3. 1950-1960 DÖNEMİ	45
2.3.1. Malî ve Ekonomik Alanda Meydana Gelen Değişiklikler	45
2.3.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı İle Bağlı Kuruluşlar	47
2.4. 1960-1980 DÖNEMİ	49
2.4.1. 1960-1980 Plânlı Ekonomi Dönemi: Ekonomik ve Malî Gelişmeler ..	49
2.4.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı İle Bağlı Kuruluşlar	52
2.5. 1980-2000 DÖNEMİ	58
2.5.1. Genel Ekonomik ve Malî Durum	59
2.5.2. Dönemin Maliye Teşkilatı ve Malî Kuruluşları	63
2.5.2.1. MASAK (Malî Suçları Araştırma Kurulu)	68
2.5.2.2. Hazine Müsteşarlığı.....	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
2000 SONRASI MALİ İDAREMİZ ve GELİR İDARESİNİN
YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

3.1. 2000’li Yılların Başında Genel Ekonomik ve Mâli Durum	72
3.2. Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması	73
3.2.1. 2000 Yılı Öncesi Reform Tartışmaları.....	74
3.2.2. 2000 Yılı Sonrası Reform Tartışmaları.....	79
3.2.3. Gelir İdaresi Başkanlığının Kurulması	82
3.3. Türk Vergi Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi ve Yapılan Reformlar	88
3.3.1. Vergi Denetim Birimlerinin Dağınık Olması.....	90
3.3.2. Vergi Denetimlerinde Planlama ve Koordinasyon Eksikliği	92
3.3.3. Vergi İnceleme Elemanlığında Hiyerarşik Yükselme Olmaması	93
3.3.4. Vergi Denetiminde Temel İlke ve Stratejilerin Belirlenmemiş Olması.	93
3.3.5. Vergi Denetiminin Örgütsel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	93
3.3.6. Maddi ve Manevi Motivasyon Eksikliği.....	94
3.3.7. Denetim Elemanlarının Verimli Olarak Kullanılmaması	96
3.4. Maliye Bürokrasisinde Yer Alan Vergi Denetim Grupları	95
3.5. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması.	98

SONUÇ104

KAYNAKÇA.....108

TABLÖLAR

Sayfa No:

Tablo 1.1. Tanzimat Öncesi Merkez Maliye Kalemleri	11
Tablo 2.1. 1927 Yılı İtibariyle Maliye Bakanlığı Kadro Durumu	31
Tablo 2.2. 1929 Yılı İtibariyle Maliye Bakanlığı Kadro Durumu	32
Tablo 2.3. T.C. Maliye Bakanlığı Genel Kadro Durumu(1980 sonu)	56
Tablo 2.4. Yönetim ve Denetim Kadrolarının Dolu-Boş Sayıları ve Oranları(1980 Sonu)	57
Tablo 2.5. Gönderilen İhbarların Sayıları ve İddia Edilen Konularına Göre Dağılımı (2012)	69
Tablo 2.6. Yıllara Göre Sonuçlandırılan Analiz ve Değerlendirme Dosyaları (2003-2012)	69
Tablo 3.1. Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kadroları(2012 Sonu)	87
Tablo 3.2. Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kadrolarında Görev Yapan Personelin Unvanlar İtibari ile Dağılımı (2012 Sonu)	87
Tablo 3.3. Vergi Denetim Kurulu Kadro Durumu	101
Tablo 3.4. Yıllar İtibarıyla Vergi İnceleme Sonuçları	101

ŞEMALAR

Sayfa No:

Şema 1.1. Maliye Nezareti Teşkilat Şeması(1880)	22
Şema 1.2. Milli Mücadele Ve Cumhuriyet Dönemine Gelirken Maliye Teşkilat Şeması	26
Şema 2.1. 1880-1936 Döneminde Maliye Teşkilat Şeması	35
Şema 2.2. 1936-1950 Dönemi Maliye Teşkilat Şeması	44
Şema 2.3. 1980 Sonu İtibariyle Maliye Bakanlığı Teşkilat Şeması	55
Şema 2.4. 1950-2000 Dönemi Maliye Teşkilat Şeması	67
Şema 3.1. Gelir İdaresi Başkanlığı Örgütsel Şeması(2012 Sonu İtibariyle)	86
Şema 3.2. Vergi Denetim Kurulu Teşkilat Yapısı(2013)	102
Şema 3.3. Maliye Teşkilat Şeması(2013)	103

KISALTMALAR

A.E.T. :	Avrupa Ekonomik Topluluğu
B.M.M. :	Büyük Millet Meclisi
BBYKB:	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.H.P. :	Cumhuriyet Halk Partisi
D.P.T. :	Devlet Plânlama Teşkilatı
G.A.T.T. :	Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması
G.İ.B. :	Gelir İdaresi Başkanlığı
G.P.G.M. :	Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü
GSMH :	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF :	International Monetary Fund
İ.D.T. :	İktisadi Devlet Teşekkülleri
İBYKB:	İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
K.H.K. :	Kanun Hükmünde Kararname
K.İ.T. :	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG :	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
MASAK :	Malî Suçları Araştırma Kurulu
NATO :	Kuzey Atlantik Anlaşması Teşkilatı
OECD :	Avrupa Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
T.B.M.M. :	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.M.B. :	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TÜSİAD :	Türkiye Sanayici ve İşadamları İş adamları Deneği
ÜBYKB:	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
V.D.K. :	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı
VİDKK :	Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu

GİRİŞ

Bir toplum içinde en üst siyasi otorite ile donatılmış kurum devlettir. Devletlerin yürüttüğü hizmetler zamanla sayı bakımından artmış ve nitelik yönünden de gelişmiştir. Buna bağlı olarak devletlerin teşkilat yapıları büyümüş ve işleyişleri daha karmaşık bir hale gelmiştir. Geçen zaman içinde teşkilatlarda çalışanların sayısı arttığı gibi kamu bütçeleri de büyük rakamlara ulaşmıştır. Devletin hareket etme ve işleme aracı olan kamu idaresi, bu görünüm ve değişimlerin merkezinde yer almıştır.

İdare belirli bir örgütü ya da kuruluşu ifade ettiği gibi sevk ve idare etme faaliyetini ya da sürecini de ifade eder. Bunun için kamu idaresinin temeli iki kural üzerine oturmaktadır. Bunlardan birincisi fonksiyonel, diğeri yapısal yönüdür. Malî idare de geniş anlamda hem devletin yüklendiği malî fonksiyonları hem de bu fonksiyonların gerçekleştirilebilmesi için oluşturulan kuruluşları kapsar.

Kural olarak bütçe yapılması, bu amaçla vergi ve diğer kaynakların sağlanması, malî ve ekonomik dengelerin kurulması malî idareye verilmiş görevlerdir. Teşkilat olarak malî idare kavramının içine, ayrıca malî denetim, mahalli idarelerin malî birimleri, kamu teşebbüslerinin de dâhil edilmesi uygun olur.

Türk devletlerinin tarihine bakıldığında, vergi ve muhasebe ile ilgili bilgi ve tecrübelerinin olduğu bilinmektedir. Örneğin, Yusuf Has Hacıb tarafından 1064 yılında yazılan Kutadgu Bilig adlı eserde Maliye Bakanının standartlarının belirlenmiş olması bu yargıyı doğrular niteliktedir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan hemen sonra Maliye Teşkilatının ve vergi düzeninin yerleştirilmesi, Türklerin bu konuda ne denli eğitimli ve tecrübeli olduğunu gösteren en açık örneklerdir.

Osmanlı Devleti'nin eyalet düzenine bağlı idare sisteminden eyalet sorumlusunun bütün idari birimlerde söz sahibi olması, daha açık bir ifade ile vergi toplamada devlet otoritesinin ağırlığının mükelleflere hissettirilmeye çalışılmasına dayalı devlet idaresi şekli, cumhuriyet döneminden günümüz maliye teşkilatında aynen bırakılmıştır. Temel yapı taşlarını Osmanlı Devletinden alan malî İdaremiz bürokrasi kavramının ülkemize yerleşmesinde ve gelişmesinde büyük rol oynamıştır.

Maliye bürokrasisi hemen tüm iktidarların gündemi olmuş ve müdahale edilmesi gereken bir mevcut durum olarak görülmüştür. Doğrudan ve dolaylı olarak bu statükoya müdahale edilmesi gündeme gelmiş ancak çoğu iktidar bunu başaramamış ve geri adım atmak zorunda kalmıştır.

Bu çalışmamızda, idari teşkilatımızın lokomotif konumunda olan malî idaremizin, teşkilat yapısı geçmişten günümüze aktarılacaktır. Malî idare kavramı geniş bir şekilde düşünüldüğünde birçok kurum ve kuruluşu içinde barındırdığı görülebilir. Bu çalışmamızda malî idaremiz Maliye Bakanlığı Teşkilatı özelinde anlatılmaya çalışılarak yeri ve dönemleri geldiğinde diğer malî kuruluşlara değinilecektir.

Birinci bölümde Osmanlı malî idaresi genel hatlarıyla üç dönemde anlatılmaya çalışılmış, dönemlerin tüm malî olayları anlatılmadan malî yapısı genel olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde, Cumhuriyetin kuruluşundan 2000’li yıllara kadar olan dönemdeki malî idaremiz birinci bölümde olduğu gibi malî ve ekonomik tarihimiz dikkate alınarak bölümlere ayrılmış ve birinci bölüme ilave olarak dönemlerin genel ekonomik durumlarına genel hatlarıyla değinilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde malî idaremizin, 2000’li yıllardan sonra yaşadığı yeniden yapılandırma süreci malî idaremizin “Gelir” bölümü özelinde anlatılmaya çalışılacaktır. Bunun sebebi malî idaremize yönelik reformların özellikle 2000’li yıllardan sonra ‘Gelir’ üzerine odaklanması ve diğer malî idare birimlerimizin daha durağan bir yapı içinde olmasıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

MALÎ İDARE KAVRAMI, FONKSİYONLARI

ve OSMANLI DEVLETİNDEN CUMHURİYETE MALÎ İDARE

1.1. MALÎ İDARE KAVRAMI

İdare, organik anlamda devlet yapılanması içerisinde belli görevleri yerine getirmek için oluşturulan örgüt ve bu örgütte istihdam edilenler olarak tanımlanır. Fonksiyonel anlamda ise idare ile kastedilen, kamu hizmetlerini hayata yansıtmak için sahip olunması gereken nitelikler ve bu örgütün çalışma sistematığıdır. İdarenin varoluş amacı kamu yararının gerçekleştirilmesidir (Gözler ve Kaplan,2012:7).

Genel anlamda idare ise, geniş bir kavramdır. Sadece teşkilat değil aynı zamanda teşkilatın görev ve faaliyetleri de kavrama dâhildir. Diğer bir ifade ile idare, belli bir örgütü ya da kuruluşu ifade ettiği gibi sevk ve idare etme faaliyetini ya da sürecini ifade eder. Bunun için kamu idaresinin temeli iki kural üzerine oturmaktadır: Bunlardan birincisi yapısal, diğeri işlevsel, yönüdür.

Yapısal bir kavram olarak kamu idaresi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet kanunlarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için milli ve mahalli düzeyde teşkilatlanır. Bu kamu kuruluşları devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu kuruluşların temel amacı kanunlarla belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Bu anlamda kamu idaresi devletin yürütmeye ilişkin koludur. İşlevsel bir kavram olarak kamu idaresi ise, genel kuralları ve kamu politikasını kurallarını uygulama sürecidir (Eryılmaz,2004:7).

Malî idare, geniş anlamda hem devletin yüklendiği malî fonksiyonları hem de bu fonksiyonların gerçekleştirilebilmesi için oluşturulan kuruluşları kapsar. Kural olarak bütçe yapılması, bu amaçla vergi ve diğer kaynakların sağlanması, malî ve ekonomik dengelerin kurulması malî idareye verilmiş görevlerdir (Öner,2005:3).

1.2. MALÎ İDARENİN FONKSİYONLARI

Maliye, kamu adına yapılan giderleri, kamu adına toplanan gelirleri ve bu gelirlerle giderlerin denkleştirilmesini konu edinmiştir. Devletin kamu adına yerine getirmekle sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin finansmanı için en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Kamu hizmetlerini görme sorumluluğunu yüklenen devletin, bu hizmetleri görmede ihtiyaç duyduğu kaynakları tedarik etme kabiliyetine devletin malî egemenliğine dayanır. Malî idarenin bu egemenliğini gerçekleştirmesi belli başlı fonksiyonlarının olmasını gerekli kılar. Literatürde genel kabul görmüş ve spesifik olarak malî idarenin fonksiyonları yer almamaktadır. Ancak malî idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlevler göz önünde bulunduğunda;

Malî İdarenin fonksiyonlarını dört ana başlıkta toplamak mümkündür.¹

1.2.1. Bütçe Yönetimi

Malî İdarenin en önemli fonksiyonlarından birisi devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasıdır. Malî İdarenin bütçe birimleri genel bütçeye dâhil daireler ile özel bütçeli kuruluşların bütçe hazırlık çalışmaları sırasında göz önünde bulunduracakları teknik ilkeleri tespit eder ve bütçe hazırlık çalışmalarını koordine eder. Bütçe birimleri, kuruluşlarca hazırlanan bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğunu sağlarlar ve teklifleri konsolide ederek bütçe kanunu tasarılarını gerekçesi ile birlikte hazırlarlar.

Malî İdare, kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin düzenlenmesi, belli standartlar oluşturulması, bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve gerekli tedbirleri almakla görevlidir.

Bütçenin geliştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde uygulanması yönünde araştırmalar yapılması ve gerekli tedbirlerin alınması, malî idarenin bütçe yönetimi fonksiyonunu verimli bir şekilde gerçekleştirmesi için gereken unsurlardır.

¹ T.C. Maliye Bakanlığı Ana Hizmet Birimlerinden, Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Millî Emlak Genel Müdürlüğü birim yönergeleri dikkate alınarak derlenmiştir.

1.2.2. Gelir Yönetimi

Malî idare, devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturulmasına ilişkin çalışmalar yapmakla görevlidir. İlgili malî idare birimleri devlet gelirlerine ilişkin kanun ve kararname taslaklarının hazırlanmasıyla ilgili çalışmaları, gerekli koordinasyonu sağlayarak yürüterek, devlet gelirlerine etkisi olan kanun tasarı ve tekliflerini, devlet gelirleri politikası açısından inceleyerek, yasa koyucuya ve siyasi otoriteye görüş bildirirler.

Gelir yönetimi fonksiyonunun sağlıklı işlemesi için vergi yükü, gelir dağılımı ve gelir tahminlerine yönelik genel ve sektörel analizler yapılması, ekonomik ve malî gelişmelerin izlenmesi, değerlendirmesi ve bu konularda araştırmalar yapılması gerekmektedir. Bu fonksiyonun sağlıklı işlemesi diğer fonksiyonların başarılı olmasında doğrudan etkilidir.

1.2.3. Kamu Hesaplarının Yönetimi

Malî idarenin bir diğer önemli fonksiyonu da kamu hesaplarının yönetimidir. Malî idare genel yönetim muhasebe sistemini kurmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak, muhasebe uygulamalarına yön vermek ve uygulamayı izlemek, genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe hizmetlerini yürütmek üzere muhasebe birimleri kurmak, vezneler açmak veya kapamakla görevlidir.

Ayrıca malî idarenin bu fonksiyonu ile görevli birimleri, merkezi yönetim kesin hesap kanun tasarısını hazırlamak, genel yönetim sektörünün kapsamını belirlemek, malî istatistiklerini derlemek, konsolide etmek ve yayınlamak, genel bütçeden mahalli idareler ile diğer kurum ve kuruluşlara aktarılabacak payları hesaplamak ve ödemekle görevlidir.

1.2.4. Kamu Taşınmazlarının Yönetimi

Hazinenin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların yönetimine ilişkin hizmetlerin yürütülmesi, malî idarenin asli fonksiyonları arasındadır. Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi, hazineye ait taşınmazların envanter kayıtlarının tutulması ve diğer kamu

kurum ve kuruluşlarının taşınmazlarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin esas ve usulleri belirlenmesi, kamu mallarına ilişkin politikaların tespit edilmesi, malî idarenin kamu taşınmazlarının yönetimi ile ilgili birimlerinin görevidir.

1.3. OSMANLI DEVLETİNDE MALÎ İDARE

Bugünkü maliye teşkilatımız büyük ölçüde Osmanlı Devletinden miras kalan bir kurumsal yapıya ve geleneklere sahiptir. Malî idaremizi daha iyi anlamak için bu köklü yapıyı ana hatları ile incelemek de fayda görülmektedir.

“ Mutlakiyet rejiminin geçerli olduğu yüzyıllarda, batı ülkelerinde olduğu gibi, Osmanlı İmparatorluğunda da, padişahların emir ve fermanları kanun niteliği taşıyordu. Hem kişilerin yaşamı padişahların emrine göre yön alırdı, hem de padişahın emri ve fermanları ile yeni vergiler konur, mevcut vergiler arttırılır ve kamu ve saraya ilişkin harcamalar arttırılabilirdi.

Daha sonra, İmparatorluğun yükseliş dönemlerinde, başa geçen padişahların üçlü yönetici ve hukuka saygılı olmalarının bir sonucu olarak malî sistem ve malî işler başarı ile yürütülmüştür. Oysa İmparatorluğun duraklama, gerileme ve çöküş dönemlerinde kamu hizmetleri yeterli düzeyde yapılamamış, girilen savaşları kaybetmeleri sonucunda arazi kayıplarına uğranılmış, devlet hazinesi giderek boşalmış ve kaçınılmaz malî buhranlarla karşılaşmıştır.” (Falay, 1989: 35).

Osmanlı'nın devlet teşkilatının, aydınlatılması zor olan bölümlerinden biri, maliye teşkilatıdır; Tanzimat dönemine kadar devletin diğer kurumları statik bir görünümde iken, malî idare sürekli bir değişim içinde olmuştur. Osmanlı Devletinde uzun bir evrim geçiren defterdarlık ve maliye teşkilatı, 16. yüzyılda klasik biçimini almıştır (Ortaylı,1979:159).

Öte yandan Osmanlı devleti kendinden önceki İslam Devletlerinin idari geleneğine uygun olarak “*adem-i merkeziyetçi*” bir yönetim yapısı benimsemiştir. Bu durumu maliye teşkilatında da görmek mümkündür. Ancak 19. Yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren merkez ve eyalet ordularının tek ve düzenli bir ordu halinde

birleştirilmesi ile askeri teşkilatın merkezileştirilmesi maliye teşkilatının da merkezileşmesini getirmiştir (Cezar, 1986: 245).

Çalışmamızda Osmanlı Devleti maliye teşkilatı, önemli yapısal değişikliklerin olduğu dönemler dikkate alınarak üç bölümde incelenmiştir.

1.3.1.Tanzimat’tan Önce Osmanlı Devletinde Malî Olaylar ve Malî İdare

Bir devlet için malî yönetimin ne kadar önemli olduğunun bilincindeki Osmanlılar, daha ilk kuruluşlarından itibaren malî idareyi oluşturmaya çalışmışlardır.

Osmanlı devleti maliye teşkilatı esas itibariyle, Batı (İran) Moğolları denilen İlhanlılar ile Anadolu Selçuklularının teşkilatından alınmıştır. Osmanlı devleti bağımsızlıktan önce, Selçukluların bir sancak beyliği olduğundan malî idaresi de bu devletin kurallarına tabi idi. Orta doğuda geniş bir hududa sahip olan Büyük Selçuklu imparatorluğu bütün devlet ve maliye teşkilatının temel yapısını, Samaniler, Gazneliler ve Abbasi hilafetinden almışlardır. Diğer yandan Moğol İmparatorluğu da devlet teşkilatını, işgal ettikleri Büyük Selçuklu devletinden almışlar ve özellikle maliye hususunda mükemmel bir teşkilat meydana getirmişlerdir. Osmanlı devleti, malî idarenin yanı sıra, devlet muhasebe sistemi, sistemde yer alan malî defter ve belgeler ile bu defter ve belgelerin sır gibi saklanabilir ve hilesiz olması için 1839 yılına kadar kullandığı resmi yazı ve rakamını da İlhanlılar ve Selçuklulardan almışlardır (Uzunçarşılı,1978:65-66).

Osman Gazi (1299–1324), ilk vergi uygulaması olan Pazar Resmini (bac) koymuştur. *“Her kim pazarda satış yapıp para kazanırsa bunun iki akçasını versin, satamazsa hiçbir şey vermesin ve bu kuralı kim bozarsa Allah Teâlâ da onun dinini ve dünyasını bozsun”* ifadesi söz konusu “resim”de yer almıştır (T.C. Maliye Bakanlığı , 2007: 1).

Orhan Gazi zamanında ise ilk darphane Bursa’da kurulmuş ve Orhan Gazi adına ilk gümüş sikke (akçe) basılmıştır. Devletin malî teşkilatı esas itibariyle Orhan Gazi zamanında kurulmaya başlanmıştır (T.C. Maliye, 2007:1).

Osmanlılarda ilk malî idare I. Murad zamanında Çandarlı Kara Halil Efendi ve Kara Rüstem'in çalışmaları ile kurulmuştur. İmparatorluğun kuruluş döneminin sonuna gelindiğinde para basımından tımar düzenine, devlet hazinesi ve muhasebesinden vergi sistemine malî örgütlenmenin bütün müesseseleriyle tamamlandığı görülmektedir. Ancak kuruluş döneminde devletin vergi gelirleri ile harcamalarına ait güvenilir bilgiler ve yeterli muhasebe defter ve kayıtları mevcut değildir. 1838 yılında maliye nezaretinin kuruluşuna kadar geçen zamanda malî idare, en önemlileri Fatih Sultan Mehmet, Kanuni Sultan Süleyman ve II. Mahmud dönemlerinde yapılan düzenlemelerle bazı kurumsal değişikliklere uğramıştır (Öner,2005:120).

1.3.1.1. Dönemin Malî İdare Birimleri

Tanzimat öncesi dönemde devletin gelirlerinin toplandığı ve giderlerinin yapıldığı yer Hazine-i Amire unvanını taşır ve devletin esas hazinesidir. Devlet hazinesi I. Murad döneminde kurulmuş ve III. Selim dönemine kadar tek hazine olarak varlığını sürdürmüştür. Merkeze intikal eden devlet gelirleri bu hazinede toplanmış ve gerekli giderler buradan ödenmiştir.

Devletin malî işlerini yürüten kişiye de Defterdar denilmiştir. Osmanlı devletinin kuruluşundan 1838 yılına kadar, Baş defterdar veya Şıkk-ı Evvel Defterdarı, Hazine-i Amirenin yöneticisi ve sorumlusu idi. Maiyetinde çeşitli hazineler vardı ve onlarda çeşitli defterdarlara tevdi edilmişti. Defterdar, devletin bütün malî işlemlerinin mercii ve esas yöneticisi idi. Hazineye giren ve hazineden çıkan paraların hesabını tutmak, üç kıtaya yayılmış, olan devletin gelirlerini toplamak ve giderlerini yapmak, merkez ile taşranın gelir, gider, nakit ilişkilerini sağlamak, devletin yıllık gelir ve giderlerini dengelemek, gelir ve gider konularında gerekli tedbirleri almak ve ilgili yılın kesin hesabını çıkarmak üzere baş defterdara bağlı birimler kurulmuştu. Kurulan bu maliye birimlerinin hepsine birden bab-ı defterî denilmiştir (Pakalın,1978:55).

“Bab-ı defterî olarak adlandırılan maliye teşkilatına dâhil kalemleri, bugün olduğu gibi gelir ve gider kalemleri olarak kesin hatlarla ayırmak zordur. Zira genel bir bütçenin olmayışı ve bütçelerdeki gayri safilik ilkesinin uygulanmayışı sonucu,

bazı gelir kalemlerinin harcamaları olduğu gibi, bazı gider kalemlerinin de gelirleri bulunmakta idi” (Ağar,2007:297).

Tanzimat’a gelinceye kadar yaklaşık beş buçuk asırlık uzun bir dönemde maliye teşkilatı kalemleri arasında zamana ve şartlara göre değişiklikler yapılmış, yenileri kurulurken bazıları yeniden örgütlenmiş ya da kaldırılmıştır.

1.3.1.1.1. Merkez Maliye Teşkilatı

Osmanlı devletinde merkezi İstanbul’da olan maliye idaresi “Bab-Defteri”, “Defterdar Kapısı” gibi isimlerle anılmaktaydı. Defterdarlık devletin teşkilat yapısı içinde malî işleri yürüten bir üst kuruluştur. Devletin tüm merkez ve taşra malî birimleri defterdarlığa bağlı olarak çalışmaktaydı. Hazinesinin ve defterdarlık kalemlerinin başında defterdar bulunmaktaydı. Selçukluların “müstevfî” dedikleri vezire Osmanlılar defterdar demişlerdir. Osmanlı devletinde ilk defterdarın I. Murad’ın son senelerinde veya Yıldırım Bayezıd zamanında tayin edildiği tahmin edilmektedir (Pakalın,1978:55).

Fatih Kanunnamesinde ise baş defterdar ve diğer defterdarlar ile ilgili geniş düzenlemeler yer almaktadır. Söz konusu kanunnameye göre; (Uzunçarşılı,1978:85).

- Defterdar padişahın malının vekildir ve izni olmadıkça hazineye gelir ve gider kaydı yapılamaz.
- Yılda bir kere defterdarlar padişahına, gelir ve gider hakkında bilgi sunarlar.
- Baş defterdar Rumeli beylerbeyi derecesindedir.
- Malî işler hakkında padişah adına tuğralı ferman yazabilir ve gönderebilir.
- Bayramlarda padişah baş defterdara ayağa kalkar

Görüldüğü gibi defterdar Osmanlı devletinde bugünkü maliye bakanı gibi temsil edilmektedir.

Bu dönemde defterdarın belli başlı görevleri şöyle özetlenebilir (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:318-328).

- Baş defterdar devletin maliye vekilidir, sadrazam bu konumda sadece denetçidir.

- Malî konulularda özel divan kurar, malî davaları dinler ve gerekirse padişah adına hüküm verir.
- Hazinesinin hesaplarını tutar hazine adına ödemeler yapar.
- Kapıkulu ocaklarının maaşlarının zamanında verilmesini sağlar.
- Padişahın özel gelir kaynaklarını kontrol eder.
- Savaşta sadrazam ile beraber ordu defterdarı olarak savaş alanına gider

Osmanlılarda 15. Yüzyılın son yarısına kadar merkezde bir defterdar ile eyaletlerde ona tâbi hazine ve mal defterdarları vardı. Memleketin genişlemesi üzerine II. Bayezid zamanında merkezdeki defterdar adedi ikiye çıkarıldı. Bunlardan Rumeli defterdarı aynı zamanda baş defterdardı ve Rumeli'deki haslar ile mukataalara bakardı. Anadolu defterdarı ise Anadolu'daki haslarla mukataalara bakmakla görevliydi. Yavuz Sultan Selim'in Doğu Anadolu ve Suriye'yi almasını takiben oraların malî işlerine bakmak üzere Halep'te Arap ve Acem Defterdarlığı adıyla üçüncü bir defterdarlık kuruldu (Öner,2005:188).

16. yüzyıl ortalarında Rumeli ve Anadolu defterdarlıklarına bağlı olan birimler ile İstanbul mukataaları ayrılarak merkezde şıkkı sani unvanıyla bir defterdarlık daha kuruldu. Bu suretle, derece sırasıyla İstanbul'da Rumeli ve Şıkk-ı evvel defterdarlığı, Anadolu defterdarlığı ve Şıkk-ı sani defterdarlığı adı ile üç defterdarlık meydana geldi. Daha sonra Macaristan'da Tuna ve Anadolu ile Suriye'de çeşitli kenar defterdarlıkları kuruldu ise de sonradan kaldırıldığı için maliye teşkilatında üç defterdar kalmış oldu (Uzunçarşılı,1988:331).

“17. yüzyılın ortalarından itibaren defterdarlar şıkkı evvel, şıkkı sani ve şıkkı salis adları ile anılmışlardır. Bu tarihten itibaren şıkkı evvel defterdarı baş defterdar olarak bütün malî işlerin sorumlusu olmuştur. Diğer defterdarlar onun yardımcısı olarak görev yapmışlardır. II. Mahmud zamanında yeniçeriler ortadan kaldırıldıktan sonra 1834 yılında baş defterdarlık Hazine-i amire ve Mansure defterdarlığı adlarıyla iki kısma ayrılmıştır. Osmanlı devletinde bütün malî işleri yürüten birim olarak defterdarlığın üstlendiği görevlerini yerine getirmek üzere kurulan birçok kalem yer almıştır. Diğer bir ifadeyle merkez maliyesini maliye kalemleri oluşturmaktaydı. Maliye kalemleri merkezde ve illerdeki gelir ve giderleri yöneten birimlerdi. “ (Ağar,2007:379).

Sayıları 36'yı bulan bu kalemlerin en önemlileri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1.1. Tanzimat Öncesi Merkez Maliye Kalemleri

Defterdarlık Kalemleri (Merkez Maliye Kalemleri)	
Adı	Görevi
Büyük Ruznamçe Kalemi	Gelir ve gider defterlerinin tutulduğu yerdir.
Baş Muhasebe Kalemi	Gelir ve giderleri denetlemek ve maliye kalemlerini yönetmek
Süvari Mükabelesi Kalemi	Kapıkulu ocağının süvarilerinin maaşını yönetmek
Haremeyn Muhasebesi	Mekke ve Medine'ye ait ve bağlı vakıfların kayıtlarını tutmak
Cizye Muhasebe Kalemi	Müslüman olmayanların cizye gelirlerini toplamak
Haslar Mukataası Kalemi	Vezir, sadrazam gibi devlet adamlarının haslarının kayıtlarını tutmak

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları **Osmanlıdan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı**, , Ankara,1998

Yukarıda görüldüğü gibi bazı kalemler defter kayıtları tutmakta, bazıları koordinasyon işlerini yürütmekte, bir kısım da gelir ve giderlerin toplandığı hazinelerinin yazı işlerini yürütmekte ve hesaplarını tutmaktaydılar.

1.3.1.1.2. Taşra Maliye Teşkilatı

Osmanlı İmparatorluğunda taşrada bugünkü anlamda merkezdeki baş defterdarlığa bağlı ayrı bir maliye teşkilatı mevcut değildi. Taşrada yani başkent İstanbul dışındaki yerlerinde ilgileri derecesinde devletin tüm birimleri ve görevlileri, gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ve devlet idaresinde görev almış bulunmakta idi. Tımar teşkilatına dâhil arazileri tımar ve zeamet sahipleri idare eder, vergilerini kendileri toplar ve bunlar hazineye gönderilmezdi. Has olarak verilen yerlerin gelirleri ile hazineye ait gelirler mütesellim, voyvoda, gibi kişilerce toplanıp, bu kişileri görevlendiren has sahiplerine veya hazineye gönderilirdi. Her eyalette oranın teşkilatına ve sancaklarının adedine göre hazine defterdarı, mal defterdarı ve tımar defterdarı bulunurdu. Hazine ve mal defterdarlarının görevleri aynıdır. Bunlar devlete ait gelirlerin tahsili, merkeze gönderilmesi, hesaplarının düzenlenmesi ve

verilmesi görevli idiler. Tımar defterdarı ise, tımar teşkilatı olan yerlerde tımarlıların hisseleri gibi olayların kaydını yaparlardı (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:388-398).

Hükümet nezdinde eyaletlerde olup bitenlerden birinci derecede valiler sorumlu idi. Vergilerin zamanında toplatılıp gönderilmesi, iltizam ve mukataaların idaresi yöneticilerin başta gelen görevleri arasında idi. Bu dönemde devlet tarafından görevlendirilen mütesellimler devlet hazinesine ait gelirlerin zamanında toplanıp gönderilmesinde mükelleflerle hazine arasında bir aracı durumuna gelmiş bulunmakta idiler. Ancak mütesellimler, zaman zaman çeşitli yollarla halktan haksız kazanç elde etme yoluna da gitmişlerdir.

Vergilerin toplanmasında din adamları da görev üstlenmişlerdi. Özellikle gayrimüslim mahalle ve köylerinin yönetimi 2864 tarihli Vilayet Nizamnamesine kadar papaz ve kocabaşılar tarafından yürütülmüştür. 19.yüzyıla kadar müslüman mahallelerini, kadının teklifi üzerine padişah beratı ile tayin olunan imamlar yönetmiş, muhtarlık teşkilatı kuruluncaya kadar muhtarların bütün görevlerini üstlenmişlerdir (Kütükoğlu,1999:565).

Görüldüğü gibi, Tanzimat'tan önce malî idarenin, merkeze tahsisli malvarlığının gelirlerini tahsil ve hesaplarının tutan mal defterdarları ile memurlardan başka taşrada kendisine doğrudan bağlı bir görevlisi mevcut değildi. Tımar sistemi kaldırılınca yani Tanzimat'a gelinceye kadar devlet ile vergi mükellefleri arasındaki ilişkiler mütesellimler gibi temsilciler vasıtasıyla yürütülmüştür. Bunlar malî idarenin elemanı olmamakla beraber bir tahsildar gibi vergi gibi devlet gelirlerinin tahsilinde uzun yıllar aracı olmuşlardır. Malî idarenin mükelleflerle ilk doğrudan teması merkezden eyaletlere temsilci gönderilmesi ile başlamıştır.

1.3.2. Tanzimat Dönemi Osmanlı Devletinde Malî Olaylar ve Malî İdare

Tanzimat hareketinin, esasta, malî ıslahat yönü ağır basmaktadır. Merkezde maliye teşkilatı yeniden düzenlendiği gibi eyaletlere de bu dönemde önem verilmiştir. 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 kalemleri olmak üzere birbirinden oldukça bağımsız iki bölümden meydana gelmiştir. Tanzimat devri boyunca maliye teşkilatı, klasik yapıdan modernleşmeye doğru en çok değişiklik geçiren bölümlerden biridir. Malî merkeziyetçiliğin gerçekleştirilmesi ideali, önce ülkenin ilkel sosyoekonomik ve idari yapısı, daha sonra iflas eden maliyenin yabancı devletlerce kontrolünün başlaması dolayısıyla gerçekleşmemiştir (Güran,1998:12).

Batı usulünde bir malî teşkilat kurulmasını sağlayacak modern malî ilkeler Tanzimat Fermanı ile ilân edilmiştir. Bunlardan kimileri, vergilerin halkın malî gücüne göre tayin edileceği, muntazam ve adil bir surette toplanacağı, devlet gelirleri ile giderlerinin Meclis-i Ahkâmı Adliye tarafından tespit edileceği ve denetleneceği konularına ilişkindir. Değinilen ilkeler, Batı’da henüz bir imparatorluk bünyesinde uygulanmamıştı. Bu nedenle, Osmanlı malî idaresini bu ilkeler üzerine yeniden inşa etmek imkânsızdı. I.Abdülmecit ile I. Abdülaziz devirlerinde malî alanda yapılmaya çalışılan yenilikler, modern maliyenin ruhunu teşkil eden denetim mekanizması oluşturulmadığı için noksan kalmıştı (Pakalın,1978:68).

“II. Abdülhamit döneminin ilk yıllarında, Meclis-i Mebusan’ın kurulması ile bu denetim cihazı oluşturuldu ise de, meclisin dağılması ve istibdat döneminin başlaması bu imkânı ortadan kaldırmıştır. Bu dönemde malî idare kötü bir hal almış, malî 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 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” (Ağar,2007:401).

Görülüyor ki istibdat devrinde malî idare, güçlü ve iltimaslı olanlar için iyi işlemekte, ancak kendi halinde olanlara kayıtsız kalmakta idi.

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

1.3.2.1. Maliye Nezâretinin Kurulması

1860 yıllara gelindiğinde, maliye nezâreti merkezi bir yapılanmaya kavuşmuştur. Kuruluşun ilk aşamasında var olan ikili yapı yerini merkez heyeti ve buna bağlı bürolara bırakmıştır. Böylece Tanzimat'ın ilanından itibaren oluşturulmaya çalışılan merkezileşme hareketinin kâğıt üzerinde de olsa gerçekleştiğini görmekteyiz.

Maliye nezâreti, heyet-i merkez-iyе'nin bütün işlemlerinden sorumludur. Bu dönemde oluşturulan kurallar günümüz maliye teşkilat ve görevleri ile ilgili bilgilere bize kaynak olması sebebiyle oldukça önemlidir. Maliye Nezâreti heyet-i merkezinin merkez teşkilatı birimleri; Varidat idâre-i Umûmî, Masârîfat İdâre-i Umûmî, Duyûnu İdâre-i Umûmî, Maliye Mekâtîp, Sandık Emâneti, Evrâk Müdîriyyeti, Tercüme ve Tahrîrat Ecnebiyye Müdîriyyeti, Muhasebât-ı Atîka, Muhâsebe-i Celîle'den meydana gelmiştir (Uzunçarşılı,1978:83).

Tanzimat'ın ilanından itibaren kâğıt üzerinde başlayan merkezi yapılanma hareketi kendini Maliye Nezaretinin işleyişinde önemli bir şekilde göstermiştir. Nezaretin merkezi bir yapılanmaya kavuşmasıyla beraber teşkilatın kurumsallaşma süreci işlemlerini sağlıklı bir şekilde devam ettirmek üzere 1838 yılında ilk Maliye Nazırı atanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:79).

Nazırın yapmakla yükümlü olduğu görevler Maliye ile ilgili düzenlenen nizamnamelerde açıkça belirtilmiştir. Bu görevler ise; (T.C. Maliye Bakanlığı, 1998:318-328).

1. “Maliye Nâzırı ilk önce devletin gelir ve harcama işlerini idare eder.
2. Gelir ve harcama işleri ile Duyûn-u Umûmiyye muhasebe işlemlerine başkanlık ve kontrol ve yapılan işlemlerin doğru olup olmadığını denetlemesi ve diğer daireler, askerîye ile sair nezaret ve idarelerin umur-u maliyesi (para işleriyle) ilgili teftişi ve bunların kontrolünden sorumludur.
3. Vârîdât-ı devletten doğrudan doğruya alınan verginin dağıtılması ve bölüştürülmesi ve tahsil işleri ve ne gibi araçlar kullanılacağına, onların sıralamasıyla ilgili kanun Nizamnameleri ve lâyhâları teklif eder.

4. Yükümlülüğüyle ilgili konularda vergilerle kolaylıklar sağlamak vâridât-ı devleti temin etmek ve masrafları düzenlemek ve bunların yerine getirilmesi için gerekli olan bütün kanun, nizâmat ve genel konuları içeren kanunları, lâyhaları esas alan kontrolleri ve gözlemleri yapmaya memurdur.

5. Meclis-i Umûmiye'ye bağlı olmadığı zamanlarda ve kararnameye göre görevle ilgili olarak ortaya çıkan ve beyan olunan ve uyarı yapılan masrafla ilgili olarak gerekli olan düzeltmelerin gösterileceği sözleşmeler hazırlamak ve bunları devletin kabul edeceği şekilde onaylamak,

6. Vekâletler bütçesinin bütün nezâretler ve idarelere ait olan gelir ve giderlerinin tahsisatın ayrılması ve bunların uygulanma kurallarını ve hesaplarını talep eder ve bu işin başkanlığını yapar. Maliye daireleri ve şubelerinin başkanlarının icraat esaslarına, maliye dairelerinin başkanı memurların ve vilâyet ve livâların genel maliye müdürleriyle, kazalara, mal memurlarının ve sandık eminlerinin her hareketini ve her tür gelir ve devlet hazinesine ve dairelere ve vilâyet sandıklarına Osmanlı Bankası merkez şubelerine teslim edecek ve ödeme fişini teftiş ve duyûn-u umumiye defterine kayıt olacak şekilde düzenleyip teslim eder.

7. Geliri artırma ve masraflara dair lâyhaları düzenlemek ve bunları Bâb-ı alîye takdim etmek”

1.3.2.2. Merkez Maliye Teşkilâtı

Tanzimat'tan öncesine kadar devletin gelir ve gider işlerine, divana dâhil bir baş defterdar tarafından idare olunan defterdarlık dairesinde bakılmakta idi. 1838'de maliye nezaretinin 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 üç sınıf memur tayin edilmiştir. Bu memurların başındaki muhasebeci ve kalem şefleri, başında bulundukları kalemin tüm işlerinden sorumlu olmuşlardır (Ortaylı,1979:169).

“Tanzimat'ın ilanı sırasında maliye nezareti teşkilâtı şu sekiz muhasebeden oluşuyordu: Maliye Muhasebesi, Sergi Muhasebesi, Ceride Muhasebesi, Esham

Muhasebesi, Mukataat Muhasebesi, Evkaf Muhasebesi, Zecriye Muhasebesi ve Haremeyn Muhasebesi. Sekiz adet olan kalemler (aklâm) ise, Maliye Mektubi Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi, Ebniye-i Hassa Kalemi, Feshane, Cizye Kalemi, Zahire Kalemi, Anbar Kalemi ve Derya Kalemi'dir" (Ağar,2007:402) .

Devlet işlerinin meclislerde görüşülmesi usulü II. Mahmut döneminde kabul edilmiştir. O devirde bu maksatla değişik isim ve unvanla meclisler kurulmuştu. 1840 yılında maliye nezaretinin 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 malî idareye yardımcı olmak gerekse Tanzimat ile ilgili yeni reformların uygulanışından doğan sorunları çözmek amacıyla çeşitli komisyon ve meclisler oluşturulmuştur (Mutlu,2009:64).

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

1.3.2.3. Taşra Malî İdaresi

Tanzimat'tan önce eyalet, bir veya birkaç yıl için vergi bakımından bir memura satılır, o memur da hükümet hazinesinin gelirine teminat olmak üzere bir Hristiyan sarrafı kefil gösterirdi. Böylece hem mültezim, hem de kefil 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. Ancak Tanzimat sonrasında merkezci eğilimlerle düzenli ordu ve merkezi hazine kurulmasıyla eyalet yönetimi eski önemini yitirmiştir (Ağar,2007:412).

"Tanzimatın getirdiği önemli yeniliklerden biri de Muhassıl Meclislerinin kurulmasıdır. Muhassıl Meclisleri Osmanlı Devlet adamlarının vergi toplama da karşılaşılan ciddi sorunların çözümü için düşünülmüş bir uygulamadır. Sancak merkezlerinde oluşturulan bu meclislerin amacı etkin ve adaletli bir şekilde vergilerin toplanmasını sağlamaktır.

Muhassıl Meclisleri Osmanlı Tarihinde seçim geleneğinin de başlangıcını oluşturmuştur. Bu meclisin "muhassıl" denen başkanı merkezden atanıyordu.

Meclisin doğal üyeleri sancak üst düzey bürokratlarıydı. Bu üyelerin yanında halkı temsilen halkın seçtiği dört üye daha yer alıyordu. Bu meclisin en önemli görevi toplanacak vergiyi belirlemek ve bunların düzenli toplanmasına yardımcı olmaktı. Muhassıl Meclislerine üye seçimi ise birkaç aşamadan sonra gerçekleşiyordu. Sadece erkeklerin aday olabildiği bu meclislere öncelikle aday olabilmek için yöre halkından olmak; akıllı, namuslu ve seçkin bir kişi olmak; ülke sorunlarına duyarlı ve devlet işlerine vakıf olmak gibi şartlar aranıyordu. Bu şartları taşıyan adaylar arasından kura yoluyla asıl adaylar belirlenirdi. Seçimler köylerden başlıyordu. Her köy ilk olarak kura ile seçtiği 5 kişiyi kazaya gönderiyordu. Seçilenler kazada toplanıp muhassıl üyelerini seçmek üzere sancak merkezlerinde ki büyük salonlarda toplanıyorlardı. Kısa süre uygulanan muhassıllık sisteminden beklenen fayda sağlanamamış, 1840 ve 1841 yıllarına ait devlet gelirlerinde büyük azalmalar meydana gelmiştir. Öte yandan maliyede gelirler aleyhinde ortaya çıkan bu farkın bir şekilde giderilmesi gerekmiştir. Devlet bu açığı kâğıt para emisyonu ile kapatmak istemiş ve Osmanlı Devleti'nde ilk defa kâğıt para çıkarılmıştır.

Bu olumsuz neticeler üzerine muhassıllık sistemi 1842 yılının başında kaldırılarak eski iltizam usulüne dönmüştür. Bu tarihten itibaren muhassıllıklar birleştirilip eyaletlere defterdar adıyla daha geniş yetkilerle donatılmış maliye memurları gönderilmiştir. Muhassıllık meclisleri ise memleket meclisi adı altında faaliyetlerini 1849 düzenlemesine kadar sürdürmüş, bu tarihte de eyalet meclisleri ismini almıştır”

(Çevrimiçi)<http://www.dunyabulteni.net/?aType=haberYazdir&ArticleID=163452&tip=haber>, Erişim Tarihi: 28.09.2013

Tanzimat döneminde, 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 coğrafî sınırları değiştirilmiş; bazı sancaklar eyalet haline getirilmiştir. Kurulan eyaletler, eski eyaletlere nazaran daha küçük olmuştur. 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 malî yetkilerini de maiyetinde çalışan muhafız ve

defterdar ile paylaşmaya mecbur kalmıştır. Defterdar eyaletin malî işleri ile görevli ve maliye nezareti ile doğrudan doğruya haberleşme yetkisine sahip kılınmıştır. Verginin toplanması için görevli defterdarlar atanmasının dışında, valinin yetkileri defterdarlık meclisi adıyla bir eyalet meclisi teşkil edilmek suretiyle de sınırlandırılmıştır. Valiler ihdas olunan meclislere danışmaksızın bir şey yapamamakta idiler (Uzunçarşılı,1978:412).

Tanzimat mali sisteminin önemli kurallarından biri tüm gelirlerin devlet hazinesine gelip, burada toplanması ve tüm giderlerin hazineden karşılanmasını öngörüyordu. Bu kuralın sağlıklı işlemesi için yapılan reformlardan bir tanesi, toplumda rahatsızlık uyandıran haksızlık ve şikâyetlere yol açan iltizam usulünün kaldırılmasıdır. İltizam usulünün kaldırılmasının amacı, vergi toplama görevinin devlet tarafından adalet çerçevesinde ve belirli esaslara dayanılarak yerine getirilmesi idi.

İltizam usulünde keyfi hareket eden mültezim, mütevellî vs. kişilerin davranışları ve iltizam usulü sistemi merkezden yönetim ilkesiyle çalışması nedeniyle de kaldırılması gerekli bulunmakta idi. Sonuç olarak, Maliye Nazırı Hacı Saip Paşa döneminde Tanzimat'ın uygulandığı tüm bölgelerde, 1840 malî yılı başı olan Mart ayından itibaren iltizam usulü kaldırılmıştır. Tüm vergi ve resimlerin merkezi idare tarafından toplanması karara bağlanmıştır. Böylece taşrada bulunan vergi toplama ile görevli kişilerin görevleri sona ermiştir.

“Mültezimlerin bıraktığı boşluğu doldurmak ve devletin ihtiyacı olan vergilerin doğrudan idaresi ve bir an önce tahsili için taşrada “*defterdar*” veya “*defterdar-ı emval*” denilen memurluklar oluşturulmuştur. Valilerin vergilendirme ile ilgili yetkileri kaldırılmıştır. Böylece defterdarlar, eyalet yönetiminden bağımsız, maliye nezaretine bağlı, vergilerin devlet hazinesi adına tahsil edilmesini sağlayacak maaşlı devlet memurları olarak bir tür malî vali durumuna getirilmiştir. Defterdarlar kendilerine verilen 20 Ocak 1840 tarihli talimata uygun olarak yanlarında biri mal kâtibi diğeri emlak ve nüfus kâtibi olmak üzere iki yardımcı ile birlikte ülkeye dağılmışlardır” (Ağar,2007:413).

“Geniş yetkilerle göreve başlayan defterdarlar padişahın mutlak vekili durumunda olan valilerin 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. Defterdarlar gittikleri eyaletlerde Müslim ve gayrimüslimlerin idareye katılmalarını amaçlayan defterdarlık meclisleri oluşturmuşlardır. Defterdarlık meclisleri veya daha sonraki adıyla memleket meclisleri 1864 Vilayet Nizamnamesi’nden önce ülkemizde kurulan mahalli idare kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılabilir “(Öner,2005:264).

Tanzimat’ın ilk iki yılında başta aşar olmak üzere bütün vergiler defterdarlar 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 defterdarlıklar kaldırılmıştır. Emaneten idarenin gelir kaybına ve emaneten idare hesaplarının alınamaması ve karışmasına yol açtığı, memurların aşar için çiftçiden aynî olarak aldıkları ürünü saklayıp zamanında satamadıkları gibi gerekçelerle iltizam usulüne tekrar dönmüştür. İltizam usulünün uygulamasının ıslah edilerek sakıncalarının azaltılmasına karar verilmiştir. Ayanlar yeni uygulamayı benimsememiş ve tahsildarlara yardımcı olmamışlardır. Sancak ve livalardaki bağımsız defterdarların görevlerine son verilince görevleri mülki idare amirlerine bırakılmıştır. Valilere asayiş görevine ek olarak malî idarenin sorumluluğu da verilmiştir. Valilere eski otoriteleri iade edilmiş; ancak meclisler valilerin başkanlığında verginin tespiti görevlerine devam etmişlerdir. Eyalette valilerin maiyetlerine birer defterdar, her sancağa birer kaymakam ve mal müdürü ve kazalara birer müdür atanmıştır. Nezarete doğrudan bağlı defterdar ve defterdarlıkların kaldırılması üzerine vilâyet, sancak ve kazalarda maliye nezaretini temsilen mahalli mülki amire bağlı defterdarlar ve mal müdürleri görevlendirilmesi uygulamasına geçilmiştir (Güran, 1998:36).

1.3.2.4. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)

Tanzimat, mevcut maliye nezaretine bir de Divan-ı Muhasebat’ın eklenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış; ancak bu daire ancak 1879’da faaliyete geçebilmiştir. Meclis-i Muhasebe-i Malîye, 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 nezaretine bağlı olarak Divan-ı Muhasebat adıyla yeni bir birim kurulmuştur. Üç yıl sonra 1865 yılında da nizamnamesi yürürlüğe girmiştir (Akgündüz:1997:34).

İlk Türk Sayıştayı 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 nezaretine bildirmekle görevli idi. Muhakeme dairesi ise aşar ve rûsum 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. Kararname, Divan-ı Muhasebatı hiçbir bakanlığa tâbi tutmamış, vilâyet hesapları Divanın denetimine tabi tutulamamıştır (Akgündüz:1997:24).

1.3.3. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Devleti Malî İdaresi

“Maliye nezareti 1838’de kurulmuş olmakla beraber meşrutiyete kadar idarenin birimlerinde köklü değişiklikler yapılamamış, nezaret kurulurken esas itibariyle, hazine birliği sağlanmış ve malî idarenin başındaki kişinin ünvanı defterdar yerine nazır olarak değiştirilmiş, taşra teşkilatı tam anlamıyla mevcut olmadığından merkez birimlerinde bazı düzenlemelerle yetinilmiştir. Nezaretin birimlerindeki köklü değişiklikler ancak 1880 yılında gerçekleştirilebilmiş, bu sırada Maliye nezaretinin teşkilatı ve görevleri batıdaki örnekleri gibi merkez, taşra ve bağlı idareler olarak baştan aşağı yeniden düzenlenmiştir. Nezaretin bu yapısı, zaman zaman teşkilat ve görevlerinde, günün şartlarına göre yapılan değişiklikler ile 1984 yılında hazine teşkilatının ayrılmasına kadar yüzyıl süreyle devam etmiştir” (Ağar,2007:432).

1880 tarihli nizamname ile maliye nezareti merkez ve bağlı idareler olarak iki kısma ayrılmıştır. Merkez teşkilatında birimlerin kalem olarak ayrımına son verilmiş, birimler genel müdürlük veya müdürlük olarak daha büyük daireler içinde

toplanmıştır. Merkezdeki temel daireler gelir, gider ve borç idareleridir. 1871 tarihli Vilayet Kanununa göre mülki amirler yönetiminde vilayet, sancak ve kazalarda görev yapan defterdar, muhasebeci ve mal müdürlerine bağlı birimler de nezaretin vilayet maliye teşkilatını oluşturmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:418-431).

Şema 1.1. Maliye Nezareti Teşkilat Şeması (1880)



Kaynak: Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, s:373 Ankara,2005.

Şema 1.1. de görüldüğü gibi bu dönemde devletin tüm malî işlemlerini denetlemekle görevli Maliye Teftiş heyeti de merkez daireleri arasında yer almıştır. Müstakil birer idare olan vergi, rüşumat, aşar ve ağnam emanetleri ile Meskûkat-ı Şahane Müdüriyeti Nezaretin şubeleri arasında yer almıştır.

Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilen malî reformlarından belki de en önemlisi bütçe reformu olmuştur. Bütçe hakkı 1876 anayasası ile kabul edilmiş, ancak anayasanın hemen ertesi yıl uygulamadan kaldırılması ile II. Meşrutiyete kadar geçen 30 yıl boyunca meclisler tarafından kullanılması mümkün olmamıştır. I. Meşrutiyet döneminde bütçeler yine eskiden olduğu gibi maliye nezaretince hazırlanıp nazırlardan oluşan bir komisyon tarafından incelendikten sonra padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe konulmuştur. Maliye nazırının diğer nezaretlerin uygulamalarına karşı tedbir alabilme imkânı olmadığından malî disiplin sağlanamamıştır (Kütükoğlu,1999:585).

II. Meşrutiyetin ilanından hemen sonra bu gidişe son verilmiş ve bütçe prensiplerine uygun bütçeler yapılmaya başlanmıştır. Anayasanın tekrar yürürlüğe konulması ile çalışmalarına başlayan Osmanlı parlamentosu, 1909 yılında genellik ve birlik prensiplerine uygun olarak hazırlanmış olan ilk çağdaş bütçeyi görüşerek kabul etmiştir. Bu bütçe ile devlet dairelerinin tümü tek bir bütçe altında toplanmıştır. Daha önceleri devletin diğer idarelerine dağıtılmış olan gelirleri maliye hazinesinde bir araya getirilmiş, genel bütçeye dâhil bütün dairelerin tek bir veznesi olmuştur (Kütükoğlu, 1999:586).

Meşrutiyet döneminin malî idaresinin merkez teşkilatında bulunan önemli birimlerine aşağıda kısaca değinilecektir. Taşra teşkilat yapısı Cumhuriyet ile birlikte önemli yapısal değişikliklere uğradığından bu bölümde bahsedilmemiştir.

1.3.3.1. Gelir (Varidat) İdaresi

Merkezdeki Varidat İdaresi gelir kanunu ve tüzük tasarıları ile gelir bütçesinin hazırlanması, gelir tahakkuk ve tahsilat rakamlarının izlenmesi, gelir kesin hesabının çıkarılması ve devlet mallarının idaresi (milli emlak) ile müstakil idareler (emanetler) ise vilayetlerde vergi kanunlarının uygulanması ve vergilerin tahsili ile görevlendirilmiştir. 1888 yılında, gelir ve gider işlemlerinin bir arada yapılması amacıyla gelir ve gider idareleri “Muhasebe-i Umumiye-i Malîye” idaresi adı altında birleştirilmiştir. Taşrada vergi ile görevler mal memurlarına verilmiş, defterdarlıklara da nezaret görevi verilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 1998:446).

1.3.3.2. Gider (Masarifat) İdaresi

Devletin her yıl gider bütçesinin hazırlanması ve yıl içinde uygulanması, giderlere ilişkin kanun ve tüzük tasarılarının hazırlanması ve devletin gider kesin hesabının çıkarılması ile görevlendirilmiştir. Görevini vilayet ve kaza mal sandıkları, Osmanlı bankası ve gelir idaresi ile işbirliği yaparak yürütmüştür. Görüldüğü gibi, bu dönemde gider idaresi hem devletin gider bütçesini ve mevzuatını hazırlamakta ve uygulamakta hem de devletin muhasebe kayıtlarını tutmaktadır.

Meşrutiyet döneminde genel olarak, maliye nezaretinin ve maliye nazırının devlet içinde malî işlerdeki yetkisi ve nüfuzu Tanzimat dönemine göre büyük ölçüde artmıştır. Tanzimat döneminde ve Anayasadaki hükümlere rağmen I. Meşrutiyet

döneminde sarayın ve diğer nezaretlerin kural dışı hâkim olamayan ve bütçe disiplini sağlayamayan maliye nazırları II. Meşrutiyetten sonra bu imkâna kavuşmuşlardır. Bu husus ilk olarak 1909 yılında, günümüzdeki gibi genellik ve gayri safilik ilkelerine uygun bir bütçe yapılmasıyla başlamış, 1910 yılında anılan bütçe ilkeleri ile bütçe hazırlama ve uygulama kurallarının Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla kalıcı hükümler haline getirilmesiyle süreklilik kazanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:448).

1.3.3.3. Düyun-u Umumiye İdaresi

Bu dönemin en mühim olaylarından biri Düyun-ı Umumiye'nin kuruluşudur. Devletin belirli bazı tekel ve vergi gelirlerinin tahsili yetkisi, borçlar tamamen ödeninceye kadar, yabancılarla ortaklaşa yönetilen bu idareye verilmiş, idare ülke içinde geniş bir teşkilat kurarak ikinci bir maliye nezareti gibi faaliyette bulunmuştur. Düyun-u Umumiye'nin dayandığı esaslar 20 Aralık 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi'nin yer almaktadır. Bu kararname hükmüne göre Düyun-u Umumiye'ye altı gelir terk edilmişti. Tütün ve ipek öşürleri, müskirat ve balık resimleri, tuz ve evrak-ı sahiha varidatı. Bunlardan başka Bulgaristan'ın vereceği “Rumeli Sarki” vergisi ile Kıbrıs varidat fazlası da Düyun-u Umumiye'ye aitti. Düyun-u Umumiye'de bütün muameleleri idare eden bir konsey vardı. Bu konsey, İngiliz-Felemenk, Fransız, Alman, Avusturya- Macaristan, İtalya ve Osmanlı Dayinleri Vekilleri ile bir kısım tahvilat hamillerine vekâlet edecek ve Bank-ı Osmani tarafından veya bu tahvilat hamillerinin “Dersaadet”te akdedecekleri Meclis-i Umumi'nin kararıyla yetkili kılınacak olan bir azadan teşekkül etmişti (Temel,2009:10).

Düyun-u Umumiye idaresi vergi ve resimleri toplama hakkına sahip olduğu gibi gelir kaynaklarını işletme hakkına da sahipti. Kurulun üyelerinin dolaylı yollardan Batılı ülkelerce atanması ve kurul üyelerinin Osmanlı ile iş ilişkisindeki şirketlere yakınlığı nedeniyle, Osmanlı Devleti yarı sömürge haline getirilmişti. Bu idare devlet içinde devlet görünümünde olmuş, yapılan işler hakkında Osmanlı Devleti'ne herhangi bir bilgi aktarımı yapılmamıştır. Örneğin, İtalya Düyun-u Umumiye'den aldığı istikrazla Trablus Savaşı'nı finanse etmiştir. Burada Osmanlı'nın kendi gelirleriyle kendisine açılmış bir savaşı finanse etmesi Osmanlı

Devleti'nin malî otoritesinin vesayet altına alındığını göstermektedir (Ağar,2007:411).

1.3.4. Osmanlı Devleti Malî İdari Yapısının Cumhuriyete Yansımaları

Osmanlı'nın son dönemlerinde ülke ekonomisi dışa bağımlı, yabancı güçlerin denetiminde bir döngü içerisine girmişti. Elde edilen gelir kaynakları yetersizdi ve bu durum devlet borçlarını ödenemez hale getirmişti. Borçların dışında devlet memurlarının maaşı bile ödenememekteydi. Bu haldeyken bir de Kurtuluş Savaşı mücadelesi veren devlet, Cumhuriyet yönetimine çok kötü şartlarda girmişti.

Osmanlı devletinin özellikle de son dönemlerinde devlet gelir ve giderlerinin tümünü kapsayan bir bütçe uygulaması söz konusu değildi. Düyun-u Umumiye'nin varlığı devlet gelirlerinin yönetimini ikili bir yapıya sokmaktaydı. Gelir ve giderlerin birliğini sağlayan ilk bütçe uygulaması 1909 yılında söz konusu olmuştur. 1909 bütçesi gerek sistematığı itibariyle gerekse de bütçe hakkına sahip olması nedeniyle Cumhuriyet yılları bütçe anlayışına temel oluşturacak bir bütçe olmuştur. TBMM hükümetinin ilk bütçesi olan 1920 bütçesi daha önce çıkarılan geçici bütçe niteliğindeki avans kanunlarından daha ileri bir bütçedir. Bu ilk bütçenin gelir ve gider bölümleri “Osmanlı Bütçe Sistemi”nden esinlenerek hazırlanmıştır. Maliye Tarihimizde bütçe hakkının ve modern bütçe ilkelerinin tam olarak kabul edilip yerleşmesi Cumhuriyet'ten sonra mümkün olmuştur. 1924 yılına kadar çıkarılan bütçeler avans kanunları niteliğindeyken,1924'ten sonra normal bütçe kanunları çıkarılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası'nda bütçelerin meclise sunulacağı ve yıllık olacağı belirtilmiştir. Bu ise, “Bütçe Hakkı”nın 1876 Anayasası'ndan sonra ilk kez 1924 Anayasası ile kabul edildiğini göstermektedir.

Cumhuriyetle birlikte malî sistemimiz birçok yapısal değişikliğe uğrasa da Osmanlı dönemi malî yapısı Cumhuriyet dönemi çalışmalarına kaynak oluşturmuştur. Mâlî idare de yapılan teşkilat düzenlemeleri de bu paralel de ele alınmış yüz yıllarca varlığını sürdüren malî teşkilat yapısı da referans esas alınarak yeni bir döneme geçiş sağlanmıştır.

Milli mücadele ve Cumhuriyet Dönemine Gelirken Maliye Teşkilatı yapısı aşağıdaki gibi şekillenmiştir.

**Şema 1.2. Milli Mücadele ve Cumhuriyet Dönemine Gelirken Maliye Teşkilatı
(1920)**



Kaynak: Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı, T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, Ankara, 1994.

Şema 1.2. de görülen teşkilat yapısı Osmanlı Maliye Teşkilat yapısı ilerleyen bölümlerde anlatılacağı gibi Cumhuriyetinin döneminin de ana iskeletini oluşturmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM:

CUMHURİYET DÖNEMİ MALÎ İDARE

Cumhuriyet dönemi 1923 yılında başlamış ise de, bu dönemi daha iyi anlamak bakımından birkaç yıl geriye Milli Mücadelenin başladığı yıllara gitmekte fayda vardır. Bu bakımından bu bölümdeki incelemelere milli hükümetin kurulduğu 1920 yılından itibaren başlanmaktadır.

2.1. 1920-1936 DÖNEMİ

“1920 yılında İstanbul’un işgal edilmesi ile Anadolu ile İstanbul’un bütün idari bağları kopmuştu. Milli mücadelenin sekteye uğramaması için Mustafa Kemal ve arkadaşları tarafından gerekli tedbirler alınmış, bu tedbirlerin temini için bütün vilayetlerde yetkili askeri ve mülki memurlarının Heyet-i Temsiliye ile bağlantılarını sürdürmeleri ve yürürlükteki kanunların uygulanması istenmiştir.

Türkiye’nin ilk Bakanlar Kurulu, Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından mutlak çoğunluğunu alan on bir üyenin atanması ile 2 Mayıs 1920’de atanması ile oluşmuştur. Bu on bir üye arasında Maliye, Gümrük ve Tapu Bakanı da bulunuyordu.

“4 Ocak 1921’de her bakanlığın merkez ve taşra kadrolarının tespiti için bakanlık müsteşarları ile milletvekillerinden oluşan bir komisyon kurulması kararlaştırıldı. Bu karar, malî ve diğer idarelerdeki tüm istihdamın belirlenmesi için ilk adımını oluşturmaktaydı. 30 Ekim 1922’de Osmanlı İmparatorluğu’nun sona erdiğine, Türkiye hükümetinin Osmanlı İmparatorluğu’nun yerine geçtiğine ve onun milli hudutlar içerisinde varisi olduğuna karar verildi. Böylelikle, malî idarelerin ve politikaların uygulanacağı coğrafi sınırların belirlenmesi için de ilk adım atılmış oldu” (Öner,2005:450).

24 Temmuz 1923’de tarihimizin en önemli antlaşmalarından olan Lozan barış antlaşması ile çok önemli konular da kazanımlar elde edilmiş, Türkiye 150 yıldır tabi olduğu adli, ekonomik ve malî ilişkilerindeki bütün kısıtlamalar ve kapitülasyonlardan kurtulmuştur. 1930 yılına kadar olan kısa zaman aralığı içinde bilinçli ve sistemli bir program uygulanmış, bu süre içerisinde Cumhuriyet ilan

edilmiş, devlet yeniden yapılanmış, devletin idari, malî ve sosyal yapısında temel değişikliklere gidilmiştir.

2.1.1. Cumhuriyetin Başında Ülkenin Ekonomik ve Malî Durumu

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlının maddi ve manevi mirası üzerine kurulmuştur. Osmanlı Devletinden Cumhuriyet idaresine geçiş sekiz yıl süren çetin bir savaş sonunda gerçekleşmiştir. Türkiye'nin yıllarca süren savaşlar nedeni ile nüfusu 1914-1927 yılları arasında önemli ölçüde azalmıştı. Nüfustaki azalma en çok büyük şehirlerde meydana gelmiş. Toplam nüfusun azalması, etnik yapının değişmesi ve şehirleşme olgusunun gerilemesi ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir. Ancak, uzun dönemde kendi içinde dil ve din birliği olan etnik karşıtlıklar daha da azalmış ve ekonomik gelişme için daha elverişli bir ortam yaratılmıştır (Şahin,2006:31).

Osmanlı Devletinde ekonomik düzen, büyük ölçüde toprağa ve tarımsal üretime dayanıyordu. Bu düzen 18. ve 19. yüzyıllarda da, İmparatorluğun yıkıldığı Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda da aşağı yukarı aynı nitelikleri arz ediyordu. Ekonomik yapı sadece geri değil, aynı zamanda iç bütünlükten de yoksundu. İç piyasalar bütünleşmemişti. Ekonominin alt sektörleri birbirlerini tamamlayıcı bir fonksiyon yerine getirmiyordu. Tarım, çok büyük ölçüde öz tüketim için veya küçük yerel pazarlar için üretim yapıyordu. Sanayi küçük atölyelerde kol gücü ile faaliyet gösteriyordu. Her bölge, her vilayet ayrı bir ekonomik birim niteliği arz ediyor. Kendi kendine yetme çabası içinde bulunuyordu. İmparatorluğun son döneminde gelişen hizmet sektörü; özellikle ulaştırma, bankacılık, dış ticaret Osmanlı ekonomisinden çok Kapitalist Batı Avrupa ekonomileriyle bütünleşmiş gibiydi. Ekonominin tek sorunu sanayileşmemiş olması değildi. Ekonomik sektörlerin tümü perişan ve ilkel bir manzara sergiliyordu. Tarımsal faaliyetler çok ilkel ve asırlardır değişmemiş yöntemlerle yürütülüyordu (Şahin,2006:6).

Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde birkaç nüfus sayımı denemesi yapılmıştır. Bunlar tüm ülkeyi kapsamıyordu ve sağlıklı olmaktan uzaktı. Fakat daha sağlıklı veriler olmadığından bu istatistikler nüfusla ilgili tahminlerde baz olarak

kullanılmaktadır. Nüfus artış hızı Avrupa ortalamasının gerisindeydi. Bir yandan savaşlar doğurganlığı düşürmüştü, bir yandan da yine savaşlar, hastalıklar ve kıtlıklar yüzünden ölüm oranı yüksekti. Gerek köylerde gerekse şehirlerde halkın yaşama standardı çok geri idi. Köylere hiçbir medeni hizmet götürülemedi, köylerin çoğunun elverişli olmayan yerlerde kurulmuş olduğu, sağlık şartlarının çok kötü durumda bulunduğu aktarılmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun okuryazarlık, eğitim ve sağlık nitelikleri ile devletin sağladığı eğitim ve sağlık hizmetleri de iyi değildi. 1924 yılında Türkiye’de ilk, orta ve yükseköğretim düzeyinde 5.000 okul, 12.400 öğretmen ve 359.000 öğrenci, 1.000 doktor ve 10.000’den daha az hastane yatağı vardı. 1927 sayımına göre okuryazar oranı yüzde 11 idi 1920’lerin başında üretim hâlâ tarih öncesinden kalma teknikler, araç ve gereçlerle yapılmakta idi. Yeni araç ve gereçler ve üretim yöntemleri kıyı şeritleri ile demiryolu bölgelerinde biraz daha yayılmıştı. Traktör sayısı 1.000, kara saban 1,1 milyon, demir pulluk 200 bin civarında idi (Tezel, 2000:102).

Özetle Cumhuriyet döneminin başlangıç yılları, ekonomik, sosyal ve malî anlamda zayıf bir süreci yansıtmaktadır. Savaşın yarattığı tahribat, Osmanlıdan devralınan ağır borç yükü, ülkede yer alan yabancı şirketler ve onların egemenliği, ithal mallarını koruyan bir gümrük rejimi ve gümrük egemenliğinin tamamen kaybedilmesi, işgücü yaratacak olan nüfusun savaşta kaybedilmesi, dünya ekonomisinin içine girmek üzere olduğu durgunluk süreci ve malî yapının yabancıların eline geçmesi, Cumhuriyet yönetiminin devraldığı ve ilk göze çarpan ekonomik sorunlar olarak gösterilebilir.

1920’li yılların Türkiye’si ekonomiyi istenilen yönde geliştirme olanağı vermeyecek kadar altyapısız dışa açık ve dış dünya ya bağımlı bir durumdadır. Diğer yandan ekonomi içinde girişimcilik deneyimi ve sermaye birikimi olmadan ekonomik yaşamın millileşmesi ve devlet desteği gereklidir. Bu dönemde özellikle İzmir İktisat kongresinde alınan kararlar ve Lozan Barış antlaşmasının hükümleri hiç kuşkusuz, Cumhuriyet tarihinin ilk on yılının ekonomik kalkınma stratejilerinin temelini oluşturmakta, ekonomik ve malî uygulanacak politikalara yön vermiştir.

2.1.2. Maliye Bakanlığının İlk Teşkilatlanması

1920 yılında Büyük Millet Meclisinin açılmasından sonra, tüm bakanlıklarla beraber Maliye Bakanlığı da devlet teşkilatı içerisinde yerini almıştır. Meclis tarafından, Maliye Bakanlığı'na gelir, bütçe ve hazine gibi görevlerle beraber gümrükler ve tapuya ilişkin yetkilerde verilmiştir.

“1920 yılından Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılı sonuna kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamamış, harcamalar, geçici bütçe ve avans kanunlarının verdiği yetkiler ile yapılmıştır. 1920 yılı bütçesi yılın dokuzuncu ayında 30 Eylül 1920'de BMM'ne sunulmuş ve malî yılın son günü olan 280 Şubat 1921'de kabul edilebilmiştir. Aynı şekilde 1921 yılı bütçe kanunu da malî yılın bitimine iki gün kala 26 Şubat 1922'de kabul edilmemiş, 1922 ve 1923 yıllarında ise bütçe kanunu hiç hazırlanmamıştır” (Öner,2005:489).

Bu dönemde hükümet modern anlamdaki merkez-taşra örgütlenmesini tamamlamak üzere 1920-1926 tarihleri arasında gerekli hukuki temelleri oluşturmaya başlamıştır. Cumhuriyet döneminin ilk bütçesi olan 1924 bütçesi ile 1925 yılı bütçeleri gelir ve gider ilkeleri bakımından büyük bir yenilik içermemiştir. Bu bütçeler, bütçede gösterilmeyen vergi ve resimlerin alınamayacağı, ihtiyaç fazlası memurun yeni işlere yerleştirilmesi sona erinceye kadar yeni memur alınmayacağına dair hükümler getirmiştir. Sadece bütçeyle ilgili hususları içeren ilk bütçe 1 Haziran 1926'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu bütçeyle ilk defa, Maliye Bakanına hazine bonusu ihracı yetkisi verilmiştir (Ağar,2007:412).

1 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe giren 1927 yılı Bütçe kanunun ekinde Maliye Bakanlığı'nı oluşturan ana birimleri görmek mümkündür:

Tablo 2.1. 1927 Yılı İtibariyle Maliye Bakanlığı Kadro Durumu

<u>Merkez Teşkilat</u>	<u>Kadro Sayısı</u>	<u>Taşra Teşkilatı</u>	<u>Kadro Sayısı</u>
Müsteşar	1	Defterdar Ve Vilayet Muhasebe Müdürü	63
Muhasebe-i Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi	38	Muhasebe Müdürü	4
Varidat-ı Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi	81	Kaza Malmüdürü	327
Memurin Müdüriyeti	20	Vilayet ve Kaza Muhasebe Kalemleri	1.014
Düyun-Muntazama Müdüriyeti	7	Sandık Emni	447
Muhasebe,i Maliye Müdüriyeti	20	Varidat Müdürü	11
Emlak-ı Milliye Müdüriyeti	22	Vilayet Ve Kaza Varidat Kalemleri	6.977
İstatistik Müdüriyeti	5	Tuz,Balık,Pul Müdürü	39
Muhassasat-ı Zatiye Müdüriyeti	32	Tuz,Balık,Pul kalemleri	1.080
Hazine,Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti	14	İstanbul ve İzmir Emlak İdaresi	10
Kalem-i Mahsus Müdüriyeti	5	İstanbul Muhakemat Encümeni	79
Pul ve Kıymetli Evrak ve levazım Müdüriyeti	22	Milli Saraylar Müdüriyeti	95
Hukuk Müşavirliği	11	Vilayet Ve Kaza Odacıları	710
Tasfiye-i Hesabat Müdüriyeti	37	Toplam	10.856
Heyet-i Teftişîye	58		
Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri	440		
Müessesat-ı Maliye ve Şirketler Komiserleri	15		
Darphane-i Milli	37		
Maliye Mektebi	14		
Toplam	966		

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

1927 yılı Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığına 966 adedi merkez, 10.856 adedi taşra (vilayetler) olmak üzere toplam 11.822 adet kadro tahsis edilmiştir. Merkezdeki kadroların 1.926 adedi(yüzde 16,3) muhasebe ve saymanlık hizmetleri,8.210 adedi (yüzde 69,4) vergi ve dışı gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsil işleri, 777 adedi müstahdem pozisyonu olmak üzere 1.686 adedi (yüzde 14,3)

bakanlığın hazine, personel, milli emlak, emeklilik ve diğer birimleri için öngörülmüştür (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:359).

Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip bir idare olarak kurulan Kefalet Sandığı ise 1927 yılında kabul edilen 1113 sayılı Kefalet Kanunu ile kurulmuştur. (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:117).“1929 yılında çıkarılan Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair 1452 sayılı Kanuna ek 2 no’lu cetvel ile devlet teşkilatının tümü ve bu arada Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve isimlendirilmiştir. 1929 yılında Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatının ana birim ve ünvanlara göre dağılımı aşağıdaki tablodaki gibidir” (Öner,2005:491).

Tablo 2.2. 1929 Yılı İtibariyle Maliye Bakanlığı Kadro Durumu

<u>Merkez Teşkilat</u>	<u>Kadro Sayısı</u>	<u>Taşra Teşkilatı</u>	<u>Kadro Sayısı</u>
Müsteşar	1	Defterdar	63
Muhasebat Umum Müdürlüğü, Maliye Muhasebe Müdürlüğü ve Vekâlet Muhasebe Müdürleri	554	Merkez Mal Müdürü	3
Varidat-ı Umum Müdürlüğü	68	Muhasebe Kalemleri	565
Memurin Müdüriyeti	20	Kaza Malmüdürü	337
Muntazam Borçlar Müdüriyeti	34	Sandık Emni	397
Milli Emlak Müdürlüğü	22	Tahsil Müdürü	1
İstatistik Müdüriyeti	3	Tahsil Heyeti Memurları	3.851
Nakit İşleri Müdürlüğü	25	Varidat Müdürü	10
Merkez Muhasebeciliği	26	Varidat Memurları	3.356
Hukuk Müşavirliği	15	Tuz İnhisar Müdürlükleri	353
Kalem-i Mahsus Müdüriyeti	4	İstanbul Av Vergileri Müdürlüğü	96
Evrak Müdürlüğü	10	Vilayet Av Vergileri Memurlukları	37
Pul ve Kıymetli Evrak ve levazım Müdüriyeti	18	Vilayet Emlak İdareleri	11
Hesaplar Tetkik Ve Tasfiye Kalem	10	Pul Tetkik Memurları	27
Teftiş Heyeti Reisliği	48	İstanbul Muhakemat Müdürlüğü	3
Darphane Müdürlüğü	32	Toplam	9.171
Müessesat Muhasebecilikleri	89	Bağlı Kuruluşlar	
Askeri Muhasebeciler	151	Tapu Umum Müdürlüğü	
İstanbul Damga Müdürlüğü	21	Rüsümât Umum Müdürlüğü	
Tuz İnhisar İdaresi Umum Müdürlüğü	40	Kefalet Sandığı	
Toplam	1.190		

Kaynak: Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, s:492 Ankara,2005.

1452 sayılı kanunla bu düzenleme yeni teşkilat kanun yapıncaya kadar 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.

Bu dönemde maliye teşkilatı ile ilgili başka bir değişiklik olmamıştır. Dönem içerisinde bakanlık kadrolarının bazılarında Türkçeleştirmeye gidilmiş, bunun dışında önemli bir değişiklik olmamıştır.

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 (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:387).

1452 sayılı kanun ile 1929 yılı itibariyle Maliye Bakanlığına 1.190 adedi merkez, 9.171 adedi taşra için olmak üzere toplam 10.391 adet kadro verilmiştir. Bu sayı 1927 yılı bütçe kanunu ile verilen kadro sayısının bir miktar altındadır. Ancak 1452 sayılı kanunla verilenler sadece memur kadrolarıdır. Ücretle istihdam edilen personel 10.361 rakamının içine dahil değildir. Ayrıca 1929 yılı bütçe kanunu ile bakanlığına toplam 2.169 adet maaşlı ve ücretli memur pozisyonu verilmiş bulunmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:387).

“Merkez ve taşradaki kadroların 2.156 adedi (yüzde 20.1) muhasebe ve saymanlık hizmetleri, 3.594 adedi (yüzde 34.7) vergi ve vergi dışı gelirlerin tarh ve tahakkuku, 3.852 adedi (yüzde 37.2) bu gelirlerin tahsili, kalan 759 adedi (yüzde 7.3) diğer hizmetler için tahsis edilmiştir. 1927 yılına nazaran, saymanlık hizmetlerine tahsis edilen kadrolarda bir miktar artış gözlenirken gelir memurluklarının varidat ve tahsil memuru olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir” (T.C.Maliye Bakanlığı,1994:388).

“1933 yılında 2265 sayılı kanunla, vergi gelirlerinin 1/3’ünün elde edildiği İstanbul Maliye Teşkilatı özel olarak düzenlendi. 1936 yılında yeniden değiştirilen

bu düzenlemeyle ilk defa İstanbul'da çeşitli semtlerde ayrı ayrı gelir tahakkuk ve tahsil daireleri açılması öngörüldü. Gelir tahakkuk dairelerinde müdür ve ona bağlı tahakkuk müfettişleri ve memurlar görev yapacaktı. Ayrıca İstanbul'da Vilayet Muhasebeciliği, Pul Müdürlüğü, Av Vergileri ve Milli Emlak Müdürlükleri kuruldu. Vilayet emlak müdürlüğünde milli emlak müfettişleri istihdam edildi. Darphane ve Damga Matbaası müesseseleri Darphane ve Damga Matbaası Müdürlüğü adı altında birleştirildi. İstanbul'da kaybolmakta olan birçok devlet haklarının kurtarılması ve gerek Hazinesinin 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 müdür emrinde emlak müfettişi ünvanlı kadrolar ihdas edildi. Sözleşmeli Hazine Avukatı istihdamı imkânı getirildi” (Ağar,2007:412).

“Bu düzenlemeler, birkaç küçük değişiklik ile gümrük ve tekel idarelerinin ayrılması dışında, Maliye Bakanlığı'na ait ilk teşkilat kanununun çıkartıldığı 1936 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Devlet gelir ve giderlerinin, hesabının, malvarlığının, personelinin, borçlarının ve hazinesinin yönetimi ve denetimi ile pul ve kıymetli kâğıtlarının basımı ve hukuk müşavirliği hizmetleri Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. Bu dönemde, Maliye Bakanlığı daha çok gelir tahakkuk ve tahsilât daireleri ile denetim organlarının teşkilatlandırmakla meşgul olmuştur. Modern anlamdaki hazineciliğin henüz bu yıllarda oluşmadığı gözlenmektedir. Malî İdarelerden gümrükler ve tekel idareleri, 1930 yılına kadar Maliye Bakanlığı içinde yer alırken daha sonra Maliye Bakanlığı'ndan ayrı bir bakanlık halinde örgütlenmiştir “(Öner,2005:493).

Maliye Bakanlığı teşkilat yapısındaki bu döneme dair geçirdiği evreleri daha iyi anlamak için, merkez, taşra ve bağlı kuruluşlar olarak ilk teşkilatlandığı 1880 yılından 1936 yılına kadar geçen üç ayrı dönemdeki teşkilat yapıları aşağıda gösterilmiştir.

Şema 2.1. 1880-1936 Döneminde Maliye Teşkilat Şeması

I.1880-1920 Maliye Bakanlığı		II.1920-1936 Maliye Bakanlığı	
<u>A.MERKEZ TEŞKİLATI</u>	<u>B.TAŞRA TEŞKİLATI</u>	<u>A.MERKEZ TEŞKİLATI</u>	<u>B.TAŞRA TEŞKİLATI</u>
1.Müsteşarlık	1.Defterdarlık	1.Müsteşarlık	1.Defterdarlık
2.Muamelat-ı Umumiye-i Maliye Müfettişliği	2.Muhasebecilik	2.Teftiş Heyeti	a.İl varidat müdürü
3.Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti	3.Malmüdürlüğü	3.Varidat Umum Müdürlüğü	b.İl Muhasebe Müdürü
4.Muhasebe-i Umumiye Müdüriyeti	4.Sandık Eminliği	4. Muhasebe-i Umumiye Müdüriyeti	c.İl Tahsil Müdürü
5.Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti	<u>C.BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLAR</u>	5.Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri	d.Kaza Müdürü
6.Vezne-i Umumi Müdüriyeti	1.Tapu Müdüriyeti	6. Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti	e. Sandık Emni
7.Duyun-ı Umumiye ve Muamalet-i Nakdiye Müdüriyeti	2.Posta Telgraf Umum Müdürlüğü	7.Hazine,Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti	f. Tuz, Balık Ve Pul Müdürü
8.Emlak Emiriyeti Müdüriyeti	3.Rüsûmat Emaneti Umum Müdürlüğü	8.Düyun-ı Muntazam Borçlar	2.İstanbul ve İzmir Emlak İdaresi
9.Memurin Ve Levazım Müdüriyeti	4.Darphane	9. Muhassasat-ı Zatiye Müdüriyeti	3.İstanbul Muhakemat Encümeni
10.İslahat-ı Maliye Komisyonu	5.Maliye Mektebi	10.Milli Emlak Müdürlüğü	<u>C.BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLAR</u>
11.Kalem-i Mahsus Müdüriyeti	6.Temyiz Komisyonları	11.Memurin Müdüriyeti	1.Tapu Müdüriyeti
12.Hukuk Müşavirliği		12.Pul,Kıymetli Evrak ve levazım Müdüriyeti	2.Rüsûmat Müdüriyeti Umumiyesi
		13. Kalem-i Mahsus Müdüriyeti	3.Darphane ve Damga Matbaası
		14.Tuz inhisarı Umum Müdürlüğü	4.Maliye Mektebi
		15.Evrak Müdüriyeti	5.Düyun-ı Umumiye Komiserliği
		16.Tasfiye-i Hesabat Müdüriyeti	6.İspirto Ve Meşrubat-ı İnhisar Müdüriyeti
		17.Merkez Muhasipliği	7.Kefalet Sandığı
		18. Hukuk Müşavirliği	8.Milli Saraylar Müdürlüğü
			9.Muvazzaf İtiraz Komisyonları ve temyiz Komisyonları

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

2.2. 1936-1950 DÖNEMİ

1936-1950 dönemini etkileyen en büyük olay, II. Dünya Savaşı ile bunu hazırlayan gelişmeler ve savaşın sonuçları olmuştur. Türkiye bu savaşa katılmadığı halde savaşın getirdiği uluslararası ekonomik şartlardan büyük ölçüde etkilenmiş, sürdürülen savaş hazırlıkları ekonomide büyük sarsıntılara yol açmıştır. İthal fiyatları artmış, ithalat düşmüştür (Dikkaya, Özyakışır ve Üzümcü, 2008 :90).

1940 yılında fiyatları kontrol etmek için Milli Korunma Kanunu çıkarılmıştır. Buna karşın şiddetli bir karaborsa çıkmıştır. İthalatçılar hükümetin denetimi altındaki ithalatçı birliklerinde toplanmıştır. 1941 yılında Ticaret vekâletine bağlı Ticaret Ofisi ve Petrol Ofisi kurulmuştur. Savaş sonrasında ise Türkiye Amerikan yardımı ve kredilerine dayanan liberal bir ekonomi politikasına kaymıştır. Dış Ticaret liberalleştirilmiş, ithalattaki kısıtlamalar hafifletilmiştir. Savaş sonrasında kapitalist dünya piyasasının ticaret ve ödemeler düzeninin ana kurallarını tespit eden Bretton Woods antlaşmalarına katılmıştır (Şahin,2006:76).

2.2.1. Genel Ekonomik ve Malî Durum

Dünyada sıcak savaşın adım adım ilerlediği günlerde Türk ulusu, 10 Kasım 1938’de Büyük Kurtarıcısını kaybetmişti. Ülke son sekiz yılda Devlet öncülüğünde planlı sanayileşme uygulamasıyla tamamlanan bir atılım göstermişti. Atatürk’ün rehberliğinde siyasal, sosyal, kültürel ve iktisadi reformları ard arda gerçekleştiren genç Türkiye Cumhuriyeti, artık çağdaş uygarlık hedefine Atatürk olmadan yürümek zorundaydı.

Atatürk öldüğünde Celal Bayar Başbakanı. Türkiye Büyük Millet Meclisi, oybirliği içinde Cumhurbaşkanlığına İsmet İnönü’yü seçti. İnönü, Bayar Hükümetinin göreve devam etmesini istedi. Gerek iktidar partisi olan C.H.P. içinde ve gerekse kamuoyunda İnönü-Bayar beraberliğinin zoraki olduğu biliniyordu. Nitekim 25.1.1939’da Celal Bayar, Hükümetin istifasını açıkladı. İnönü, istifayı kabul ettikten sonra Sağlık Bakanı Dr. Refik Saydam’ı hükümeti kurmakla görevlendirdi.

Saydam Hükümeti’nin programında üç ana konu ağırlık taşımaktaydı; (Akşin, 2007: 236).

-Demiryolu yapımının programa göre devam ettirilmesi,

- Devletçilik ilkelerine bağlılığın sürdürülmesi ve
- “Denk Bütçe Politikası “nın titizlikle uygulanması

Bu arada 23 Haziran 1939’da Hatay’ın Türkiye’ye katılmasıyla ülke yüzölçümü 767.119 km², nüfusu da (1940 sayımına göre) 17.820.950’ye çıkmıştı. Savaş ekonomisi nedeniyle iktisadi yatırımlar durmuştu. Yine de 1932-1939 yılları arasında Devletçilik uygulamaları çerçevesinde kamu iktisadi kuruluşlarının sayısı 31’den 111’e çıkmıştı. Avrupa’da savaş başlayınca, Türk hükümeti yaklaşık bir milyon çalışma yaşındaki insanı silah altına aldı. Bir yanda üretim faaliyetleri için yetişmiş işgücü ve kaynak sıkıntısı artarken, diğer yandan ülkenin tüketim harcamaları hızla yükseldi. Toplam talep karşısında toplam arz yetersiz kalınca, enflasyon oranındaki artış Hükümet’in denetiminden çıktı. 1929 Büyük Bunalımının tersine, bu kez tarım ürünleri fiyatları hızla yükselmeye başladı. Örneğin buğdayın fiyatı 13,5 kuruştan 100 kuruşa, zeytinyağı kilosu 85 kuruştan 350 kuruşa fırladı. Fiyatlar genel endeksi 1938-1943 arasında 5 misli yükseldi. 1940 yılında 17 milyon olan nüfusun yüzde 24’ü kentlerde geri kalanı kırsal kesimde yaşıyordu (Çevrimiçi),<http://www.ekodiolog.com/Turkiye-iktisat-tarihi>,Erişim Tarihi :21.05.2013.

İç fiyatlardaki bu artış, devletin her türlü tüketim malları piyasalarında büyük miktarlarda ve hacimde satın almalarda bulunmasının etkisiyle olmuştur. Üreticiler ve toptancı büyük tüccarlar stokçuluk, karaborsa gibi yollarla büyük kazançlar sağladılar. T.C. Merkez Bankası, artan fiyatlar karşısında kamu kuruluşlarının artan kredi ihtiyaçlarını karşılamak için, kredi tahsislerini her yıl büyötmek zorunda kalmıştır. 1938’de 89 milyon olan kredi hacmi 1944’te 773 milyona yükselmiştir. Buna bağlı olarak para arzı da 219 milyondan 995 milyona çıkmıştır. Atatürk ve İsmet İnönü’nün birlikte taviz vermeden uyguladıkları “denk bütçe ve sağlam para” politikaları artık işlemez olmuştur (Tokgöz,2007:116)

Kısaca, bu savaşın doğurduğu olumsuz koşullar nedeniyle 1938-1943 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmış olan II. Beş Yıllık Sanayi Planı’nın uygulamaya konması mümkün olmamıştır.

Ülkede bu dönemde yatırımlar durmuş, üretim kapasitesi yerinde saymıştır. İthalat zorlukları nedeniyle bazı üretim dallarında üretim düşmüştür. İşsizlik, askere alma yoluyla giderilmiştir (Tokgöz,2007:117).

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik buhranı, 1930-1939 yılları arasında Türkiye’de izlenen vergi politikalarında etkili olmuştur. İktisadi buhranın bütçe dengesini bozması sonucu, birçok yeni vergi getirilmiş, bunun yanında uygulanan vergilerde de düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönem içinde genellikle malî amaçlı bir vergi politikası izlenmiştir (Susam,2009:91) .

2.2.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı

Maliye Teşkilatımızın yapısal değişikliklerinin yaşandığı bu dönemde, günümüzdeki teşkilat yapısının iskeleti kurulmuştur. İlk olarak 1936 yılında 2996 sayılı kanunla önemli değişiklikler yaşanmış, bunu sırasıyla 1942 yılında 4286 sayılı kanun,1946 yılında 4920 sayılı kanun ve 1950 yılında 5655 sayılı kanun takip etmiştir. Bu kanunlarla maliye teşkilatının Cumhuriyet dönemi ile başlayan ilk yapılanması tamamlanmıştır.

Teşkilat yapısında önemli değişiklikler yapan bu düzenlemeler aşağıda incelenecektir.

2.2.2.1. 1996 Sayılı Teşkilat Kanunu Düzenlemesi

1996 sayılı kanun tasarısı teşkilat yapısında önemli değişiklikler getirdiğinden aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

➤ “Bakanlığın günlük işleri dışında, malî ıslahatı temin edecek genel ve mukayeseli incelemeler ile iştigal edecek ve kanun tasarıları hakkında görüş beyan edecek tecrübe ve ehliyetli kişilerden oluşacak bir Tetkik Heyeti kurulmuştur. Heyete verilen önemi göstermek için Tetkik Heyeti Reisine umum müdür asli maaşının üzerinde ve bakanlık müsteşarının maaşına eşit, üyelerine umum müdüre eşit seviyede bir asli maaş öngörülmüştür. Bugün Maliye Dergisi adıyla yayın hayatını sürdüren Maliye Mecmuası da 1936 yılında yayımlanmaya başlamıştır” (Öner, 2005: 526).

➤ “Maliye Teftiş Heyetinin, eskiden olduğu gibi, sadece Maliye Bakanlığı ve ona bağlı kuruluşlarda değil, tüm kamu kuruluşlarında teftiş yetkisi olduğu teyit edilmiş, genel, katma ve özel bütçeli dairelerle sermayesinin tamamı devlete ait müesseseler, imtiyazlı şirketler ve devletin malî yardım gören cemiyetlerin maliye müfettişlerinin mutlak surette teftişine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece

maliye müfettişleri bakanlıklar başta olmak üzere merkezi idareye bağlı tüm daireler, mahalli idareler ve kamu iktisadi kuruluşlarında malî yönden teftiş yapma yetkisine sahip olmuşlardır. Bu yetki, Maliye Bakanlığına, diğer kamu kuruluşlarındaki malî işlemleri izleme, denetleme ve gerektiğinde, düzenleme yapma yetkisi vermiştir” (Öner, 2005:526).

➤ Merkezde devlet bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ana görevi ile görevli Bütçe Malî Kontrol Genel Müdürlüğü kurulmuş, taahhütlerin kontrolü, gider kanunlarının hazırlanması ve yorumu, bakanlıklar ile iktisadi devlet teşekkülleri ve diğer müesseselerin gider kanunları ile ilgili tereddütlerin incelenmesi ve cevaplandırılması, katma bütçelerin genel bütçe ile uyumunun sağlanması görevi bu müdürlüğe verilmiştir. (T.C. Maliye Bakanlığı, 1999:1071).

➤ “Bütçe ile ilgili görevleri yeni kurulan Bütçe Ve Malî Kontrol Umum Müdürlüğü’ne devredilen Muhasebat Umum Müdürlüğü, esas itibariyle, devlet hesaplarına ait kayıtları tutmak ve genel bütçe saymanlık hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. Bu çerçevede genel müdürlük hazine genel hesabını çıkarır, genel bütçeye dâhil dairelerin hesap usullerini tesis eder ve düzenler, katma bütçeli idareler, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin muhasebe usullerini daireleri ile birlikte tespit eder. Muhasebat kontrolörleri, merkez muhasebecisi, mülki ve askeri tüm nakit saymanları Muhasebat Umum Müdürlüğü’ne bağlanmıştır. Başlangıçta genel bütçeye dâhil dairelerin merkezdeki saymanlık işlemlerini tek başına Maliye Bakanlığı merkez muhasebecisi yerine getirmekte iken, daha sonra diğer bakanlıklarda ayrı birer merkez muhasebeciliği kurulmuş, böylece 1970’li yıllardan itibaren, Dışişleri Bakanlığı dışında her bakanlıkta ve katma bütçeli idarelerin büyük kısmında Maliye Bakanlığını temsilen görev yapan, biri Bütçe ve Malî Kontrol diğeri Muhasebat Umum Müdürlüğü’ne bağlı iki ayrı temsilci ortaya çıkmıştır” (Öner, 2005:526).

➤ “Gelirler (Varidat) Umum Müdürlüğü’ne gelir bütçesi ve gelir kanunlarını hazırlama, yorum ve uygulama görevinin yanı sıra vilayetler gelir teşkilatının faaliyetini düzenlemek, gelir istatistikleri için lüzumlu bilgileri toplamak, mahalli idarelerin gelir işlerinin devlet gelirleriyle ilişkisi ve ahengini temin etmek görevleri de verilmiştir. 1936 yılında 2871 sayılı kanunla bina ve arazi vergilerinin tarh, tahakkuk, tahsil ve tahrir görevi Maliye teşkilatından il özel idarelerine devredilmiş

vilayetlere verilen bu görevlere ilişkin kanun ve nizamnameleri hazırlamak, uygulamada ortaya çıkacak ihtilaf ve tereddütleri gidermek görevi de Gelirler (Varidat) Umum Müdürlüğü'ne verilmiştir “(Öner, 2005:527).

➤ “Milli Emlak Müdürlüğü devlet hizmet binalarını tamir ve muhafaza etmek, devlete ait genel malların idaresini ve özel malların kira, satış ve tasfiyeleri ile devlete intikali gereken malların takip ve tapuya tescillerini sağlamak, hazineye ait kamulaştırma işlerinin malî işlemlerini yapmak, devlet dairelerine tahsis olunan gayrimenkullerle devlete ait özel mallar ve devlete intikal eden gayrimenkul malları için ayrı ayrı defter-i kebir tutmakla görevli kılınmıştır. Miri arazi Medeni Kanun ile ortadan kalktığı ve bu araziler özel mülke dönüştüğünden Maliye Bakanlığı veya ona bağlı Tapu Genel Müdürlüğü'nün bu arazilere ilişkin herhangi bir özel görevi kalmamıştır “ (Öner, 2005: 528-529).

➤ Kazalarda vilayetlerdekine benzer şekilde ve malmüdürünün idaresinde varidat tahsilat ve gerekli görülen yerlerde milli emlak memurluklarından oluşan karma bir malî idare oluşturulmuştur. İdarenin başında olan malmüdürü muhasebe servisini de idare ile görevlendirilmiştir. 2265 sayılı kanunla İstanbul'daki gelir tahakkuk ve tahsil müdürlerinin emrinde çalışmak üzere ihdas olunan tahakkuk, tahsilat ve pul müfettişlikleri kaldırılmış, vilayet ve kazalardaki servisleri kontrol altında bulundurmak amacıyla defterdarların emrine bir veya birkaç kontrol memuru verilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:449).

➤ 2996 sayılı kanunun yayımlanmasından hemen bir ay sonra 7 Temmuz 1936'da Maliye Vekâleti Teşkilatının Vazifelerini Gösterir Nizamname yayımlanmıştır. 77 maddeden oluşan nizamnamede merkez ve taşradaki tüm birimlerin iç teşkilatları, görev ve yetkileri ayrıntılarıyla gösterilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı,1999:1071).

1913 yılından bu yana Maliye Bakanlığına bağlı müstakil bütçeli bir kuruluş olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 1939 yılında 3707 sayılı kanunla Maliye'den ayrılarak önce Adalet Bakanlığına daha sonra da 1951 yılında 840 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlanmıştır.

2996 sayılı teşkilat kanununda ilk önemli değişiklik 1942 yılında 4286 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu kanunla, Nakid İşleri Umum Müdürlüğü'nün ismi Hazine Umum Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

Bu yıllara ait diğer bir önemli gelişme ise beyana bağlı vergi sistemine geçiş döneminde girilen reformun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yurt çapında vergi denetiminin yeni bir açıdan ele alınıp organize edilmesini sağlamak üzere 28 Mart 1945 tarih ve 4709 Sayılı Kanunla Maliye Bakanına bağlı Hesap Uzmanları Kurulu kurulmasıdır. Bu düzenleme ile birlikte idare, vergi kayıp ve kaçağı ile mücadelenin önemine varmış ve ilk somut adımını da atmıştır.

2.2.2.2. 4910 ve 5655 Sayılı Teşkilat Kanunları Düzenlemeleri

Dönemin malî idareyle ilgili üçüncü önemli düzenlemesi II. Dünya savaşını takiben 1946 yılında 4910 sayılı kanunla yapılmıştır.

“Bu kanunla, umum müdürlüklerin ismi, ‘Genel Müdürlük’ olarak değiştirilmiş; bu arada Vasıtalı ve Vasıtasız vergiler Umum Müdürlükleri dört yıllık uygulamada beklenen faydanın görülmemesi ve gelir işlerinde merkez teşkilatının ikiye ayrılmış taşra teşkilatının ise müşterek kalmış olmasının faydadan çok yarattığı sakıncalar nedeniyle Gelirler Genel Müdürlüğü adı altında yeniden birleştirilmiştir. Ancak, bu dönemde tahakkuk eden vergi ve diğer gelirlerin tahsiliyle ilgili olarak Tahsilât Genel Müdürlüğü de görev yapmaya devam etmektedir. Hesap Uzmanlarının yönetim ve çalışmalarının Kurul Başkanlığı tarafından düzenlenmesi, Gelirler Genel Müdürlüğü’nün de düşüncesi alınarak hazırlanacak programın Bakanlığın onayına sunulması uygun görülmüştür” (Öner,2005:536).

“Nakit İşleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine Hazine Genel Müdürlüğü kurulmuş, Devlet tahvil ve bonolarının hesabını tutmak ve taksitlerle kuponların ödemelerini yaptırma görevi Muntazam Borçlar genel Müdürlüğünden alınarak işlemlerin tamamının bir yerde görülmesi amacıyla yeni kurulan Hazine Genel Müdürlüğüne verilmiş, bu durumda Muntazam Borçlar Genel Müdürlüğüne sadece emekli maaşlarının yönetimi kaldığından, Emekli İşleri Genel Müdürlüğü’ne çevrilmiştir. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile çiftçilere toprak dağıtılması, Maliye Bakanlığı’nın görevleri arasından çıkarılmış bulunduğundan şimdiye kadar bu işi yapmakla görevli bulunan Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasından bu iş ve bu göreve ait kadrolar çıkartılmıştır” (Öner,2005:535).

1936-1950 döneminde son teşkilat değişikliği, gelir servisleri ağırlıklı olmak üzere 1950 yılında 5655 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu düzenlemeyle Tahsilât Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatı, Gelirler Genel Müdürlüğü adı altında bu genel müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatıyla birleşmiştir. Bu birleşme neticesinde, taşradaki tahakkuk ve tahsilât birimleri ikiliği ve dağınıklığı giderilerek tahakkuk ve tahsil şube şeflikleri vergi dairesi müdürlüklerine dönüşmüş ve ortaya daha güçlü bir birim çıkmıştır. Yeni Gelir, Kurumlar ve Esnaf vergileriyle Vergi Usul Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte vergi daireleri vergi ile bütün birimleri bünyesinde toplamıştır. Böylece mükelleflerin tahakkuk ve tahsil olarak iki ayrı daire yerine bir daire muhatap olmaları sağlanmıştır (Öner,2005:535-536).

Takdir işlemleri için Takdir Komisyonları kurulmuş, vergi yargısı birimleri (itiraz ve temyiz komisyonları) yeniden düzenlenmiş ve güçlendirilmiş, böylece vergi sistemi ve teşkilatı reforme edilmiştir. Bu suretle illerde mevcut gelir müdürlerinin yanı sıra, defterdara bağlı olarak görev yapmak üzere, büyük iller ile gerekli görülen ilçelerde bağımsız vergi dairesi müdürlükleri kurulmaya başlanmıştır. (T.C. Maliye Bakanlığı, 1999:1189).

“Teşkilat kanunlarına genel olarak bakıldığında; 1936 yılında 2996 sayılı kanun ile Muhasebe-i Umumiye Kanunun ve 1929 dünya krizi sonrası, bütçe ve hazine birimlerinin düzenlenmesine ayrı bir önem verildiği,1950 öncesi ise beyan esasına geçişle birlikte geniş mükellef kitlelerine hitap etmesi muhtemel vilayetlerdeki gelir teşkilatının özel olarak düzenlenerek güçlendirilmeye çalışıldığı ve gelir kanunlarının emrettiği mükellef hesaplarını incelemek için vilayetlerdeki kazanç ve muamele vergileri hesap mütehassısları kaldırılarak merkezde Hesap Uzmanları Kurulunun kurulduğu görülmektedir” (Öner,2005:536)

“1936-1950 döneminde Maliye teşkilatında yapılan düzenlemeler şematik olarak 2.2. nolu şemada bir arada görülmektedir.

Şema 2.2. 1936-1950 Dönemi Maliye Merkez Teşkilat Şeması

1936(2996 Sayılı Kanun)	1942(4286 Sayılı Kanun)	1946(4910 Sayılı Kanun)	1950(5655 Sayılı Kanun)
A.Merkez Teşkilatı	A.Merkez Teşkilatı	A.Merkez Teşkilatı	A.Merkez Teşkilatı
1.Müsteşarlık	1.Müsteşarlık	1.Müsteşarlık	1.Müsteşarlık
2.Hususi Kalem Md.	2.Hususi Kalem Md.	2.Özel Kalem Md.	2.Özel Kalem Md.
3.Mali Tetkik Heyeti	3.Mali Tetkik Heyeti	3.Maliye Tetkik Kurulu	3.Maliye Tetkik Kurulu
4.Teftiş Heyeti	4.Teftiş Heyeti	4.Teftiş Kurulu	4.Teftiş Kurulu
5.Hukuk Müşavirliği	5.Baş hukuk Müşavirliği Ve Muhakemat Umum Md.	5.Hesap Uzmanları Kurulu	5.Hesap Uzmanları Kurulu
6.Bütçe Ve Mali Kontrol Umum Md.	6.Bütçe Ve Mali Kontrol Umum Md.	6.Baş hukuk Müşavirliği Ve Muhakemat Genel Md.	6.Baş hukuk Müşavirliği Ve Muhakemat Genel Md.
7.Muhasebat Umum Md.	7.Muhasebat Umum Md.	7.Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md.	7.Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md.
8.Varidat Umum Md.	8.Vasitasız Vergiler Umum Md.	8.Muhasebat Genel Md.	8.Muhasebat Umum Md.
9.Nakid İşleri Umum Md.	9.Vasıtalı Vergiler Umum Md.	9.Gelirler Genel Md.	9.Gelirler Genel Md.
10.Muntazam Borçlar Umum Md.	10.Hazine Umum Md.	10.Hazine Umum Md.	10.Hazine Umum Md.
11.Milli Emlak Md.	11.Muntazam Borçlar Umum Md.	11.Emekli İşleri Genel Md.	11.Emekli İşleri Genel Md.
12.Tahsilât Md.	12.Milli Emlak Umum Md.	12.Milli Emlak Genel Md.	12.Milli Emlak Genel Md.
13.Zat İşleri Müdürlüğü	13.Tahsilât Umum Md.	13.Tahsilât Genel Md.	13.Özlük İşleri Md.
14.Levazım ve Kıy. Kaç. Md.	14.Zat İşleri Müdürlüğü	14.Özlük İşleri Md.	14.Levazım ve Kıy. Kağ. Md.
15.Darphane Ve Damga Matbaası Md.	15.Levazım ve Kıy. Kaç. Md.	15.Levazım ve Kıy. Kağ. Md.	15.Darphane Ve Damga Matbaası Md.
B.Bağh Ve İlgili Kuruluşlar	16.Darphane Ve Damga Matbaası Md.	16.Darphane Ve Damga Matbaası Md.	16.Devlet Kâğıt Ve Basım Genel Md.
1.Muvazzaf Vergiler İtiraz Komisyonları	B.Bağh Ve İlgili Kuruluşlar	B.Bağh Ve İlgili Kuruluşlar	B.Bağh Ve İlgili Kuruluşlar
2.Vergiler Temyiz Komisyonu	1.İtiraz Komisyonları	1.İtiraz Komisyonları	1.İtiraz Komisyonları
3.Maliye Okulu	2.Vergiler Temyiz Kom.	2.Vergiler Temyiz Kom.	2.Vergiler Temyiz Kom.
4.Kefalet Sandığı	3.Maliye Okulu	3.Maliye Okulu	3.Maliye Okulu
5.Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü	4.Kefalet Sandığı	4.Kefalet Sandığı	4.Kefalet Sandığı
C.Taşra Teşkilatı	5.Milli Piyango İdaresi	5.Milli Piyango İdaresi	5.Milli Piyango İdaresi
1.Defterdarlık	C.Taşra Teşkilatı	C.Taşra Teşkilatı	C.Taşra Teşkilatı
a.Varidat Md.	1.Defterdarlık	1.Defterdarlık	1.Defterdarlık
b.Tahsilât Md.	a.Varidat Md.	a.Gelir Md.	a.Gelir Md.
c.Muhasebe Md.	b.Tahsilât Md.	b.Tahsilât Md.	b.Vergi Dairesi Md.
d.Milli Emlak Md.	c.Muhasebe Md.	c.Muhasebe(Saymanlık) Md.	c.Muhasebe(Saymanlık) Md.
e.Varidat, tahsilât, muhasebe kontrol memurları	d.Milli Emlak Md.	d.Milli Emlak Md.	d.Milli Emlak Md.
f.Kaza Mal Md.	e.Kontrol memurları	e.Kontrol memurları	e.Kontrol memurları
g.Muhakemat Md.	f.Kaza Mal Md.	f.Kaza Mal Md.	f.Kaza Mal Md.
2.Menkul Kıymetler Md.	g.Muhakemat Md.	g.Muhakemat Md.	g.Muhakemat Md.
3.Kambiyo ve Nüküd Md.	2.Menkul Kıymetler Md.	2. Muhakemat Md.	2.Muhakemat Md.
4.İstanbul Borsa ve Osmanlı Bankası Komiserliği	3.Kambiyo ve Nüküd Md.	3.Kambiyo Md.	3.Kambiyo Md.
5.Düyun-ı Umumiye Komiserliği	4.İstanbul Borsa ve Osmanlı Bankası Komiserliği		

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

Bu tablonun günümüz maliye teşkilatını gösteren daha sonraki tablolar ile birlikte incelenirse günümüzdeki Maliye Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı yapısının esas itibariyle 1936 yılında tesis edildiği, 1942 1946 ve 1950 yıllarındaki değişikliklerle yapının tamamlandığı, merkez ve taşra teşkilatının 1983’de Hazine’nin ayrılması ve aynı yıl Gümrüklerin gelip 10 yıl sonra gitmeleri dışında, önemli bir değişiklik olmaksızın bu yapısını günümüze kadar muhafaza ettiği, bağlı ve ilgili kuruluşların sayısında ise devlet teşkilatındaki değişikliklere paralel olarak dönem içinde bazı azalma ve artmalar görüldüğü ifade edilebilir. 1936-1950 döneminde bakanlık teşkilat kanununda yapılan çok kapsamlı değişikliklere rağmen 15 yıl içinde toplam kadro sayısı 9.449’dan yüzde 23 gibi makul bir artışla 11.633’e yükselmiştir” (Öner,2005:537).

2.3. 1950-1960 DÖNEMİ

1950-1960 dönemi Türkiye Cumhuriyetinin siyasi ve iktisadi gelişiminde bir dönüm noktası özelliğini taşımaktadır. Çünkü 1950 yılının Mayıs ayında, siyasal iktidar serbest bir seçimle değiştirilerek, 27 yıldan beri devam etmekte olan tek partili siyasi rejimden fiilen çok partili demokratik bir yapıya geçilmiştir (Acar,1997:77).

İktidara gelen Demokrat Parti, 1950 yılı öncesinde uygulanan devletçi politikaları ve devletin ekonomik hayata müdahalesini eleştirerek, iktisadi kalkınmayı özel kesimi geliştirerek sağlayacağını, bu nedenle özel sektörün güçlendirilmesi gerektiğini ve devlete ait çeşitli kuruluşların özel sektöre devredilmesini, hükümet programı olarak ilan etmiştir. Böylece siyasi değişimle birlikte, iktisadi alanda da devletçilik politikalarının dışlanarak liberal iktisat politikalarının benimsendiği yeni bir sürece girilmiştir (Susam,2009:91) .

2.3.1. Malî ve Ekonomik Alanda Meydana Gelen Değişiklikler

Türkiye ekonomisinde çok partili hayata geçişin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ekonomi-politik dönüşümün kodlandığı zaman dilimi olarak 1950-1960 dönemi, Türk iktisat hayatında hayli önemli bir yer kaplamaktadır. Bu dönem ayrıca II. Dünya Savaşı sonucunda oluşan çok kutuplu dünyaya entegre olma ve böylelikle uluslararası sisteme kolayca adapte olma açısından da önem taşımaktadır.

Türkiye'nin dış dünyaya bu şekilde adapte olması içeride de politika değişikliğini zorunlu kılmış ve ekonomi politik dengeler yeni politika arayışlarıyla şekillenmiştir (Dikkaya, Özyakışır ve Üzümcü,2008:120).

“İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra gelişmeye başlayan özel sermayeye dayalı ticaret bankacılığı 1950-1960 döneminde de hızla gelişmeye devam etti. 1957 yılı sonu itibariyle Türkiye’deki bütün bankaların sayısı 60’a, şube ve ajans adedi 1589’a yükseldi. 2999 sayılı bankalar kanunun hiçbir zaman tam bir uygulama alanı bulmaması ve Maliye Vekâleti Hazine Umum Müdürlüğü’ne bağlı bankalar murakıplarının etkin denetim yapmaktan mahrum olmaları nedeniyle, bankalar keyfi hareketlere koyulmakta ve birçok haklı şikâyetlere neden olmaktaydılar. Bu zorunluluklar üzerine, hazırlanması ve TBMM’de görüşülmesi yedi yıl gibi uzun bir zaman alan 7129 sayılı Bankalar Kanunu kabul edildi. 1958 yılı sonlarında yürürlüğe konulan ve 2000 yılına kadar yürürlükte kalan bu kanun ile bankalar alelade ticaret şirketlerinden ayrı esaslara tabi tutularak yarı kamu kuruluşu halindeki büyük malî müesseseler olarak kabul edilmiş, bankalardaki mevduatı himaye edici hükümler getirilmiş, kuruluş ve çalışmaları kurallara bağlanmıştır” (Öner,2005:554).

“Bu dönemde dış borçlar o zamana kadar görülmemiş bir hızla artarak, dönemin sonunda fevkalade yüksek bir seviyeye ulaştı. Ayrıca borçlar büyük çeşitlilik kazandı, alacaklılar, ödeme tarzı ve borcun devletle ilgisi bakımlarından çok karışık bir kredi dokusu meydana geldi.1950 yılında göreve gelen yeni hükümet 1946’da başlayan liberalleşme eğilimini hızlandırdı, OECD’nin dış ticarete yüzde 60 liberasyon önerisini uygulamaya koydu. Ayrıca, ithal ikameci sanayi politikalarına devam edildi ve sanayide özel kesimin ağırlığını artırmayı ve tarım kesimin yüksek taban fiyatları ve kredilerle desteklemeyi önemli ölçüde dış kredi ve yardımlarla sağlayıp bu imkânları kullanmayı programına aldı. Yabancı sermayenin ülkede çekilebilmesi için yeni düzenlemeler yapıldı 1950 yılında çıkarılan 5583 sayılı kanun ile Maliye Bakanlığına Bakanlar Kurulunun izni ile 300 milyon liraya kadar yabancı yatırımları garanti edebilme yetkisi tanındı. Beklenen miktarda yabancı sermaye girişi sağlanamayınca 1954 yılında 6309 sayılı maden Kanunu,6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile bunun yanı sıra 6326 sayılı Petrol Kanunu yürürlüğe

konuldu. Söz konusu kanunlarla getirilen teşvik tedbirlerine rağmen yine de istenen gelişme sağlanamadı” (Öner,2005:555).

1950’li yılların sonuna gelindiğinde, dönemin başında kabul edilen liberalizm politikaları ve dışarıdan sermaye ithalini amaçlamış serbestleşme programı, dış borç yükü, kamu açıklarının artması ve plansız yatırımların etkisiyle, enflasyonun yüzde 20’lere çıkması ile sonuçlanmış ve Türkiye ekonomisi 1958 yılında krize girmiştir (Susam,2009:91) .

2.3.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı İle Bağlı Kuruluşlar

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye Milletlerarası Para Fonu (IMF), Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı ve Avrupa Tediye Birliği gibi milletlerarası malî ve iktisadi kuruluşlar ile Kuzey Atlantik Paktına (NATO) katılmış, dış ilişkilerdeki bu olağanüstü gelişmelerin yanı sıra içeride de bütçe gelir ve harcamaları ile ilgili büyük değişiklikler meydana gelmiştir.

Esas itibariyle, mükellefin beyanı ile belge düzenine dayanan gelir kanunlarının 1950 yılı başında yürürlüğe girmesiyle birlikte, gelir idaresine verilen beyanname sayısında büyük artışlar olmuş, savaş sonrasında ülkenin çeşitli alanlarda kalkınma ve gelişmesinin sonucu olarak bütçe hacminde yıldan yıla büyük gelişmeler görülmüş ve bu gelişmeler daireler tarafından talep edilen ödeneklerin daha etkin bir surette incelenmesini ve malî kontrolün derinleştirmesini zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı yoğun bir çalışmaya girerek Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, Harcırah Kanunu, Barem Kanunu, T.C. Emekli Sandığı kanunlarında yapılacak değişiklikler, Gelir, Kurumlar, Esnaf Vergileri, Vergi Usul Kanunu, Muamele Vergisi Kanunu, Şeker Kanunu, Kamu Alacakları Kanunu, Damga Resmi, Veraset ve İntikal, Nakliyat Vergi Kanunları, Tekel’e verilecek yeni hüviyet, serbest hesap uzmanları gibi her biri ayrı öneme sahip konularla ilgili hazırlıklar yürütmüştür.

Bu durum karşısında rasyonel çalışmayı temin edebilmek ve malî kontrolü derinleştirmek zorunluluğu dolayısıyla yeni bir Maliye Teşkilat Kanunu

düzenlenmesine ihtiyaç duyulmuş ve tasarının hazırlanmasına geçilmiştir. Bu amaçla Amerikalı Martin James WALTER başkanlığında bir heyet Türkiye'ye gelerek Maliye Bakanlığında incelemeler yapmış ve hazırladığı raporu Maliye Bakanı Hasan POLATKAN'a 13 Ağustos 1951 tarihinde sunmuştur. Ancak bütün bu çalışmalara rağmen yeni bir teşkilat tasarısı hazırlanıp meclise sevk edilememiştir (Öner,2005: 551). Bu nedenle Maliye Bakanlığı hem merkez hem taşra teşkilatında 1950-1960 döneminde yapılabilen en önemli değişiklik, bir önceki bölümde bahsedilen ve 1950 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında yapılan değişikliklerden ibaret kalmıştır. Bunun dışında artan iş hacmi nedeniyle çeşitli kanunlarla birimlere ilave kadrolar verilmiştir.

“Bu dönemde Bakanlığa bağlı kuruluşlarda iki önemli değişiklik olmuştur. Bunlardan ilki 1953 yılında 6115 sayılı kanunla Amortisman ve Kredi Sandığının kurulmasıdır. Sandık, kamu borçlarının yönetimi ve Merkez Bankasının yanı sıra İDT'lerin kısa ve uzun vadeli finansman ihtiyaçlarının teminine katkıda bulunmak amacıyla Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur” İkinci değişiklik,1954 yılında 6400 sayılı Kanunla Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğünün kaldırılarak yerine Maliye Bakanlığına bağlı olarak, tüm kamu kuruluşlarının büro malzemeleri ihtiyacını toplu olarak karşılamak üzere Devlet Malzeme Ofisi adıyla bir iktisadi devlet teşekkülünün kurulmasıdır. Bunun dışında Bakanlık merkezinde, dönemin ortalarında 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanuna ek 6258 sayılı kanun ile Türkiye'nin dış ticaret ve kambiyo mevzuatı için etkili bir denetim uygulayabilmek amacıyla, Hazine genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak Kambiyo Kontrolörlüğü kuruldu” (Öner, 2005:553).

1958 yılında kabul edilen 7129 sayılı Bankalar Kanunu bankaların denetim görevi, bankalar Murakıpları yerine, Maliye Bakanlığına bağlı müstakil bir kurul olarak teşkilatlandırılan Bankalar Yeminli Murakıplarına verildi. Maliye Müfettiş ve Muavinleri ile Maliye Hesap Uzman ve Muavinlerinin, diledikleri takdirde, dereceleri ile Bankalar Yeminli Murakıpları veya muavinliklerine geçiş imkânı getirilmiştir.

Bunlardan başka bu dönemde Maliye Bakanlığı teşkilatında önemli bir değişiklik olmamıştır.

Gümrük teşkilatı ile ilgili olarak, 1956 yılında 6185 sayılı kanunla Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kaldırılarak sınır, kıyı ve kara sularımızın muhafaza ve emniyeti ile gümrük bölgesinde kaçakçılığın men, takip ve tahkiki görevi İçişleri Bakanlığına devredildi. (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:1389).

2.4. 1960-1980 DÖNEMİ

Türkiye, 1960'lı yılların başında, bir bütün olarak devletin yapısının önemli unsurlarından temel hukuk kurallarını, bu kuralları uygulayarak toplumun düzenini ve sürekliliğini sağlayacak olan örgütleri, gözden geçirme ve gerekirse yeni örgütlenmelere gitme çabası içine girmiştir. Diğer yandan ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla, Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiştir (Susam,2009:91) .

1960-1980 dönemi, Cumhuriyet tarihinin hem ekonomik hem de politik bakımdan en çok kriz yaşanan bir dönemi olmuş, üç askeri müdahale yaşanmıştır. Türkiye'de oluşan üç askeri müdahalenin öncesinde de dış borç krizinin olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim birinci kriz 1957-1958'de yaşanmış, 1960 müdahalesiyle sonuçlanmış; ikincisi, 1969-1970'de yaşanmış, 1971 muhtırasıyla sonuçlanmış; sonuncusu ise 1978-1980 döneminde yaşanmış ve 1980 müdahalesiyle sonuçlanmıştır. Her kriz bir IMF programı ve devalüasyonu içermiş, bunlar her defasında siyasi ortamı kargaşaya itmiş ve askeri müdahalenin oluşumu ile sonuçlanmıştır (Öner,2005:591).

2.4.1. 1960-1980 Plânlı Ekonomi Dönemi: Ekonomik Ve Malî Gelişmeler

1950-1960 yılları arasında liberal politikaların benimsenmesiyle, devletin ekonomik hayattaki etkinliğini sınırlandırma amacına uygun olarak, kalkınma için plân yapma yoluna gidilmemiştir. 1950'li yılların sonlarına doğru ekonomik göstergelerdeki bozulmalar, dış kaynak sağlayan kuruluşların da etkisiyle, kalkınmanın plân dâhilinde yürütülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Takım,2011:155).

1950’li yılların sonlarında yaşanan dış ödeme güçlüğü ve yüksek enflasyon sonucu bozulan ekonomik yapının istikrarlı bir duruma getirilmesi için iki alternatiften birincisi, sermaye kullanımını serbest rekabet koşullarına bırakmak, diğeri ise sermaye kaynaklarının kullanımındaki belirsizliği ortadan kaldırarak, plânlı sermaye kullanımına yönelmektir. Dönemdeki dış ve iç konjonktürün ikinci yöntemin tercih edilmesinde etkili olduğu söylenebilir. Böylece, Türkiye ekonomisinde ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak amacıyla planlı dönem olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır. 1961 Anayasasında, “Sosyal ve Ekonomik Hükümler” başlığı altında, devlete kalkınma planları hazırlama görevi verilerek, ekonomide kamu kesimine ayrı bir yer verilmiş, planlama, anayasal zorunluluk haline gelmiştir. Böylece, ekonomide devletin üstlendiği görevleri icra eden K.İ.T.’lere belirli ödevler yüklenmiş, iktisadi ve sosyal hayata planlama düşüncesi egemen olmuş, planların icrası için de D.P.T. kurulmuştur (Kepenek ve Yentürk,2005:145)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP,1963-1967)’nda, Türkiye gibi gelişmekte olan bir toplumun hayat standardının yükseltilmesinin ancak uzun vadeli ve sistemli kalkınma çabalarıyla sağlanabileceği dile getirilmiştir. Bunu gerçekleştirmek için hedeflere ulaşmayı sağlayacak kaynak ve araçlara uzun bir zaman perspektifi içinde bakmak ve kalkınma planlarının hazırlanmasında bu perspektifi göz önünde bulundurmak gerekliliği belirtilmiştir Birinci plana göre, Türkiye ekonomisinin gelişmesi için uzun vadede köklü ve yapısal dönüşümlerin gerçekleşmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP, 1968-1972), Türkiye’de bir yandan fert başına geliri artırmayı hedef alırken, öte yandan gelir dağılımı ve bölgelerarasında dengesizliği gidermek, yeni iş sahaları oluşturarak işsizliği azaltmak, kalkınmanın ortaya çıkardığı refahı toplumla paylaşarak, ekonomik ve sosyal yönden gelişmeyi sağlamak amacıyla hazırlanmıştır (Takım,2011:155).

İlk iki plan karşılaştırıldığında, BBYKP temel altyapı yatırımlarına, istihdam sorununa ve ekonomik yapının yeniden şekillenmesine önem verirken, İBYKP özellikle sanayi sektörünün ekonomideki itici gücüne vurgu yapmaktadır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP, 1973-1977), ekonomik yapı değişikliği ile birlikte, milli gelirin artırılmasını, özellikle ara ve yatırım malı üreten sanayinin geliştirilmesini ve dış kaynaklara bağımlılığın azaltılmasını amaçlamıştır. Bu plan,

A.E.T.'ye üyeliği hedefleyen, ekonomik, siyasi ve sosyal politika koordinasyonun teknik ve idari çözümlmeleri açısından önemli bir belgedir (Takım,2011:155).

İthal ikameci politikaların uygulandığı 1960-1980 dönemi planlarının genel özellikleri; seçici değil dengeli büyümeyi hedef almaları, ithal ikameci politikalarla yürütölmeleri ve genel denge anlayışına dayalı kapsamlı planlar niteliğinde olmalarıdır (Kepenek ve Yentürk,2005:147).

1963 yılında plânlı dönemin başlaması ile birlikte bütçe tasnifi de değişmiştir. Beşer yıllık kalkınma planları yapılmaya ve uygulanmaya başlanması nedeniyle, program ve performans bütçeleri yapılmasına hazırlık olmak üzere 'hizmet bütçeleri' yapımına geçilmiştir. 1950 yılından beri uygulanmakta olan cari harcamalar-yatırım harcamaları tasnifinin yerini 1964 yılı bütçesinden itibaren cari harcamalar-yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları tasnifi almıştır (Bayır,1993:18).

Cumhuriyetin ilanından itibaren Düyun-ı Umumiye adıyla ayrı bir daire halinde bütçe kanunlarında yer alan devlet borçları bölümü kaldırılmıştır. Devlet borçları, Maliye Bakanlığı bütçesinde açılan sermaye teşkili ve transfer harcamaları tertibine dâhil edilmiştir. Bunun yanı sıra, bütçe gelirlerinin tasnifi de değiştirilmiştir. Bütçe gelirleri; vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır. Devletin düzenli gelirleri arasında yer almayan gelirler, özel gelirler ve fonlar adıyla, vergi dışı gelirler arasında gösterilmeye başlanmıştır.223 sayılı kanun gereğince çıkarılan tasarruf bonusu hâsılatı, fonlardan hazineye yatırılacak miktarlar ile dış yardım ve kredi karşılıklarından bütçeye intikal edecek paralar bu kısımda yer almıştır. 1966 yılından itibaren özel gelir ve fonlar diğer gelirlerden ayrı olarak bütçelerde gösterilmeye başlanmış, böylece bütçe gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ve özel gelirler ve fonlar şeklinde 2005 yılına kadar devam edecek üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur (Bayır,1993:18).

Plânlı döneme geçişle birlikte, İDT, ilk kuruldukları 1930'lu yıllardan sonra ilk defa yeniden organize edilmişlerdir. 440 sayılı kanun ile İDT ile bunların müessese ve iştiraklerinin teşkilat ve görevleri ile faaliyetleri kalkınmaya kaynak yaratmak amacına uygun olarak yeni baştan düzenlenmiştir. Düzenleme ile İDT'lerin plân ve programlara paralel yatırım ve finansman programı ve yıllık bütçeler hazırlamaları, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının serbestçe tespit etmeleri,

bakanlar kurulunca maliyetin altında bir fiyat belirlenmesi halinde aradaki farkın genel bütçeye konulacak ödenek ile hazinece karşılanması benimsenmiştir. Öte yandan, İDT'lere yatırımları için gerekli kredileri sağlamak üzere Maliye Bakanlığına bağlı Devlet Yatırım Bankası kurularak kendi imkânları ile karşılayamadıkları finansman ihtiyaçları için düzenli kaynak sağlanmıştır. İDT'lerin denetimi için ayrı bir kanun çıkarılarak, bağlı oldukları bakanlık ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan idari ve teknik denetimin yanı sıra TBMM tarafından da denetlenmeleri öngörülmüştür (Takım,2011:157).

2.4.2. Maliye Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı İle Bağlı Kuruluşlar

“27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra yapılan malî teşkilat değişikliklerinin başında, Milletlerarası İşbirliği Teşkilatı'nın ihtilalden hemen sonra 13 sayılı kanunla Dışişleri Bakanlığından alınarak Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğüne bağlanması ve iktisadi işbirliği ile ilgili dış temsilciliklerin sayısının artırılarak yeniden düzenlenmesi gelmiştir. Bu teşkilat nakli ile Maliye Bakanlığı bu tarihten itibaren milletlerarası malî müessese ve teşekkülleri ve finansman kuruluşları ile her türlü görüşme ve ilişkileri düzenleme ve takiple görevli ve yetkili birim olmuştur “ (Öner,2005:570).

Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı, İkinci Dünya Savaşından sonra Marshall Planı adı altında başlayan Amerikan yardımının koordinasyonunu temin etmek, Amerikan makamlarına ayrı bir merci göstermek ve Avrupa iktisadi İşbirliği Teşkilatı ile temas organı olarak 1949 yılında 5412 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş ve 1952 yılında Dışişleri Bakanlığına bağlanmıştı. Bunun yanı sıra yabancı ülkelerin resmi veya özel müessese ve teşekkülleri ile her türlü temas ve müzakerelere girişmek, bunları düzenlemek ve takip etmek görevi de bu teşkilata verilmişti. Bu kanunla Milletlerarası İşbirliği Teşkilatı gerçek yeri olan Maliye Bakanlığına bağlanmış ve buna paralel olarak iktisadi konularda daha önce Dışişleri Bakanlığı üzerinde toplanmakla beraber bu bakanlığa teşkilat kanununda görev olarak verilmemiş işler hakkında da hükümler sevk edilmiştir. Böylece iktisadi

politikayı yürütmekle görevli Maliye Bakanlığı, dış iktisadi ilişkileri de bünyesinde toplayarak politikalarını bir bütün olarak uygulama imkânına kavuşmuştur.

Kanun, çok taraflı iktisadi ve ticari milletlerarası anlaşmaları müzakere, sonuçlandırma ve uygulanmasını idare görevini müştereken Maliye ve Ticaret Bakanlıklarına vermiştir (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:1466-1467).

13 sayılı kanunla, Hazine Genel Müdürlüğünün yetkileri, İDT'lere ait özel bütçelerin parasal ve malî bakımından uyumunu sağlamak, uluslararası iktisadi anlaşmaları yönlendirmek, Petrol Kanunun vergi dışındaki sonuçlarını uygulamak, faiz politikasını TCMB ile birlikte hazırlamak ve gerekli tedbirleri almak üzere genişletildi. Böylelikle, ulusal ve uluslararası iktisadi ilişkilerde, yetkiler daha da detaylandırıldı ve Hazine Genel Müdürlüğü güçlendirildi. 13 sayılı kanunla Hazine Genel Müdürlüğünün adı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı olarak değiştirilip Genel Sekreter tarafından yönetilmesi öngörüldü. Yine aynı kanunla Maliye Bakanlığına(Ticaret bakanlığı ile birlikte) bağlı yurtdışı iktisadi temsilcilikler kuruldu. 1969 yılında 1173 sayılı kanunla milletlerarası münasebetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu yeniden düzenlendi (Öner,2005:572).

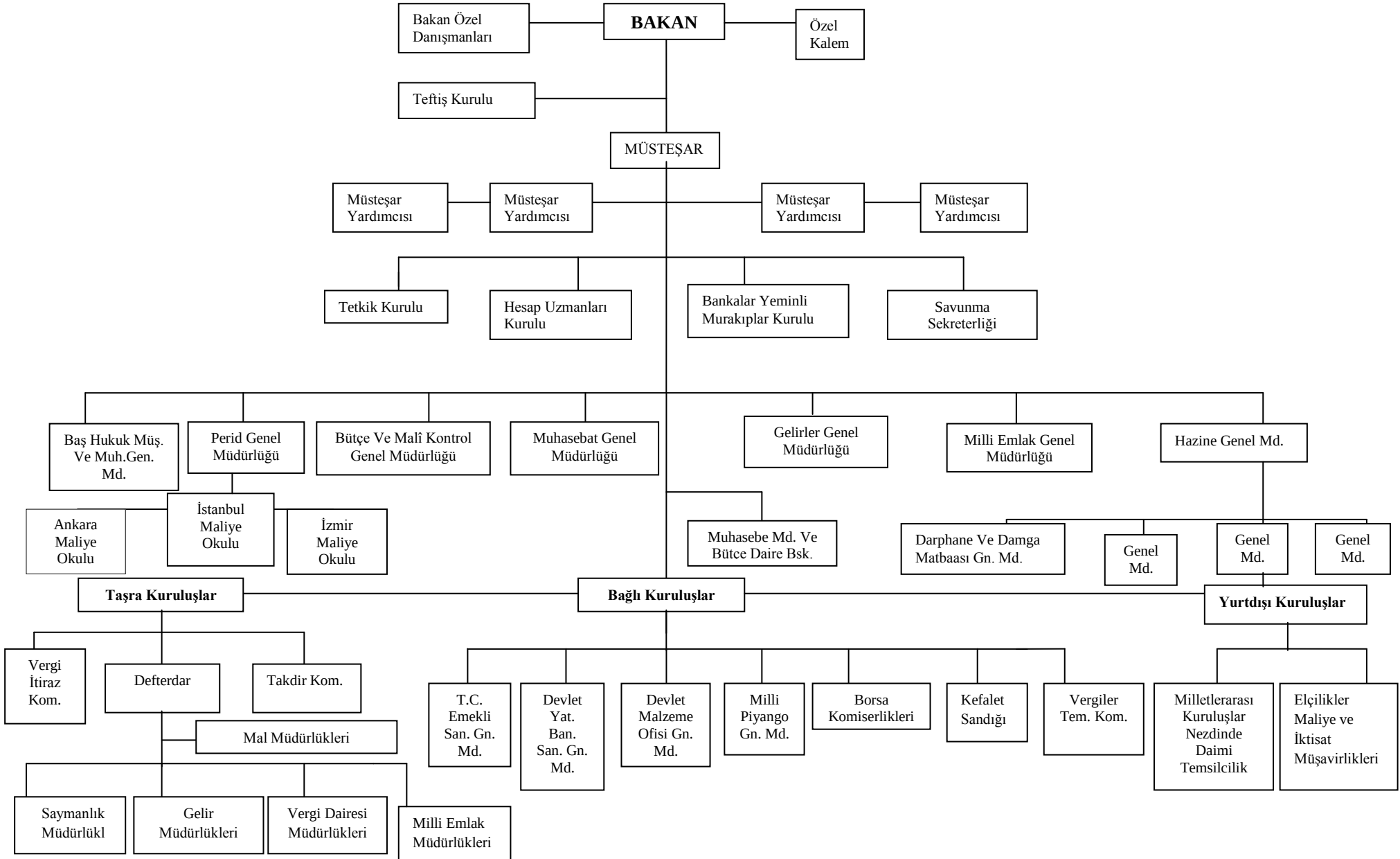
Kanunla, Türkiye'nin dış ilişkilerinin toplu bir şekilde yürütülmediği, bu nedenle diplomatik temsilde birliği sağlama gerekçesiyle yabancı devletlerle, bunların temsilcileri ile milletlerarası kurullarla temas ve müzakerelerin Dışişleri Bakanlığı eliyle, ilgili bakanlıklarla işbirliği yapmak suretiyle, anayasanın 65. maddesindeki milletlerarası antlaşmaların yine diğer bakanlıklarla işbirliği dâhilinde aynı bakanlık eliyle yapılması kararlaştırıldı. Bütün dış temsilcilikler, bu arada Maliye Bakanlığına bağlı dış temsilcilikleri kadroları kaldırılarak Paris'te OECD nezdindeki Türkiye Daimi Delegeliği ve Cenevre'de GATT nezdindeki Türk Heyeti Dışişleri Bakanlığına bağlandı. Maliye Bakanlığının dış memleketlerdeki görevlerini, Dışişleri Bakanlığına bağlı milletlerarası nezdindeki temsilciliklerde ihtisas alanlarını ilgilendiren görevleri yerine getirmek üzere altı adet Daimi Temsilci Yardımcısı kadrosu tahsis edildi. OECD, GATT ve AET nezdindeki daimi temsilciliklere yapılacak atamalarda atanma için teklifin Dışişleri, Maliye Ve Ticaret Bakanlıklarının mutabakatı ile yapılması hükme bağlandı (T.C. Maliye Bakanlığı, 1994:711).

1963 yılında 230 sayılı kanun ile Hesap Uzmanları Kurulu kurulmasına dair olan 4709 sayılı kanunun 6.maddesinin 1. Fıkrası değiştirilerek, hesap uzmanlarına görevin kurul başkanlığı veya başkanlığın yetkili kılacağı diğer hesap uzmanlarınca verileceği hükme bağlanmış, artan mükellef sayısı nedeniyle kurulun kadrosunun takviyesi için 230 olan kadro sayısı 500'e yükseltilmiştir. Gümrük ve Tekel Bakanlığı teşkilatında 1975 yılında yapılan iç düzenlemelerle, merkezde şube müdürlüğü veya daire başkanlığı olarak faaliyette bulunan bazı birimler, bakan onayı ile Genel Müdürlük düzeyine yükseltilerek Kontrol Müdürlüğü, Dış Antlaşmalar genel müdürlüğü, Tasfiye Genel Müdürlüğü, Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü ve personel ve Eğitim Genel Müdürlüğü adlarını almışlardır. Bunun yanı sıra, 1972 yılında bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulan Çay işletmeleri Genel Müdürlüğü de ilgili kuruluş olarak Gümrük ve Tekel Bakanlığına bağlanmıştır (T.C.Maliye Bakanlığı,1994:589).

1978 yılında Maliye Bakanlığına da benzer bir uygulama ile 16 Mart 1978 tarihli bakan onayıyla teşkilat kanununda yer alan Özlük İşleri Müdürlüğü ile Levazım ve Kıymetli Evrak Müdürlüğü yerine Personel ve İdari işler Genel Müdürlüğü kuruldu. Maliye Okulu ile Maliye kursu, yurt dışı teşkilatı ile defterdar ve yardımcılarının kadro ve özlük işleri ve sosyal hizmetlerin yürütülmesi görevleri bu genel müdürlüğe verildi (T.C. Maliye Bakanlığı,1998:1721).

Yukarıda anlatılan değişikliklerle beraber 1980 sonu itibariyle Maliye Bakanlığının teşkilat şeması ile ve ana birimlerin kadro durumları Şema 2.3. , Tablo 2.3 ve 2.4.'de gösterilmiştir.

Şema 2. 3. 1980 Sonu İtibariyle Maliye Bakanlığı Teşkilat Şeması



Tablo 2.3. T.C. Maliye Bakanlığı Genel Kadro Durumu(1980 sonu)

BİRİMLER	Toplam Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Dolu Kadro/Boş Kadro (yüzde)
Müsteşarlık	55	33	22	60
Tetkik Kurulu Başkanlığı	116	50	66	43,1
Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı	188	95	93	50,5
Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı	837	295	542	35,2
Bankalar Yeminli Mur. Kurulu Başkanlığı	89	52	37	58,4
Baş Hukuk Müş Ve Muh. Genel. Md.	1577	1213	364	76,9
Bütçe Ve Malî Kontrol Genel Md.	1970	1442	528	73,2
Muhasebat Genel Md.	10536	8755	1781	83,1
Gelirler Genel Müd.	30133	27388	2745	90,9
Hazine Genel Md.	790	491	299	62,1
Milli Emlak Genel Md.	2623	1952	671	74,4
Personel ve İdari İşler Genel Md.	5845	5247	598	89,8
Savunma Sekreterliği	32	26	6	81,2
Vergiler Temyiz Kom. Başkanlığı	244	166	78	68
Darphane ve Damga Matbaası Genel Md.	128	67	61	52,3
Maliye Meslek Yüksek Okulu	8	5	3	62,5
Toplam	55171	47277	7894	85,7

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

Tablo 2.4. Yönetim ve Denetim Kadrolarının Dolu-Boş Sayıları ve Oranları (1980 Sonu)

UNVANI	Dolu Kadro	Toplam	Dolu Kadro/Toplam Kadro (yüzde)
Gelir Müdürleri	45	115	39,1
Vergi Dairesi Müdürleri	252	393	64,1
Takdir Komisyonu Başkanları	32	110	29,1
Muvazzaf İtiraz Komisyonları Başkanları	47	60	78,3
Muvazzaf İtiraz Komisyonları Üyeleri	94	110	85,5
Vergi Kontrol Memurları	698	1224	57,0
Vergi Dairesi Müdür Baş Yardımcısı	29	125	23,2
Vergi Dairesi Müdür Yardımcısı	550	829	66,3
Gelir Müdür Yardımcısı	26	47	55,3
Muvazzaf İtiraz Komisyonu Baş raportörleri	69	135	51,1
Muvazzaf İtiraz Komisyonu Raportörleri	160	251	63,7
Bakanlık Muh. Md. Ve Bütçe Dairesi Başkanları	46	77	59,7
Bakanlık Muh. Md. Ve Bütçe Dairesi Başkan Yrd.	71	130	54,6
Muhakemat müdürleri	4	6	66,7
Bölge Muhakemat Müdürleri	9	14	64,3
Müşavir Avukat	31	34	91,2
Avukatlar(Merkez Ve Taşra)	469	699	67,1
Malmüdürleri	548	693	79,1
Müdür yrd.	127	238	53,4
Defterdarlık Muhasebe Müdürleri	54	121	44,6
Muhasebe Kontrol Memurları	60	94	63,8
Saymanlık Müdürü	240	376	63,8
Saymanlık Müdür Yardımcısı	40	95	42,1
Sayman	30	41	73,2
Sayman Yardımcısı	15	21	71,4
İl Milli Emlak Müdürleri	46	129	35,7
İl Milli Emlak Müdür Yardımcısı	18	51	35,3
Milli Emlak Kontrol Memurları	35	77	45,5

UNVANI	Dolu Kadro	Toplam	Dolu Kadro/Toplam Kadro (yüzde)
Kambiyo Müdürleri	4	13	30,8
Kambiyo Müdürleri Başyardımcısı	3	3	100
Kambiyo Müdürleri Yardımcısı	2	21	9,5
Yurtdışı Kadroları	108	154	70,1
Maliye Müfettişleri	92	174	52,9
Hesap Uzmanları	263	789	33,3
Gelirler Kontrolörleri	359	798	45,0
Muhasebat Kontrolörleri	25	70	35,7
Milli Emlak Kontrolörleri	25	54	46,3
Hazine Genel Md.	28	42	66,7
Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md. Kontrolörleri	8	41	19,5
Bankalar Yeminli Mur.Kur. Başk. Murakıpları	44	78	56,4

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

2.5. 1980-2000 DÖNEMİ

1980’den 2000 yılına kadar uzanan dönem, liberal ekonominin kurallarının hayata geçirildiği, ihraç yönlü kalkınma politikasının kısmen başarılı olduğu ve ülkenin dışa açıldığı bir dönem olmuştur. Devletin iç ve dış borcuyla ülkenin refahı aynı zamanda büyük artışlar göstermiştir. Bu dönemde ortalama olarak yüzde 5 büyümeye sağlanmıştır 1980’li yıllarda yapılan reformlarla para, döviz ve sermaye piyasalarının büyük bir gelişme göstermesi, bu piyasaların uluslararası piyasalarla giderek iç içe girmesi ve alınan kararların çok kısa bir dönemde ekonomiyi etkilemesi, yönetimini güçleştirmiştir. Para, döviz ve sermaye piyasalarıyla ilgili enformasyonun ve bekleyişlerin son derece etkili olduğu piyasalarda, yapılacak yanlışların bedeli, son derece ağır olmaktadır (İnan,2010:368).

“Ülkede 1982’de yaşanan banker skandalları ile 1994 Nisan ayında ve daha sonra 2001 Şubat ayında yaşanan ekonomik krizler Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin ekonomik dengeleri kurmak için bıçak sırtında gittiğini göstermektedir. Zira en küçük

devlet müdahalesi bile piyasalarda önemli etkilere sebep olmaktadır. 1994 ve 2001’de yaşanan krizler düşük tutulan döviz kurlarının yarattığı birikimli tepki bakımından iyi bir örnektir. Dolayısıyla,1980 sonrası dönem, liberal iktisat kuralları ile politize olmuş devlet müdahalelerinin birlikte iyi bir karışım oluşturmadığına örnek teşkil etmektedir. Bu dönemde iç borç geometrik biçimde artmış, bütçe açıkları ve enflasyon sürekli tırmanma göstermiştir. İstenilen sosyal güvenlik reformlarıyla vergi reformunun yapılamaması, tarımsal teşviklerin programın üzerinde artması enflasyonist ortamı sürekli beslemiştir” (Öner,2005:644).

1980’li yılların ikinci yarısında Türk ekonomisi bir yandan Avrupa Birliğinin kurallarına uyum sağlama çabası gösterirken, öte yandan kronik yüksek enflasyonu düşürme çabası içinde olmuştur.1998 yılı başına kadar iki rakamlı yüksek enflasyonla mücadele yerine daha çok finansal piyasaların istikrarı ön planda tutulmuş,1997’nin ikinci yarısındaki Güneydoğu Asya krizini takiben 1998 yılında enflasyonu önce yüzde 50’lere, daha sonra yüzde 20’lere ve nihayet yüzde 10’ların altına düşürmeye yönelik aşamalı bir strateji başlatılmış ve IMF ile yakın izleme anlaşması imzalanarak strateji 1 Temmuz 1998’de yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra hükümet IMF ile anlaşarak 2000 yılı başında üç yıl süreli enflasyonla mücadele ve istikrar programı uygulamaya koymuştur (Parasız,1998:211).

2.5.1. Genel Ekonomik ve Malî Durum

1980 sonrası dönem, uzun yıllar uygulanmış olan dışa kapalı ithal ikameci ekonomi politikalarını tamamen ters yüz etmiş, ihracata yönelik liberal bir ekonominin temellerini atmıştı. 24 Ocak istikrar programı daha önce uygulanmayan bazı özelliklere sahipti. Daha önceki istikrar programı uygulamaları genellikle kısa vadeli amaçlara sahip idi. Hükümetler içinde bulunan dış ödeme sıkıntılarını atlatmak ve enflasyon baskıyı ortadan kaldırmak amacıyla bir dizi kısa vadeli tedbirler alıyorlardı. 24 Ocak 1980 istikrar programı kısa vadeli amaçlarla beraber uzun vadeli amaçlara da sahip idi. Bu programla ekonominin kurumsal yapısında ve geleneksel sanayileşme stratejisinde değişiklikler amaçlanmıştı. Program yürürlüğe konulduğunda uzun vadede kararlı bir şekilde uygulanması tasarlanmıştı (Şahin,2006:31).

24 Ocak İstikrar Programının temel felsefesi ekonomide devlet müdahalesini en aza indirerek piyasa ekonomisine işlevlik kazandırması idi. Devletin yerini özel kesimin alması, ekonomide makro ve mikro dengelerin belirlenmesinde idari kararların yerine, fiyat mekanizmasının geçerli olması amaçlanmıştı. Bu temel amacın gerçekleşmesi için mal ve faktör piyasa fiyatlarına müdahalelerin kaldırılması gerekiyordu. 24 Ocak 1980 Programı ve devamında alınan kararlarla bu yönde mesafe alındığı söylenebilir. Ekonominin işleyişinde idari kararlar değil, serbest piyasa güçleri etkili olacaktı. KİT dahil tüm kamu kesimi daraltılacak ve özel girişim teşvik edilecekti. İthalatta serbesti sağlanacak ve yabancı sermaye teşvik edilerek, fiyat rekabeti tesis edilecekti (Öztürk ve Özyakışır,2005:1).

Türkiye ekonomisinde daha önce uygulanan ekonomik istikrar programlarına baktığımızda kısa vadeli hedeflerin göz önüne alındığını ve liberal nitelikler taşımadığını görmekteyiz. Ama 24 Ocak kararlarına bakıldığında kısmen kısa vadeli amaçlar belirlemekle birlikte özellikle uzun vadeli hedeflere yönelme olmuştur. Türkiye ekonomisinde bu ekonomik kararlar dördüncü plan döneminde alınmıştır. Dördüncü plan döneminde birçok önlem alınmıştır (Öztürk ve Özyakışır,2005:1-2).

Özellikle 1980-1983 yılları arasında yürürlüğe konan ve IMF ile imzalanan “*stand-by*” anlaşması çerçevesinde belirlenen önlemlerin başlıcaları şöyleydi (Tokgöz, 2007:192-193):

- Para arzının kısılması ve “*serbest faizi*”e geçilmesi,
- Türk Lirasının yüksek oranda devalüe edilmesi,
- Kamu harcamalarının kısılması, bütçe açığının küçültülmesi,
- KİT ürünlerine açıklarını kapatmaları için zam yapma yetkisinin verilmesi,
- Sübvansiyonların asgariye indirilmesi ve fiyat kontrollerinin azaltılması,
- Esnek kur, günlük döviz kuru uygulamasına geçilmesi,
- Yabancı sermaye girişini hızlandıracak önlemlerin alınması,
- İhracata dayalı sanayileşmeyi özendirirken, ihracata (vergi, ucuz kredi ve döviz kullanım kolaylıkları) sürekli destek verilmesi,

Yukarıda da belirttiğimiz gibi anti-enflasyonist ve dışa açılmayı özendiren bu önlemler, 1981 yılının başından itibaren olumlu sonuçlar vermiştir. Ayrıca 1981 yılında özel sektörün beklediği iki yeni uygulama başlamıştı. Merkez Bankası 30 Nisan’dan

itibaren “günlük döviz kuru” ilanına başladı. 30 Temmuzda da Sermaye Piyasası Yasası yürürlüğe girdi (Tokgöz, 2007:193).

24 Ocak İstikrar programında hedeflendiği gibi para arzı artış oranı ilk üç yılda giderek azaltılmıştır. Bunda Merkez Bankası kredilerinin önceki yıllara oranla daha az kullanılması etkili olmuştur. Bankalar sistemi aracılığı ile kaynak yaratılmaya başlanmasıyla kamu kesimi yerini özel sektöre bırakmaya başlamıştır. Kararların uygulanması sonucunda enflasyon oranında nispi bir gerileme gözölüyoruz. 1980’de yüzde 107.2 olan enflasyon oranı 1981’de yüzde 36’ya, 1982’de yüzde 25.2’ye düşmüştür. İlk iki yıl enflasyon oranı üzerinde etkili olduğu söylenebilir (Avcı, 1988:54).

24 Ocak kararlarının alınmasından hemen ardından devalüasyon yapılmıştır. Yabancı sermaye yatırım ile iştirak miktarlarına konulan sınırlar kaldırılmış ve yabancı sermayenin iştirak edebileceği yatırım sahaları genişletilmiştir. Ayrıca 1980 yılında ilk adım olarak ithalat üzerindeki damga resmi yüzde 252’den yüzde 1’e düşürülmüş ve ithalat yönetmeliği basitleştirilmiştir. 1981 yılında Kota listesi yürürlükten kaldırılmış ve 2 numaralı Liberasyon listesindeki pek çok kalem daha az kısıtlayıcı olan 1 numaralı Liberasyon listesine kaydırılmıştır (Avcı, 1988:54).

Genel hatlarıyla bakıldığında şu çözümlemelerde bulunabiliriz: 24 Ocak 1980 kararları, enflasyonu kontrol altına almak, yabancı finansman açığını kapatmak, daha dışa dönük ve piyasa odaklı bir ekonomik sisteme ulaşmak amacıyla ilan edilmiştir. Bu kararlar çerçevesinde, ihracata dayalı büyümenin teşvik edilmesi ve Türkiye’nin ihracatta rekabet gücünü arttırabilmek amacıyla ihracat sübvansiyonları sağlanmış ve Türk Lirasının reel olarak değer yitirmesine izin verilmiştir. 1980 yılında başlatılan ekonomik program ihracat sübvansiyonları, yüksek oranda devalüasyon ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında artış yapılmasını öngörmüştür. Başlangıçta, döviz kurlarında, faiz oranlarında ve hükümetçe belirlenen kamu ürünleri fiyatlarında görülen yüksek artışlara, hızla uygulamaya konulan ihracatı teşvik amaçlı politikalar eşlik etmiştir. Borç rahatlatma operasyonu ile birlikte, IMF stand-by ve Dünya Bankası uyum kredileri hızla takvime bağlanmış ve ödemeleri gerçekleştirilmiştir (Öztürk ve Özyakışır,2005:4).

Bu dönemde daha sonra 1981’de Sermaye Piyasası kurulmuş, Borsa 1986’da açılmıştır. 1982’de ise yerleşik döviz hesabı açılmasına izin verilmiştir. 1983/84’te dış ticaret büyük ölçüde serbestleşmiş, 1984’te ise döviz işlemleri kısmen serbestleştirilmiştir. 1989’da sermaye hareketleri serbestleşerek Türklerin yabancı değerli kâğıtları, yabancılar da yerli kâğıtları alabilir hale gele gelmeleri sağlanmıştır (Ercan, 2000:43).

1981-1988 arasına Türkiye’nin liberalizasyon programının ilk aşaması olarak bakılabilir. İkinci aşama 1989’da dış sermaye girişlerinin serbestleştirilmesiyle başlayacaktır. Bu ilk dönemde ihracatı teşvik politikaları ön plandadır. Bu politikalar, hem döviz hem de doğrudan ihracat sübvansiyonları araçlarını kullanmıştır (Ercan, 2000:44).

Zira 1990’larda giderek artan kamu açıklarının finansmanı ağırlıklı olarak yurtiçi malî piyasalara borçlanma yoluyla yapılmaya başlanmış ve malî disiplini sağlama çabalarına bağlı olarak Merkez Bankasından kısa vadeli borçlanma oranı azaltılmıştır. Öte yandan iç borç faiz ödemelerinin GSMH’ye oranı 1980’lerde yüzde 1.1 iken bu oran 1990’larda önemli bir artış göstererek yüzde 6.3’e ulaşmıştır. Buna ek olarak iç borçlar çoğunlukla kısa vadeli olmuştur. Aynı dönemde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği’nin (KKBG) GSMH’ye oranı yüzde 6’dan yüzde 9.4’e çıkmıştır (Öztürk ve Özyakışır, 2005:4).

5 Nisan 1994 Kararları çerçevesinde alınan önlemler genel hatlarıyla şöyle özetlenebilir: TL yüzde 39 oranında devalüe edilmiştir. Hazine bonosu, tahvil ve repo gelirlerinden alınan yüzde 5’lik vergi oranı kaldırılmıştır. Döviz kurları serbest bırakılmış ve kurlar 10 bankanın verilerine göre belirlenmeye başlanmıştır. KİT ve TEKEL ürünlerine büyük oranlarda zam yapılmış ve bir defalık ek vergiler getirilmiştir. Akaryakıtı ilişkin kesintiler yüzde 10’dan yüzde 25’e yükseltilmiştir. Ayrıca kamu kuruluşlarının paralarının TCMB’ye veya Ziraat Bankası dışında tutulmaması kararlaştırılmıştır (Tokgöz, 2001:252).

1995 yılı Geçiş Programının makro ekonomik hedefleri belirlenirken şu ana ilkelerden hareket edilmiştir: kamu finansman açığının küçültülmesi, tüketimin kontrol

altında arttırılması, sabit sermaye yatırımlarının yeniden canlandırılması ve ihracattaki atılımın sürekli hale getirilmesi (Tokgöz, 2001:254).

Kasım 1999 başında Türk ekonomisinin sağlığı hakkında kötümser düşüncelere kapılmamıza yol açan, TCMB'nin bir kararı açıklandı: ilk “On Milyon Türk Lirası” piyasaya çıkmıştı. 17 Ağustosta Marmara bölgesinde ve 12 Kasım'da Bolu-Düzce'de meydana gelen büyük depremin yol açtığı “ekonomik kayıpları karşılamak yönünde 26 Kasım 199 tarihinde (4481 Sayılı) “Deprem Vergisi” çıkarıldı Türkiye ekonomisinde 2000'li yıllara gelindiğinde ise enflasyonla mücadele temelinde yeni bir program geliştirildi (Öztürk ve Özyakışır,2005:6).

2.5.2. Dönemin Maliye Teşkilatı ve Malî Kuruluşları

Bu dönemdeki ekonomik gelişmelere paralel olarak, gelişmelere sahip çıkacak malî-iktisadi kurumlaşmayı da sağlamak gerekiyordu. Geçmiş dönemlerde de olduğu gibi, sanki gelişmeleri bazı kurumlar engelliyormuşçasına, bu dönemde ekonomi politikasında meydana gelen anlayış değişikliği ile birlikte, ilk olarak politikaları hazırlayan ve uygulayan malî ve ekonomik kurumlarda bazı esaslı idari değişikliklere gidilmiştir. 1960'ların ilgi merkezi DPT ise, 1980 sonrasının ilgi merkezleri önce Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları olmuş, 1990'lı yıllarda da üst kurullar ekonomik hayatla ilgili önemli görevler üstlenmişlerdir.

1960'dan sonra DPT'nin kurulmasına benzer nedenlerle, bu kez 14 Aralık 1983'de çıkartılan 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığından ayrılp Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığında yer aldı. Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırıldı ve birimleri Maliye Bakanlığına dâhil edildi. Maliye Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı olarak yeniden düzenlendi (T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO yayınları,1994:87).

“Bu değişikliklerle, Maliye Bakanlığından ayrılan Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı ile Ticaret Bakanlığından ayrılan ithalat ve ihracat birimleri birleştirilerek Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı meydana getirildi. 1983 genel seçimlerini kazanan Turgut ÖZAL başkanlığındaki ekip, 24 Ocak 1980 kararlarını alan ekibin bir devamı olduğundan, 1983 Aralık kararları, 24 Ocak 1980'den sonra oluşan iktisadi modeli tamamlamıştır. Aralık 1983'de peş peşe kabul edilen

KHK'lerle bütün bakanlıkların teşkilat ve görevleri ile genel kadro ve usulü yeniden düzenlenmiştir" (Ağar,2007:420).

"Malî idarede yapılan bu değişiklikle, ithalat ve ihracatın yönetimi, dış ekonomik ilişkiler ile borçlanma ve nakit yönetiminin sorumluluğu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na verilmiştir. Maliye Bakanlığı ise, Gümrük ve Tekel bakanlığı ile birleşip,2996 sayılı Kanun ile Hazine Genel Müdürlüğüne verilmiş olanlar hariç, diğer görevlerden sorumlu olmaya devam etmiştir. Bu birleşme sonucunda Gümrük ve Tekel Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı yeni teşkilatlanana Maliye ve Gümrük Bakanlığı bünyesinde aynen yer almış, Gümrük ve Tekel Bakanlığı da ortadan kalkmıştır" (Ağar, 2007:420).

"10 yıllık beraberlikten sonra, Temmuz 1993'de 484 sayılı KHK ile Maliye ve Gümrük idareleri ayrılarak, Maliye Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı halinde iki ayrı teşkilat olarak örgütlendiler. Bu ayrılma sırasında Maliye Bakanlığının 1983 birleşmesinden önceki merkez, taşra ve bağlı birimleri aynen muhafaza edilmiş, ilaveten, birleşme sırasında Daire Başkanlığı olarak Gümrük ve Tekel Bakanlığından intikal eden ve daha sonra 1984 yılında 3007 sayılı kanunla döner sermayeli bir genel müdürlük olarak yeniden teşkilatlanan Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeler genel Müdürlüğü Gümrük Müsteşarlığı yerine Maliye Bakanlığında bırakılmıştır. Aynı kararname ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri genişletilmiş, orman sınırları dışına çıkarılan taşınmaz malların idaresi ile genel bütçe dâhil dairelerin hizmet dışı kalan taşınır mallarının tasfiyesi ve kamu mallarına ilişkin politikaları tespit görevleri de anılan genel müdürlüğe verilmiştir" (Öner,2005:605).

484 sayılı KHK ile yapılan bu değişiklik sırasında, bakanlık merkez ve il üst görevlileri ile yurt dışı teşkilatına atanacaklarda, genel şartların dışında yeni özel şartların aranması hükme bağlanmıştır.

Buna göre, merkezde müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve daire başkanı ile illerde defterdar kadrolarına atanacakların hukuk, iktisat, maliye, işletme ve yönetim bilimi alanlarında lisans veya lisansüstü öğrenim görmüş veya Maliye Yüksek Okulunu bitirmiş ve Maliye Bakanlığında en az üç yıl fiilen çalışmış olmaları, yurt dışı teşkilatına atanacakların ayrıca İngilizce, Fransızca,

Almanca, Arapça veya atanılacak ülkede geçerli yabancı dillerden birini bilmesi gerekmektedir. Böylece, malî konularda eğitim görememiş ve belirli süre Maliye teşkilatında çalışmamış kişilerin bakanlıkta üst görevlere atanması imkânı ortadan kalkmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:821).

Maliye ve Gümrük Bakanlığından gümrük teşkilatının ayrılmasını takiben 1993-2000 yılları arasında Maliye teşkilatında belli başlı şu değişiklikler yapılmıştır.

➤ Önce 1993 yılında çıkarılan 516 sayılı KHK, daha sonra bu kararnamenin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine 1994 yılında hazırlanan 543 sayılı KHK ile gelir ve gider teşkilatlarını daha da güçlendirmek için, merkezde önemli bakanlıklarda ve katma bütçeli kuruluşlarla Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlı maliye başkanlıkları, vergi ve milli emlak olaylarının önemli olduğu büyük illerde defterdara bağlı vergi dairesi ve milli emlak dairesi başkanlıkları, vergi denetim, istihbarat ve otomasyon hizmetlerini bölge düzeyinde yürütmek üzere Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı olarak Gelirler Bölge Müdürlükleri kurulması öngörüldü. İhdas edilen bu görevlere ehliyetli kişilerin gelmesini teşvik için, bu kadrolara genel müdür yardımcısına yakın özlük hakları sağlandı. Vergi davlarının daha iyi savunulabilmesi için vergi dairesi başkanlıkları emrinde hazine avukatı görevlendirilmesine başlandı. Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünde kontrolör çalıştırılması imkânı getirildi. Defterdarlara bağlı kontrol memurlarının ünvanı denetmen olarak değiştirildi. Maliye Bakanlığının yurtdışı teşkilatındaki bazı kadroların, Gümrük Müsteşarlığının yurt dışı teşkilatı kuruluncaya kadar, bu müsteşarlık personelinde atama yapılmak suretiyle kullanılması öngörüldü. Yine aynı kararnameler ile Bakanlık merkezindeki birimlerde devlet bütçe uzmanının yanı sıra, muhasebe, gelir, vergi istihbarat ve milli emlak uzmanı çalıştırılması öngörüldü. Böylece yüksek tahsilli ve belli eğitim ve sınavlardan geçecek personele diğer memurlara göre daha iyi özlük hakları sağlanarak merkez ve taşra teşkilatı güçlendirilmek istenmiştir. Bunun yanı sıra 1910 tarihli Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunundan bu yana mevcut olan Malî Müşavir encümeni Malî Danışma Kurulu adıyla yeniden düzenleniş, üyelerin sayısı sınırlandırılarak daha verimli çalışabilme imkânı sağlanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı,1994:829).

➤ “Kara para aklama olayının uluslararası alanda önem kazanması üzerine,1996 yılında 4208 sayılı kanunla, ülke ekonomisini ve maliyesini yakından ilgilendiren bu olayları önlemek, kara para aklama suçlarını tespit ve suç faillerini yargıya teslim etmekle Malî Suçları Araştırma Kurulu kuruldu. Kurul, Maliye Bakanlığına bağlı olmakla beraber inceleme ve düzenlemelerde Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları, Hazine ve Gümrük Müsteşarlıkları ve Sermaye Piyasası Kurulu ile yakın işbirliği içinde çalışma yapması öngörülmüştür” (Öner,2005:606).

➤ 1998 yılında Taşış Genel Müdürlüğü merkez teşkilatındaki genel müdür yardımcısı ve daire başkanlığı kadro sayıları azaltıldı.98/1171 sayılı kararname ile taşrada mevcut 18 işletme müdürlüğü kaldırılarak yerine 7 adet işletme bölge müdürlüğü ve bunlara bağlı şube müdürlükleri kuruldu (T.C. Maliye Bakanlığı, ,1998:2101).

➤ 1980-2000 döneminde son değişiklik, çeşitli vergi kanunlarında önemli değişiklikler getiren 4369 sayılı kanunla 1998 yılında yapıldı. Bu kanunla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda mevcut hizmet sınıfları gibi bir Maliye Hizmetler Sınıfı ihdas etmek ve bakanlık personelinin yetişmelerini ve bilgilerini devamlı artırılmasını sağlamak üzere bir Maliye Akademisi kurulması öngörülmüştü. Ancak, tasarıda bu hususlara ilişkin olarak hükümler kabul edilmeyerek metinden çıkarıldı. Bunun yerine, kanun ile Bakanlığa bağlı Maliye Yüksek Eğitim Merkezi Başkanlığı kuruldu (T.C. Maliye Bakanlığı, ,1998:2101).

Malî idaremizin 2000’li yıllara geldiğinde geçirdiği aşamaları daha iyi anlayabilmek için Maliye Bakanlığının 1950-2000 dönemindeki teşkilat yapısı Şema 2.4.’de karşılaştırılmalı olarak aşağıda gösterilmektedir.

Şema 2.4. 1950-2000 Dönemi Maliye Teşkilat Şeması

1983 Öncesi (1950-1983) Maliye Bakanlığı

A.Merkez Teşkilatı

- 1.Müsteşarlık
- 2.Özel Kalem Md.
- 3.Maliye Tetkik Kur.
- 4.Teftiş Kurulu
- 5.Hesap Uzmanları Kur.
- 6.Bankalar Yem. Mur. Kur.
- 7.Baş hukuk Müş. Ve Muhakemat Gen. Md.
- 8.Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md.
- 9.Muhasebat Genel Md.
- 10.Gelirler Genel Md.
- 11.Milli Emlak Gen. Md.
- 12.Hazine Gen. Md.
- 13.Personel Ve İd. İşl. Gen. Müd.
- 14.Levazım ve Kıy. Kağ. Md.

B.Bağlı Ve İlgili Kuruluşlar

- 1.Emekli Sandığı
- 2.Devlet Malzeme Ofisi
- 3.Milli Piyango İdaresi
- 4.Kefalet Sandığı
- 5.Maliye Okulu
- 6.Devlet Yatırım Bankası
- 7.Vergiler İtiraz Komisyonları ile Temyiz Komisyonları

C.Taşra Teşkilatı

- 1.Deftardarlık
 - a.Gelir Md.
 - b.Vergi Dai. Md. .
 - c.Takdir Komisyonu Bşk.
 - d.İl Muhasebe Md.
 - e.Saymanlık Md.
 - f.Milli Emlak Md.
 - g.Mal Müdürlüğü
- 2.Muhakemat Md.
- 3.Kambiyo Md.

1983-1993 Maliye Ve Gümrük Bakanlığı

A.Merkez Teşkilatı

- 1.Müsteşarlık
- 2.Özel Kalem Md.
- 3.APK Başkanlığı
- 4.Teftiş Kurulu
- 5.Hesap Uzmanları Kur.
- 6.Baş hukuk Müş. Ve Muhakemat Gen. Md.
- 7.Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md.
- 8.Muhasebat Genel Md.
- 9.Gelirler Genel Md.
- 10.Milli Emlak Gen. Md.
- 11.Personel Gen. Md.
- 12.Gümrükler Genel Md.
- 13.Kontrol Gen Md.
- 14.Tasış Genel Md.
- 15.Dış İlişkiler Dairesi.

- 16.Bağlı ve İlgili Kuruluşlar Dairesi Bşk.
- 17.Avrupa Topl. Koord. Dai. Bşk.
- 18.Eğitim Dairesi
- 19.İdari ve Mali İşler Başk.

- 20.Muhabere ve Elek. Dai. Bşk.

B.Bağlı Ve İlgili Kuruluşlar

- 1.Emekli Sandığı
 - 2.Devlet Malzeme Ofisi
 - 3.Milli Piyango İdaresi
 - 4.Kefalet Sandığı
 - 5.Maliye Okulu
 - 6.Tekel Genel Md.
 - 7.Çay İş. Gen. Md.
 - 8.Arsa Ofisi Gen Md.
 - 6.Tekel Genel Md.
 - 7.Çay İş. Gen. Md.
 - 8.Arsa Ofisi Gen Md.
- #### C.Taşra Teşkilatı
- 1.Deftardarlık
 - a.Gelir Md.
 - b.Vergi Dai. Md. .
 - c.Takdir Komisyonu Bşk.
 - d.İl Muhasebe Md.
 - e.Saymanlık Md.
 - f.Milli Emlak Md.
 - g.Mal Müdürlüğü
 - h.Personel Md.
 - 2.Muhakemat Md.

1993-2000 Maliye Bakanlığı

A.Merkez Teşkilatı

- 1.Müsteşarlık
- 2.Özel Kalem Md.
- 3.APK Başkanlığı
- 4.Teftiş Kurulu
- 5.Hesap Uzmanları Kurulu
- 6.Mali Suçları Araştırma Kurulu
- 7.Baş hukuk Müş. Ve Muhakemat Gen. Md.
- 8.Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Md.
- 9.Muhasebat Genel Md.
- 10.Gelirler Genel Md.
- 11.Milli Emlak Gen. Md..
- 12.Personel Gen. Md.
- 13.Maliye Yüksek Eğitim Merkezi Başk.
- 14.Tasış Genel Md.
- 15.Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Dai. Bşk.

16. İdari ve Mali İşler Başk
17. Savunma Sekreterliği
- 18.Bilgi İşlem Dai. Bşk.

B.Bağlı Ve İlgili Kuruluşlar

- 1.Emekli Sandığı
- 2.Devlet Malzeme Ofisi
- 3.Milli Piyango İdaresi

- 4.Kefalet Sandığı
- 5.Maliye Okulu
- 6.Arsa Ofisi Gen. Md.

C.Taşra Teşkilatı

- 1.Deftardarlık
 - a.Vergi Dairesi Bşk.
 - b.Gelir Md.
 - c.Vergi Dai. Md. .
 - d.Takdir Komisyonu Bşk.
 - e.İl Muhasebe Md.
 - f.Saymanlık Md.
 - g.Milli Emlak Md.
 - h.Mal Müdürlüğü
 - ı.Personel Md.
 - j.Malmüdürlüğü
- 2.Muhakemat Md.
- 3.Gelirler Bölge Md.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, Ankara,1994.

Üçüncü bölümde anlatılmaya çalışılacak reform çalışmalarına gelirken teşkilat yapısı yukarıdaki gibi şekillenmiştir.

2.5.2.1. MASAK (Malî Suçları Araştırma Kurulu)

MASAK, 19.11.1996 tarihinde yürürlüğe giren 4208 sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile kurulmuştur. Görev ve yetkileri 18.10.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile yeniden belirlenmiştir. İdari model şeklinde örgütlenmiş olan MASAK, şüpheli işlemlerin bildirileceği ve devamlı bilgi verme ve kimlik tespitine ilişkin esasları belirleyen makamdır. Maliye bakanlığına doğrudan bağlı olarak görev yapan MASAK, Türkiye'nin malî istihbarat birimi olarak faaliyetlerini yürütmektedir (5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun,2006).

MASAK'ın misyonu *aklama* suçunun tespitine ve terörün finansmanının önlenmesine yönelik olarak; politika oluşturulması ve düzenleme yapılmasına katkıda bulunmak, hızlı ve güvenilir bir şekilde bilgi toplamak ve analiz etmek, araştırma ve inceleme yapmak, elde edilen bilgi ve sonuçları ilgili makamlara iletmektir (5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, 2006).

MASAK'ın, Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8'inci maddesinin (g) bendiyle Maliye Bakanlığı bünyesinde “ana hizmet birimi” olduğu; 5549 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde de doğrudan Maliye Bakanına bağlı olarak çalışacağı hüküm altına alınmıştır. Başkanlık hizmetlerini; Başkana bağlı başkan yardımcıları, daire başkanları ve bunlara bağlı dış ilişkiler, mevzuatı izleme ve koordinasyon, eğitim, veri toplama ve analiz, yükümlülük denetimi, aklama suçuna ilişkin analiz ve değerlendirme, aklama suçu inceleme, terörün finansmanına ilişkin analiz ve değerlendirme, genel analiz, bilgi teknolojileri ve iletişim grupları ile insan kaynakları, idari ve mali işler şube müdürlükleri eliyle yürütmektedir.

Kurumun faaliyeti ile ilgili genel bir bilgi edinmek için 2012 yılı ihbar verileri ve 2003-2012 yılları arasında analiz edilen ve değerlendirilen dosya sayıları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.5. Gönderilen İhbarların Sayıları ve İddia Edilen Konularına Göre Dağılımı (2012)

2012 Yılı İhbarlarının Konulara Göre Dağılımı	
Vergi Kaçırarak	118
Tefecilik	84
Dolandırıcılık	62
Yolsuzluk	44
Suç Gelirlerinin Aklanması	34
Şüpheli Para Hareketleri	29
Kaçakçılık	22
Kaynağı Belirsiz Kazançlar	19
İhaleye Fesat Karıştırmak	15
Sınırdaki Yakalanan Para ve Benzeri Değerler	15
Terör veya Terörün Finansmanı	14
Suç Örgütü Kurmak	13
Uyuşturucu Madde Ticareti	13
Hırsızlık	7
Kumar Oynatmak	5
Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılık	4
Diğer	21
Toplam	519

Kaynak: Mali Suçları Araştırma Kurulu (Çevrimiçi), <http://www.masak.gov.tr/tr/kurulumuz/faaliyet-raporlari.aspx>, Erişim tarihi: 10.10.2013.

Tablo 2.6. Yıllara Göre Sonuçlandırılan Analiz ve Değerlendirme Dosyaları (2003-2012)

Yıl	Dosya Sayısı	Sonuçlandırılan Dosya Sayısı
2003	279	142
2004	407	221
2005	369	283
2006	692	275
2007	590	353
2008	400	324
2009	211	152
2010	159	93
2011	127	100
2012	98	38

Kaynak: Mali Suçları Araştırma Kurulu (Çevrimiçi), <http://www.masak.gov.tr/tr/kurulumuz/faaliyet-raporlari.aspx>, Erişim Tarihi 10.10.2013)

Mali suçları araştırma kurulunun çalışma prensipleri ve görev hassasiyetleri nedeniyle faaliyet verilerinin ayrıntılarıyla elde edilmesi mümkün olmamıştır.

2.5.2.2. Hazine Müsteşarlığı

Osmanlı Devletinde Hazine, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra, 1863 yılında Maliye Nezareti bünyesinde Hazine-i Vezne'nin kurulmasıyla son şeklini almıştır. Hazine-i Vezne, devlet gelir ve giderlerini zaman ve mekân itibarıyla denkleştirilmesi olarak tanımlanan hazinenin klasik fonksiyonlarını yani hazine işlemlerini Merkez Bankası kurulmadan önce aşağıdaki gibi yerine getirirdi Vilayete bağlı birimlerin nakit açık veya fazlası olan idari birimlerden nakit açığı olan birimlere nakit aktarıldı. Böylece çıkan sonuç vilayetin kendi hesaplarıyla birleştirilerek vilayetin nakit durumu tespit edilirdi. Vilayetin nakit fazlası varsa, bu fazlalık merkezdeki kasaya gönderilir, şayet nakit açığı varsa merkezden nakit istenirdi (Küçükkocaoğlu, 2007:4)

Bu dönemde Hazine para nakillerini genellikle posta yoluyla gerçekleştiriyordu. Osmanlı Bankası'nın şubeleri olan yerde, bu işlem söz konusu banka tarafından yerine getiriliyordu. Osmanlı Bankası imtiyaz mukavelesi uyarınca Hazine için bir cari hesap da açılmıştı. Vezne işlemleri ise mal sandıkları tarafından üstlenilmişti. Cumhuriyet döneminde Hazine-i Vezne 1927 yılına kadar Maliye Vekâleti bünyesindeki konumunu korumuş, 1927 yılı Bütçe Kanunu ile 'Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye

Müdüriyeti'ne dönüştürülmüştür. 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Kanun ile 'Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakdiye Müdürlüğü'ne dönüştürülen Hazine, 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile de 'Nakit İşleri Genel Müdürlüğü' adını almış ve 10 Ağustos 1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile de 'Hazine Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür (T.C.Maliye Bakanlığı,1994:779).

Daha sonra 6 Temmuz 1960 tarih ve 13 sayılı geçici Kanunla 'Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı'nı da bünyesine alarak 'Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği' adını almıştır. 13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur. Müsteşarlık Bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine fonksiyonlarını üstlenmiştir. Daha sonra, 8 Haziran 1984 tarih ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile bu birimler Genel Müdürlük olarak düzenlenmişlerdir. Bu KHK, bazı ufak değişikliklerle 4 Nisan 1986 tarih ve 3274 sayıyla Kanunlaşmıştır. Bu yapı da, bazı alt birimlerin görev ve işlevlerini genişleterek ana hizmet birimi haline getiren 4 Mayıs 1989 tarih ve 376 sayılı KHK ile bir kere daha değiştirilmiştir (T.C.Maliye Bakanlığı,1994:779).

Müsteşarlık Merkez Teşkilatı 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını Genel Müdürlükler olarak bünyesine almıştır. Son defa,16 Eylül 1993 tarih ve 508, sayılı KHK ile yeniden düzenlenen HDTM bir kez daha yapısal değişikliğe uğrayarak 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile Dış Ticaret'ten ayrılarak "Hazine Müsteşarlığı" adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuşmuştur (Küçükkocaoğlu,2007:4)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

2000 SONRASI MALİ İDAREMİZ ve GELİR İDARESİNİN YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİ

Malî İdaremiz 2000’li yıllardan itibaren yeniden yapılandırma sürecine girmiştir. Bu süreç yurtdışı kaynaklı isteklerinde etkisiyle, hızlanmış ve hâlen de devam etmektedir. Malî idaremiz bu dönemde gelir idaresi ağırlıklı bir reform süreci yaşadığından, gelir idaremizin yapılandırma süreci ayrıntılı bir şekilde aktarılmaya çalışılacaktır. Bu aktarım yapılırken diğer bölümlerde olduğu gibi dönemin genel özelliklerine de değinilecektir.

3.1. 2000’li Yılların Başında Genel Ekonomik ve Malî Durum

Türkiye 1999 yılında IMF ile yaptığı görüşmelerde, yakın izleme anlaşmasının programa bağlı ve malî finans destekli bir stand-by anlaşmasına dönüştürülmesini benimsemiş ve 21. Yüzyılın ilk üç yılında uygulanacak makro ekonomik politikaların çerçevesini çizmişti. IMF ile mutabık kılınan üç yıl süreli enflasyonla mücadele ve istikrar programı maliye politikalarının yanı sıra para, kur ve gelirler politikaları ile özelleştirme düzenlemelerini de içermektedir. Program, döviz kurunu nominal çıpa olarak almakta ve önceden ilan edilen mini devalüasyon oranlarına enflasyon oranını yaklaştırmayı hedeflemekte idi (Parasız,2003:534.)

Yapısal reformlarla desteklenen maliye ve diğer politikaların eşgüdümlü uygulanması ile tüketici enflasyonunun 2000 yılı sonunda yüzde 25, 2001 yılı sonunda yüzde 12 ve 2002 yılında da yüzde 7’ye indirilmesi amaçlanmıştır. Enflasyonun düşürülmesi için sıkı bir maliye politikası uygulanarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması birinci temel unsuru oluşturmaktaydı. Vergi uygulamaları ile gelirlerin artırılması ve bununla paralel olarak harcamaların kısılması bütçe performansında 2000 yılı ile birlikte hızlı bir iyileşme getirirken, başlanmış olan reformların devam ettirilmesinin kamu finansmanındaki iyileşmenin kalıcı olmasına yol açacağı, bunlara ilave olarak

özelleştirme uygulamalarının da, reel faizlerin düşürülmesi ve iç borç stokunun azaltılmasına katkıda bulunacağı düşünülmüştü (Parasız,2003:534).

Programın uygulanması sırasında, önce Kasım 2000’de likidite darboğazından doğan bir kriz yaşanmış, hükümet IMF ‘ye yeni bir niyet mektubu vererek anlaşılmıştır. Daha sonra 19 Şubat 2001’deki Hazine ihalesi öncesinde meydana gelen olaylar piyasalarda panik ortamı yaratmış ve sisteme olan güven tamamen kaybolmuş, 19 Şubat 2001 tarihinde Türk Lirası ciddi bir atakla karşı karşıya kalmıştır. Bu tarihte oluşan bir gün valörlü döviz talebinin gerçekleşmesini engellemek için TC Merkez Bankası likiditeyi kısmıştır. Ancak bu ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler mevcut döviz kuru sisteminin sürdürülebilirliğini ilişkin kuşku yaratmış, bütün döviz rezervlerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya olan Merkez bankası 22 Şubat 2001 tarihinde dalgalı kur sistemine geçmiş ve döviz kurları dalgalanmaya bırakılmıştır (Dikkaya, Özyakışır ve Üzümcü,2008:251).

Dalgalı kur sistemine geçilmesi sonucu, Türk Lirası başta dolara karşı olmak üzere önemli ölçüde değer kaybetmiş ve ithalatın şok bir şekilde pahalılaşması sonucu ilk üç ayda TEFE yüzde 30,8, tufe yüzde 21,5 oranında yükselmiştir. Her çeşit para stokunun değeri birden düşmüş, Türk Lirası cinsinden mevduatlar döviz tevdiat hesaplarına kaymıştır. Doğan krizin çözümü için 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamada açıklanan yeni bir istikrar programı yürürlüğe konulmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak adlandırılan bu program, 1999 sonunda başlatılan ve IMF’nin sağladığı stand-by düzenlemesi ile desteklenen programın devamı mahiyetinde idi. Program kamu harcamalarını disiplin altına alarak, azami tasarruf sağlanmasını, vergi gelirlerinin artırılmasını ve konsolide bütçe faiz dışı fazlasını yükseltmeyi, hedeflenen enflasyonla uyumlu gelirler politikası uygulanmasını, malî sektörün yeniden yapılandırılması ve devlette şeffaflığın artırılması, kamu finansmanının güçlendirilmesi hedeflemişti (Parasız,2003:536)

3.2. Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması

Gelir İdaresinin yeniden yapılandırma çalışmaları 1950’li yıllara kadar gitmektedir. 1951 yılında Bakanlığa sunulmuş olan ‘Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkındaki Rapor’ söz konusu çalışmaların ilkidir.

1960’larda Türkiye’nin kaynak sorunuyla birlikte Gelir İdaresinin yeniden yapılandırması tekrar gündeme gelmiş ve 2 Aralık 1963 tarihinde Türkiye’ye davet edilen Amerikalı Frank White tarafından Gelir İdaresinin yeniden yapılandırmasını ele alan ‘Türkiye’de Vergi İdaresi’ isimli rapor hazırlanmıştır. ‘White Raporu’ neticesinde dönemin Maliye Bakanı Ferit Melen’in onayı ile ‘*Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yeniden Düzenleme Komisyonu Kurulmuştur*’(Öz, Karakurt,2007:83)

24 Ocak Ekonomik İstikrar Programı Kararlarını takip eden 1980’li yıllarda, Türk Kamu Yönetiminde de güç kazanan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, gelir idaresinin yeniden yapılanmasına yönelik tartışma ve çalışmalarda kendisini göstermiştir. Bu tartışma ve çalışmalar uzun yıllar devam etmiştir. Yapılan çalışmaları ve geline aşamaları 2000 yılı öncesi ve sonrası diye ayırmakta yarar görülmüştür.

3.2.1. 2000 Yılı Öncesi Reform Tartışmaları

Türkiye’de 1980 sonrasında örgütsel ve yönetsel alanda yaşanan neo-liberal dönüşüm, ülkemizin gelir idaresini de etkilemiştir. Bu nedenle, Türkiye’deki yapısal değişimlerin bir kısmı gelir idaresinde gerçekleştirilmiş ya da en azından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Yeni paradigma çerçevesinde, değişimlerin ilk tohumları ise 1980-1990 döneminde atılmıştır. Özellikle son yirmi yıldır az gelişmiş kapitalist ülkelerde gelir idarelerinde yeniden yapılanma süreci üç temel eğilimi öne çıkarmıştır: Bunların ilki, vergi politikalarını oluşturan birim ile verginin uygulayıcı birimini ayırmak suretiyle özerk ya da yarı özerk gelir idaresi kurulması iken diğeri, gelir idaresinde vergi türlerine bağlı olarak örgütlenmenin bir yana bırakılarak işlevsel ya da mükellef gruplarına göre örgütlenme yapısına geçilmesidir. Üçüncü eğilim ise, özellikle büyük sermaye kesimlerinin vergi işlemlerini yürütecek ayrı birimlerin (büyük vergi mükellefleri birimleri) kurulmasıdır (Güzelsarı,2007:291).

1990 sonrasında vergi politikalarının oluşturulmasına yönelik işlevlerin Maliye Bakanlığı altında bir birimin sorumluluğuna verilmesi, bu politikaları uygulama işlevini üstlenen idarenin de siyasal yapının hatta bürokratik örgütlenme yapısının da dışında “özerk” ya da bakanlığa gevşek bir biçimde bağlı “yarı-özerk” bir kurum olarak örgütlenmesi yaygın bir eğilim haline gelmiştir.

Ancak gelir idaresine ilişkin tartışmalar yeni değildir. Kamu gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan vergi gelirlerinin beklenenin altında gerçekleşmesi bunun altında yatan ana nedenlerden birisidir. Bu nedenle, vergi idaresinin dolayısıyla gelir idaresinin iyileştirilmesi Cumhuriyet öncesi dönem dâhil her zaman gündemde durmuş ve devletin toprak üzerinde örgütlenmesiyle yakın ilişki içerisinde olmuştur. Aynı tartışmalar, 1980 sonrası dönemde de birçok kez öne çıkmıştır. Bu kez tartışmalar, yeni liberal akım çerçevesinde cereyan etmiştir (Çakan,2006:46-48).

“24 Ocak 1980 ekonomik istikrar programı çerçevesinde kamu harcamalarının azaltılması düşüncesiyle başlayan süreç, kamu gelirlerinin arttırılması çabalarını ve vergi sistemini içerisine almıştır. Bunun sonucu olarak 1980’li yıllarda, gerek vergilendirmede gerekse bunun örgütlenmesinde değişiklikler gündeme gelmiştir. Henüz 1982 Anayasası hazırlıklarının devam ettiği günlerde, gelir idaresi konusunda yapılan çalışmaların hangi yönde devam ettiği, Maliye Bakanlığı yetkililerinin gelir idaresinin “daha bağımsız”, “daha süratli” ve “daha etkili” çalışmasını sağlayacak değişikliklerin tamamlanmak üzere olduğu; Gelirler Genel Müdürlüğü’nün ise “Gelirler Müsteşarlığı” olarak değiştirileceği yönündeki açıklamalarından anlaşılmaktadır. Bunlar bağımsızlık, süratlilik ve etkililik gibi yeni dönem kamu yönetimi temel kavramlarının gelir idaresinde de yerini aldığıın göstergesidir. Kamu bürokrasinin yönetsel anlamda daha iyi işleminin ölçülerinden olan süratlilik ve etkililik kavramlarının yanında bağımsızlığın, kamu yönetimi açısından çok daha farklı sonuçlar doğurması kaçınılmazdı” (Barbak,2010:4).

“Bağımsızlık, “girişimlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilme ve/veya herhangi bir kuruluşa bağlı olmama durumu” olarak tanımlandığında, bu reformun amacı daha açık bir biçimde görülmektedir. Bu, gelir idaresinin yönetsel ve örgütsel anlamda kendi başına olması demektir. Özellikle, süratlilik ve etkililik ile birlikte değerlendirildiğinde, bürokratik ve/veya hiyerarşik yapıdan ayrılan ve altında “esnek örgütlenme” düşüncesi yatan bir düzenlemedir. Bunun yanı sıra bağımsızlık, “özerklik” kazanımının ilk aşaması olarak kabul edilebilir. Çünkü özerklik de, “ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme yetkisine sahip olma ve/veya yönetim bakımından kimi koşullar altında bağımsız hareket etme durumu” olarak bağımsızlık ile neredeyse aynıdır “(Barbak,2010:5).

Eylül 1982 ayına gelindiğinde, ekonomik paket çerçevesinde vergi gelirlerinin arttırılması çalışmaları tamamlanmıştır. Buna göre, Türkiye’de 10 bölgede “bölge vergi daireleri” kurulacak; bazı il ve ilçelerdeki vergi daireleri “şube vergi dairesi” adı altında bölge vergi dairelerine bağlanacak; böylece vergi idaresi ve incelemesi daha etkin olacaktır. Buradaki temel düşünce, faaliyetlerin bu bölgelerde gruplanması ve tek yöneticinin sorumluluğuna verilmesidir. Böylece, bir kamu hizmeti olarak gelir idaresinin yeni dönemin başında bağımsız ve bölge esasına dayalı olarak örgütlenmesi hedeflenmiştir. Buradaki ana amaç gelir idaresinin ekonomik olarak güçlü bölgelerde örgütlenerek yerinde hizmet sunmasıdır.

“Türkiye 1983 yılına da gelir idaresi tartışmaları ile girmiştir. 1982 Anayasası’nın çok kısa bir süre önce yürürlüğe girmesinin ardından yoğun yasama çalışmalarının başladığı günlerde, gelir idaresine yönelik önceki aylarda açıklanan yeni düzenlemeler henüz yapılamamıştır. 1982 Anayasasında (özellikle Malî Hükümler bölümünde) ise, gelir idaresine yönelik doğrudan ve açıkça bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak Anayasanın “Bütçenin Görüşülmesi” başlıklı 162. Maddesinde üstü örtülü de olsa gelirden bahsedilmektedir. Bir başka deyişle Anayasa, malî olaylara öncelikle gelir ve giderlerin her ikisini de içeren “bütçe” açısından bakmaktadır. Anayasada “gelir idaresi” sürecine ilişkin bir hüküm bulunmaması nedeniyle, gelir idaresi Anayasal bir nitelik taşımamaktadır” (Barbak,2010:5).

Bu tartışmalar 1982 yılı sonuna kadar devam etmiş ancak istenen hedeflere ulaşılamamıştır. Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılması ile birçok kanun teklifi meclise önerilmesine reformlar gerçekleşmemiştir.

“Gelir idaresi için ilk somut düzenleme, Maliye Bakanlığının teşkilat ve görevlerine yönelik olmuştur. Ancak Gelir İdaresi, 14 Aralık 1983 günü yürürlüğe giren 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de, bağımsız ve bölge esasına dayalı örgütlenme yerine, geniş faaliyet alanı sahip olması nedeniyle Genel Müdürlük şeklinde ve Maliye Bakanlığının hiyerarşisinde Müsteşar Yardımcısına bağlı, Devlet tüzel kişiliği içerisinde, il ya da bölge taşra teşkilatına sahip olmayan bir birim olarak düzenlenmiştir. Maliye Bakanlığı’nın, “gelir politikasını geliştirmek, uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek” görevi çerçevesinde Gelirler Genel Müdürlüğünün temel

görevi, “Devlet gelirleri politikasını hazırlamak ve uygulamaktır. Maliye Bakanlığı’nın taşra birimi ise illerde valilerin emrinde olan defterdarlıklardır” (Barbak,2010:7).

178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Aralık 1983 ayı sonunda yürürlüğe girmesiyle, yönetsel ve örgütsel anlamdaki gelir idaresi tartışmalarına 1990’lı yıllara kadar ara verilmiştir. Ancak kamu açıklarının finansmanının sağlanmasında yaşanan sorunlar çok geçmeden gelir idaresini tekrar gündeme taşımıştır. 1989 yılından itibaren uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle birlikte oluşan aşırı borçlanma kısır döngüsünün kamu dengesini bozması da, yeni bir vergi reformunun yapılmasını tekrar gerekli kılmıştır (Kepenek ve Yentürk,2005:220).

“1990’lı yılların hemen başında, dönemin Maliye Bakanı’nın gelir idaresi teşkilatının yeniden yapılanma çalışmalarının devam ettiğini açıklamasının ardından, Hükümetin, gelir idaresinin yeniden örgütlenmesi başlığı altında yürüttüğü kanun hükmünde kararname hazırlıkları kapsamında hazırlanan taslakta, “Gelirler Genel Müsteşarlığı” şeklinde bir örgütlenmeye gidilmesi ve “bölge” düzenine geçilerek, defterdarlıkların kaldırılması ve yerlerine “bölge gelir müdürlükleri” kurulması öngörülmüştür. Bu dönemde, Bakanlar Kurulunun kamu yönetimi genelindeki kapsamlı yeniden örgütlenme çalışmaları kapsamında yürüttüğü gelir idaresinin yeniden örgütlenmesi çalışmaları, 1960’lı yıllardan itibaren sayısı 20’yi geçmiş çalışmaların bir devamı niteliğindedir” (Barbak,2010:7).

1993 yılı başında, Hükümetin gelir idaresinin yeni örgütlenme modeline ilişkin çalışmaları, anlaşmazlıklar nedeniyle henüz tamamlanamamış ve tasarının Bakanlar Kurulunda tartışılmaya devam edileceği açıklanmıştır. Bu tartışmalardan da bir sonuç alınamayınca, tasarı TBMM’den geri çekilmiş ve yeni bir vergi reformu yasa tasarısı hazırlanmasına başlanmıştır.

Görüldüğü üzere, 1990’lı yılların ilk yarısında da gelir idaresi tartışmaları kamu politikası belgelerinde, “bağımsızlık” veya “ayrı (yapısal/bölgesel) bir örgütlenme” tartışmaları çerçevesinde cereyan etmiştir. Bu kapsamda, defterdarlıkların kaldırılması veya bölge gelir müdürlüklerinin kurulması, kamu hizmetinin toprak üzerinde örgütlenmesinde bir dönüşüm olmasa da buna dönük bir değişimdir. Gelir İdaresinin tipik kamu örgütü niteliğinde bir kırılma meydana gelmemekle birlikte, Türk Kamu

Yönetimi açısından yıllardır eleştirilen bir uygulama örneğidir. Hükümetin çalışmaları ise, bağımsızlıktan ziyade mevcut yapı içerisinde ve yeni kademelerin kurulması ya da teşkilatta (kadro, personel, birim, görev gibi) sayısal artış yapılması yönündedir.

“Mevcut taşra biriminin (defterdarlık) yanında bölgesel taşra birimi olarak bölge gelir müdürlükleri, bu düşünce temelinde 516 Sayılı Kararnamede devlet tüzel kişiliği içinde düzenlemiştir. Tüm bunların yanı sıra, bu dönemdeki etkililik, hız ve koordinasyon gibi kavramlar, geleneksel örgüt kuramının ussallığı olduğu kadar kamu yararı çerçevesinde de değerlendirilmelidir. Çünkü gelirlerin daha iyi toplanması kamu gelirlerinin ve bunun sonucunda da yatırım ve tasarruf miktarlarının artmasını sağlayacak, Devletin borçlanması ise azaltarak toplumun refah seviyesini arttıracaktır”(Barbak,2010:13).

Bu arada, Avrupa Topluluğu (AT)-Türkiye Ortaklık Konseyinin de 1995 Mart ayında ‘malî işbirliğinin’ yeniden başlatılmasına karar vermesinden sonra yayımlanan 1998 ve 1999 yılı ilerleme raporlarında gelir idaresinin, yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir değerlendirme yer almamıştır. Ancak gelir idaresiyle doğrudan bir bağlantı kurulmamasına rağmen, konuyla yakından ilişkisi olan bölgesel politikalar 1999 Yılı İlerleme Raporunda genel olarak değerlendirilmiş; Türkiye’nin bölgesel politikalarında merkezi planlama sistemini uygulaması” eleştirilmiştir. 1999 ve 2000 yıllarının değerlendirildiği 2000 Yılı İlerleme Raporunda ise, gelir idaresinin bölgesel örgütlenmesinden bahsedilmemekle birlikte, genel olarak Türk Kamu Yönetiminde bölge düzeyinde örgütlenme önerilmiş; kamu yönetimi reformunun vergi idaresinin etkinliğini iyileştirdiği, vergilemede idari kapasitenin güçlendirilmesinin bir öncelik olmaya devam etmesi gerektiği belirtilmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ise, Ağustos 1997 tarihli basın bildirisinde, Türk vergi idaresinin zayıf olduğunu ve güçlendirilmesi gerektiğini; 1998 Ekim tarihli raporunda vergi idaresinin zayıflığının, vergilerin toplanmasını güçleştirdiğini açıklamıştır. Buna karşılık, vergi/gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasının bahsedilmediği 1999 Eylül ayı niyet mektubu 1999 Aralık ayında IMF tarafından kabul edilmiştir. 1999 Aralık ayında sunulan ve aynı ay içerisinde kabul edilen niyet mektubunda ise, malî alandaki yapısal reformun dört kritik alana odaklanıldığı, bunlardan birisinin de “vergi politikası ve idaresi” olduğu ifade edilmiştir (Güzelsarı,2007:299).

3.2.2. 2000 Yılı Sonrası Reform Tartışmaları

“2000’li yıllarda gelir idaresi tartışmaları, hükümet dışı ulusal ve uluslararası aktörlerin sayısının ve konuya ilgilerinin artması ile birlikte önceki dönemlere nazaran daha yoğun geçmiştir. 2001 Haziran ayında, diğer 14 fonla birlikte Gelir İdaresi Geliştirme Fonu’nun da kapatılmasını içeren yasa Meclisçe kabul edilmiştir. Bütün bu gelişmelerin paralelinde devam eden Avrupa Birliği (AB) Uyum Süreci çerçevesinde Avrupa Konseyi’nin 8 Mart 2001 tarihli kararında ise, ‘Türk Vergi İdaresinin modernleştirilmesi’ öngörölmüş olmasına rağmen, 19 Mart 2001 tarihli ve 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen 2001 Yılı Ulusal Programında Türk Vergi İdaresinin, AB müktesebatının uygulanması için gerekli temel idari yapılanmaya sahip olduğu ve dönemin koşullarında idari yapıda ek bir değişiklik yapılması ihtiyacı bulunmadığı belirtilmiştir”(Barbak,2010:13).

Türkiye bu dönemde IMF’ye verdiği niyet mektuplarında gelir idaresinin yapılanmasına yönelik atılan ve atılacak adımlara değinmiştir.

Bu niyet mektuplarının gelir idaresi ile yönelik bölümlerine aşağıda kronolojik olarak değinilecektir (Çevrimiçi),<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMFniyet.html>,Erişim tarihi:24.09.2013.

- 2000 Haziran ve Aralık aylarında verilen niyet mektuplarında vergi idaresinin verimliliğinin daha fazla geliştirilmesi için bilgi sistemlerinin etkin olarak kullanıldığıının, bazılarının ise tamamlandığıının ve bu çalışmalara devam edileceğı belirtilmiştir.
- 03/05/2001 tarihinde IMF’ye verilen niyet mektubunda, vergi mükelleflerine ait verilerin paylaşılması ve işlenmesinin geliştirilmesi maksadıyla, vergi idaresine ait üç veri işleme merkezinin birleştirilerek yeniden örgütleneceğı belirtilmiştir. IMF’nin 2001 yılında ki gözden geçirme raporlarında dikkat çekici tek konu ise, vergi idaresindeki iyileştirmeler sonucunda beklenen gelir artışlarının somut olarak gösterilmesinin istenmesidir. Bu ve vergi kimlik numarası uygulaması dışında, gelir idaresinin örgütlenme biçimine yönelik bir ifade mevcut değildir.
- 18/01/2002 tarihli IMF’ye verilen niyet mektubunda, vergi reformu için üç yıllık bir plan yapılacağı ve bu planın vergi idaresinin reformunu da içereceğı ve vergi idaresinin Dünya Bankası ile ortak yürütölen çalışma doğrultusunda yeniden

örgütleneceği belirtilmiştir. Bundan sonraki çalışmalar da bu çerçevede devam etmiştir. 3 Nisan 2002 tarihli niyet mektubunda, vergi idaresi içinde bir denetim koordinasyon birimi ile bir vergi politikaları birimini de kapsayacak şekilde yeni bir fonksiyonel yapının tasarlandığı bildirilirken 30 Temmuz 2002 tarihli mektupta, Maliye Bakanlığı bünyesinde üst düzey bir denetim koordinasyon komitesinin hâlihazırda kurulmuş olduğu belirtilerek, vergi mükelleflerine ve vergi politikasına yönelik yeni bir işlevsel yapı ile doğrudan Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı bir iç denetim grubu kurulacağı ifade edilmiştir. Ayrıca IMF'nin Maliye Bakanlığına bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü'nü bağımsız bir müsteşarlık haline getirme isteği, yani Gelir İdaresi'nin bağımsız bir örgütlenmeye gidebilecek ayrı bir müsteşarlık haline getirilmesi girişimi ise tartışmalara neden olmuş ve Maliye Bakanlığı üst yönetiminin karşı çıkışıyla gerçekleşmemiştir. Ancak Gelirler Genel Müdürlüğü çalışanlarına Merkez Bankası, SPK, İMKB gibi Maliye ve diğer kurumlardan bağımsız ücret sistemi getirileceği niyet mektuplarında belirtilmiştir

➤ 2003 yılı IMF niyet mektuplarında, Gelir İdaresi'nin özellikle örgütlenmesine yönelik daha somut ifadeler yer verilmiştir. 05 Nisan 2003 tarihli mektupta, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanı'na karşı hesap verebilirliğinin devam ettiği bir yapı içerisinde etkinliğinin artırılacağı; taşradan merkeze doğru dikey yapılanma içinde hesap verebilirliğin sağlanacağı ve vergi mükelleflerine verilen hizmetlerin iyileştirileceği; bu kapsamda hâli hazırda ilave vergi denetmenlerinin istihdam edildiği; ayrıca denetime yönelik bilişim teknolojilerine ve personele daha çok önem verileceği ifade edilirken 25 Temmuz 2003 tarihli mektupta, bunlara ilave olarak Gelirler Genel Müdürlüğü "nün Maliye Bakanlığı içindeki konumunun daha üst seviyede tanımlanması suretiyle Gelirler Genel Müdürlüğü'nde hesap verebilirliğin açık bir şekilde oluşacağı öngörülmüştür.

"2004 yılının başında dönemin Maliye Bakanı, yeniden yapılanma sonucunda gelir idaresinin müsteşarlık olmayacağını, bunun yerine başkanlık tarzı bir formül üzerinde çalıştıklarını açıklamıştır. Burada özerklik konusunda bir açıklama bulunmamakla birlikte, 2004 içerisinde IMF'ye verilen niyet mektuplarında, "yarı özerk" ifadesi açıkça yer almıştır" (Barbak,2010:22).

- 02 Nisan 2004 tarihli niyet mektubunda, “Vergi İdaresinin, Maliye Bakanlığı bünyesinde bütün vergi dairelerinin devredileceği, başkanının doğrudan Maliye Bakanı’na bağlı olduğu yarı özerk bir yapı haline getirileceği; yeni birimin işlevsel olarak yeniden örgütleneceği ve vergi politikasının Maliye Bakanlığı’na devredileceği belirtilmiş; 15 Temmuz 2004 tarihli mektupta ise, önceki mektupta belirtilen hususları düzenleyen taslak kanunun 2004 Temmuz ayı sonundan önce TBMM’ye sunulacağı ve 2004 yılı Ekim ayı sonuna kadar onaylanmasının beklendiği bildirilmiştir.
- 15 Temmuz 2004’de IMF’ye verilen ikinci Niyet Mektubunda, vergi idaresinin yeniden yapılandırılması kapsamında; Genel Müdürlüğü’nün işlevsel olarak yeniden örgütlenmiş biçimde Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirilmesine ve vergi politikası işlevinin Maliye Bakanlığına devredilmesine yönelik düzenlemeleri içeren yasa taslağının nihai hale getirildiği belirtilmiştir. IMF de, 29 Temmuz 2004 tarihli raporunda dikkati çeken bir değerlendirmede bulunmamış; vergi idaresinin güçlendirilmesine yönelik reformların devam ettiğini; Türk yetkililerin vergi idaresi reform programı üzerinde fikir birliğinde bulunduğunu; hatta reform çalışmalarının programın ilerisinde olduğunu belirterek bu çalışmaları desteklemiştir.

3.2.3. Gelir İdaresi Başkanlığının Kurulması

2005 yılına girildiğinde taşrada özellikle bilgi sistem teknolojilerine dayalı, merkez teşkilatında ise özerklik temelindeki yeniden yapılanma çalışmaları ve IMF ilişkileri ile birlikte gelir idaresinin sorunları da varlıklarını sürdürmekteydi. Hükümet, 2 Mart 2005’de gelir idaresi yasa taslağını, plan ve bütçe Komisyonu ise 8 Nisan 2005’de Raporunu TBMM Başkanlığı’na göndermiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yönetsel ve örgütsel anlamda yöneltilecek ciddi eleştiriler ile birlikte aynen kabul edilen yasa, 5 Mayıs 2005 günü 28’inci madde görüşülerek ‘5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’ olarak TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. (Çevrimiçi)<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss861m.htm>, Erişim Tarihi:30.06.2013 .

5345 Sayılı Kanun TBMM’de kabul edildikten sonra IMF’ye verilen 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubunda; Kanun ile Gelir İdaresi’nin, Maliye Bakanlığı altında yarı-özerk bir birim olarak, işlevsel temelde ve yerel vergi dairelerini doğrudan kontrol altına alacak şekilde yapılandırıldığı; vergi politikası sorumluluğunun, yeni Gelir

İdaresinin vergi idaresine odaklanmasına imkân tanımak için Maliye Bakanlığında kalacağı; orta vadede ise, denetim görevlilerinin sayısının Gelirler Genel Müdürlüğü personel sayısının yüzde 5'i seviyesinden uluslararası standart olan yüzde 20'ye veya daha yüksek bir seviyeye çıkartılacağı belirtilmiştir. IMF'nin 19 Mayıs 2005 tarihli Raporunda da benzer ifadeler kullanılmıştır

(Çevrimiçi)<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMFniet.html>,Erişimtarihi:24.09.2013.

5345 Sayılı Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak kurulmuş; Gelirler Genel Müdürlüğü ise lağvedilmiştir. Buna göre GİB, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmekte; merkez teşkilatı ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bu yapıda denetim birimi kurulması öngörülmemiştir.

GİB, 3046 Sayılı Kanun'da tanımlanan tipik Bakanlık kuruluşuna çok yaklaşmakta; merkez teşkilatında denetim birimi öngörülmemesi nedeniyle Bakanlık kuruluşundan ayrılmaktadır. Bununla birlikte, GİB'in ana hizmet birimi olarak bir denetim birimi (Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı) kurulmuştur. Üstelik bu birime, Maliye Bakanlığı'nın denetim birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi diğer kuruluşların dış denetimine yönelik görevler verilmiştir. Bu görevi üstlenen gelirler kontrolörleri ve vergi denetmenleri bir denetim birimine bağlılığı öngörülmemiş, gelirler kontrolörleri daire başkanlığı adı altında, vergi denetmenleri ise vergi dairesi başkanlıklarında ama gelir idaresine doğrudan bağlı bir denetim birim görünmekteydi. Bu anlaşılmalı zor durum denetim sistemindeki karmaşıklıkta ortaya koymaktadır (Barbak,2010:28).

GİB'in taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı "vergi dairesi başkanlıkları" ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde kurulan "vergi dairesi müdürlüklerinden" oluşmaktadır. Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerlerini ve sayılarını belirlemeye Bakanlar Kurulu, vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ise Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Vergi Dairesi Başkanlıkları, iş yoğunluklarına göre farklı sayıda grup müdürlüklerinden oluşabilmektedir (5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,2005).

Maliye Bakanlığı'nın gelir politikasını uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek görevleri alınmış, bakanlıkça belirlenen devlet gelirleri politikasını uygulamak ve devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak şeklinde iki ayrı görev olarak GİB'e verilmiştir. Ayrıca, 1994'de Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatına ilave olarak kurulan "Gelirler Bölge Müdürlükleri" ve "Defterdarlık Gelir Birimleri" kaldırılmıştır. Maliye Bakanlığı bünyesinde çeşitli birimlerde, bağlı bulundukları birimin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak; teftiş, inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmek üzere kontrolör çalıştırılırken GİB' de "Gelir Kontrolörleri Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Ayrıca, Gelirler Genel Müdürlüğüne bağlı olarak bölge teşkilatında çalıştırılan vergi denetmenleri ve vergi istihbarat uzmanları, Gelirler Bölge Müdürlüğü" nün kaldırılması ile birlikte, vergi denetmenleri sadece Vergi Daire Başkanlıklarında olmak üzere, GİB bünyesine alınmıştır (5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,2005).

2005 yılındaki yasal düzenlemelerde yer almayan ve bu nedenle bu düzenlemelerin bir devamı niteliğindeki bir yasal düzenleme ile 2006 yılı başında Maliye Bakanlığı'nda 'Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü (GPGM)' kurulmuştur. 5452 Sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak kurulan Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'nün, 5345 Sayılı Kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü'nün kaldırılması sonrasında Maliye Bakanlığı'nın herhangi bir birimi ile ilişkilendirilmeyen gelir politikasını geliştirmek görevini yerine getirmesi amaçlanmıştır. GPGM'nin görevlerine bakıldığında, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne benzer görevler verilmekle birlikte, görevlerin özellikle gelir idaresine yöneltilen eleştiri alanlarıyla ilgili belirli konularda ayrıştığı görülmektedir. GPGM'ye verilen temel görev, 'Devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturulmasına ilişkin çalışmalar yapmak' olarak tanımlanmıştır. Bunun dışında verilen görevler ise, bu ana görevin sonucunda oluşturulan gelir politikası çerçevesinde şekillenen süreçlerdir. (5452 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2006)

2006 yılı başında GPGM'nin kurulması ile yeniden değişen Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı, beş tanesi genel müdürlük, bir tanesi daire başkanlığı ve bir tanesi de kurul başkanlığı olmak üzere yedi ana hizmet birimini içermektedir.

2009 yılına gelindiğinde gelir idaresine ilişkin tartışmaların sürmekte olduğu görülmektedir. 2005 yılından itibaren devam eden gelir idaresine yönelik yönetsel ve örgütsel yeniden yapılanmalar ile teknik değişiklikler tartışmalara son vermediği gibi yeni tartışmalara da neden olmuştur. Özellikle ekonomik krizde IMF ile yeni anlaşma yapılması tartışmaları içerisinde IMF'nin koşul olarak öne sürdüğü konular arasında GİB'in özerk hale getirilmesi de bulunmaktadır. Özellikle GİB'in Merkez Bankası gibi özerk, özel bütçeli olması, siyasetten arındırılması ve böylece vergi denetiminin Maliye Bakanlığı bünyesinden tamamen ayrılması istekleri öne çıkmış; ancak bu istekler Hükümet tarafından kabul edilmemiştir. Hatta o günlerde, Hükümetin “vergi denetimini tek başına bürokratlara bırakmak” ve “sermayeyi ürkütmek” istemediği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.

“TÜSİAD, 2009 Nisan ayındaki yazılı açıklamasında, “Siyasi iradede tam bağımsız, özerk bir gelir idaresi ve denetim uygulamasının kurulmasını istemiş; yıllardır kayıt dışı ile mücadelenin gerektirdiği güçlü ve samimi siyasi iradenin sergilenemediği ve oy kaygılarıyla kapsamlı bir vergi reformu yapmaya, tam özerk ve etkili bir vergi idaresi kurmaya bir türlü cesaret edilemediğini; özerk gelir idaresi ve vergi denetiminin amacının, vergi politikasını denetiminden ayırarak kayıt dışılığı ve vergi kaybını engellemek olduğuna işaret etmiştir. GİB de, TÜSİAD'ın ‘vergi denetimlerinin siyasallaştığı yönündeki eleştirisinin gerçeği yansıtmadığını; denetimin, vergi denetmenleri tarafından ihbar ve şikâyetler ile risk analizlerine dayalı olarak tespit edilen mükellefler nezdinde ve vergi kanunları çerçevesinde yapıldığını açıklamıştır”(Barbak,2010:33).

“2008 yılında Vergi Denetmenleri Derneği de buna benzer talebini bir raporunda açıklamıştır. Daha ayrıntılı taleplerin dile getirildiği raporda, “vergi denetiminin çok başlı olmasından dolayı etkin denetimin sağlanamadığı; denetmenlerin Maliye Bakanı veya GİB Başkanına doğrudan bağlı “Vergi Denetim Kurulu” altında birleştirilmesi gerektiği; sorunların azaltılması ve verimliliğin en üst düzeye çıkarılması için de,

GİB'in kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve özel bütçeli bir kurum olarak yeniden yapılandırılması gerektiği savunulmuştur “ (Barbak,2010:33).

2009 Temmuz ayında, vergi denetmenlerinin tek çatı altında toplanmasına yönelik tartışmalar yoğunlaşmış; Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda bir yıldır bekletilen ve Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Maliye Müfettişleri “Maliye Denetçisi ” adı altında birleştirecek; kayıt dışı ile mücadele ve tahsilâtın artırılması için taşra teşkilatı güçlendirecek yasa tasarısının yeni yasama döneminde ele alınması gündeme gelmiş; ancak özellikle Vergi Denetmenlerinin tepkileri nedeniyle mümkün olmamıştır.

2009 ve 2010 yılı vergi denetimi tartışmaları ile geçmiş 2011 yılında çıkarılan 646 sayılı KHK ile Gelir İdaresinde bir takım yapısal değişiklikler yapılmıştır. 2012 yılı sonu itibariyle Gelir İdaresinin örgütsel yapısı ise aşağıdaki gibidir.

Şema 3.1. Gelir İdaresi Başkanlığı Örgütsel Şeması (2012 Sonu İtibariyle)

BAŞKAN				
BAŞKAN YARDIMCILARI	ANA HİZMET BİRİMLERİ	DANIŞMA BİRİMLERİ	YARDIMCI HİZMET BİRİMLERİ	TAŞRA TEŞKİLATI
Başkan Yardımcısı	Gelir Yönetimi Daire Başkanlığı	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı	Vergi Dairesi Başkanlıkları
Başkan Yardımcısı	Mükellef Hizmetleri Daire Başkanlığı	Hukuk Müşavirliği	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Defterdarlık Gelir Birimleri
Başkan Yardımcısı	Uygulama ve Veri Yönetimi Daire Başkanlığı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği		
Başkan Yardımcısı	Tahsilat ve İhtilaflı İşler Daire Başkanlığı			
Başkan Yardımcısı	Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı			
Başkan Yardımcısı	AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı			

Kaynak:Gelir İdaresi Başkanlığı Web Sitesi,(Çevrimiçi), <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1039>, Erişim Tarihi:18.07.2013.

Gelir İdaresi Başkanlığının, 2012 yılında 688'i (yüzde 2) merkez teşkilatı, 39.556'sı (yüzde 98) ise taşra teşkilatı kadrolarında olmak üzere toplam 40.244 dolu kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların yıllar itibariyle merkez, taşra ve unvan bazlı dağılımı aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir (G.İ.B.2013:26).

**Tablo 3.1. Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kadroları
(2012 Sonu)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MERKEZ	1.493	1.376	1.353	1.088	752	688
TAŞRA	41.373	40.900	39.988	40.154	38.151	39.556
TOPLAM	42.866	42.276	41.341	41.242	38.903	40.244

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Web Sitesi, (Çevrimiçi), <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1039>, Erişim Tarihi:18.07.2013.

**Tablo 3.2. Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kadrolarında
Görev Yapan Personelin Unvanlar İtibari ile Dağılımı (2012 Sonu)**

MERKEZ		TAŞRA	
GELİR İDARESİ BAŞKANI	1	VERGİ DAİRESİ BAŞKANI	19
GELİR İDARESİ BAŞKAN YARDIMCISI	5	GELİR İDARESİ GRUP MÜDÜRÜ	39
GELİR İDARESİ DAİRE BAŞKANI	12	VERGİ DAİRESİ MÜDÜRÜ	507
GELİR İDARESİ GRUP BAŞKANI	17	MÜDÜR	50
I.HUKUK MÜŞAVİRİ	1	VERGİ DAİRESİ MÜDÜR YARDIMCISI	1.096
BAŞKANLIK MÜŞAVİRİ	2	MÜDÜR YARDIMCISI	22
HUKUK MÜŞAVİRİ	7	VERGİ İSTİHBARAT UZMANI	5
MÜDÜR	21	GELİR UZMANI	16.074
DEVLET GELİR UZMANI	131	ARAŞTIRMACI	19
MALİ HİZMETLER UZMANI	7	GELİR UZMAN YARDIMCISI	3.615
DEVLET GELİR UZMAN YARDIMCISI	89	ŞEF	848
MALİ HİZMETLER UZMAN YARDIMCISI	3	MEMUR VE DİĞER PERSONEL	17.262
ŞEF	14		
MEMUR VE DİĞER PERSONEL	378		
TOPLAM	688	TOPLAM	39.556

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Web Sitesi(Çevrimiçi), <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1039>, Erişim Tarihi:18.07.2013.

3.3. Türk Vergi Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi ve Yapılan Reformlar

Türkiye’de gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasından en büyük beklenti, denetim birimleri arasındaki dağınıklığın ve çok başlı yapının ortadan kaldırılarak, denetim birimleri arasında yaşanan gereksiz çekişme ve koordinasyon sorunlarını gidermek ve vergi denetiminde etkinliği arttırmaktır. Gerçekten, denetim birimleri arasındaki çok başlılık, gelir idaresinin faaliyetlerini esas itibariyle denetim fonksiyonuna yoğunlaştırmasını, vergi incelemelerinin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını engellemiştir.

“5345 Sayılı Kanun gerekçesinde “Yeni yapılanmada görevler arasında mükerrerlikler oluşmaması, aynı hizmetin birden çok birim tarafından yüklenilmemesi öngörülmüştür” denilmesine rağmen, vergi denetiminde mevcut parçalı ve çok başlı yapının aynen devam ettirilmesi tercih edilmiştir. Böylece, yıllardır uygulamada yaşanan sorunlarla ilgili IMF, Dünya Bankası, TÜSİAD v.b. kurum ve kuruluşlar ile akademik çevreler tarafından sunulan öneriler dikkate alınmayarak mevcut statükonun korunmasına çalışılmıştır”(Gerçek,2009:33).

Vergi denetim birimlerinin tek çatı altında birleştirilmesine yönelik öneriler Maliye Bakanlığı’nın adeta “kırmızı çizgisi” olmuştur. Bir başka ifade ile vergi denetim birimlerinin mevcut yapısının değiştirilmesine yönelik herhangi bir teklif dahi, Maliye Bakanlığı ve gelir idaresinin üst yönetimi ile denetim birimleri tarafından şiddetle reddedilmiştir. Bunun nedeni ise, devletin zirvesinde yer alan bazı siyasetçilerin ve Maliye Bakanlığı’nın üst düzey bürokratların kökenlerinin denetim birimlerine dayanması ve bunların kendi denetim birimlerinin statüsü ve itibarının zedeleneceği endişesiyle mevcut statülerini koruma yönünde bir davranış sergilemeleridir. Çünkü, 5345 Sayılı Kanun’la oluşturulan gelir idaresinin yeni yapısı, istenilen güçlü ve özerk yapıya sahip olmadığından, mevcut merkezi vergi denetim birimleri kendi statü ve prestijlerini koruma yönünde tavır sergilemelerine yol açmıştır. Denetimdeki dağınıklık sadece merkezi denetim birimleri ile sınırlı olmayıp, taşrada görev yapan ve tek birim gibi görünmelerine rağmen, aslında parçalanmış durumda olan Vergi Denetmenlerini de kapsamaktadır(Gerçek,2009:33).

Daha önce Defterdarlıklar ve Gelirler Bölge Müdürlüklerine bağlı olarak çalışan Vergi Denetmenleri, 5345 Sayılı Kanun’la Vergi Dairesi Başkanlıkları bünyesindeki denetim grup müdürlüklerine bağlanmışlardır. Vergi Dairesi Başkanlığı kurulmayan illerdeki Vergi Denetmenleri ise Defterdarlıklara bağlı olarak çalışmaya devam etmişlerdir. Diğer yandan Vergi Denetmenleri’nin 29 ile dağılımlarından ötürü aralarında koordinasyon ve meslek gelişimi sağlanamamıştır. Özellikle de bu durum, taşradaki denetim birimlerinin dış müdahalelere karşı daha zayıf ve dirençsiz kılmakta ve görevlerini objektif bir şekilde sürdürme imkânını azaltmıştır.

5345 Sayılı Kanun ile denetim birimlerinin yeniden yapılandırılması konusunda bazı düzenlemeler getirmiştir. Bunlara bakıldığında; Kanunun 13/c maddesine göre “Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planını hazırlamak”, görevi Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı’na verilmiştir. Bu daire başkanlığı aynı zamanda, md.13/g’ye göre “Vergi incelemesine yetkili birimlerin inceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak”, ve md.13/i’de “Vergi inceleme ve denetim çalışmalarında merkez ve taşra birimleri arasında koordinasyonu sağlamak” ile de görevlendirilmiştir. Bu kanuni düzenlemelerle vergi inceleme ve denetim görevi Gelir İdaresi Başkanlığı’na verildiğinden, bu başkanlığa bağlı olmayan Hesap Uzmanları Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu’nun vergi inceleme ve denetim yapma görevleri tartışmalı hale gelmiştir. Ayrıca, kanunda yukarıdaki görevlerin uygulaması Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığı’na verilmiş olması, Gelir İdaresi Başkanlığı dışında bulunan denetim kurullarının bir daire başkanlığı tarafından izlenmesi ve değerlendirilmesi ile bu dairenin hazırladığı denetim planına ve yürüttüğü koordinasyon çalışmalarına uyumlu hareket etmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır.

Bu durum ise, hem hukuksal ve hem hiyerarşi sorunlarının giderek artmasına yol açmıştır. Dolayısıyla 5345 Sayılı Kanun’la, denetim birimleri idari bir bütünlük içinde düşünülmeden, sadece bazı sorunları gidermek için düzenlemeler yapılmaya çalışılmış, ancak sonuçta işin içinden çıkılması çok daha zor olacak yeni sorunlar yaratılmıştır. Çünkü bu yasal zeminde denetim yıllık planlarının hazırlanması, denetim birimleri arasında koordinasyon sağlanması ile vergi denetiminde objektif bir şekilde performans ölçümü ve değerlendirilmesinin yapılması pek mümkün olmamıştır.

Bütün bunların yanında, kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli bir ayağını 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır.

Dolayısıyla, kamu idarelerinin mali yönetimi ve kontrolü bu kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Ancak, Türk Gelir İdaresi'nin yeniden yapılandırılmasında performans yönetimine ilişkin hükümler bulunmasına rağmen, gelir idaresinin iç denetim sisteminin kurulması ve işleyişi ile ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Bu durum 5018 Sayılı Kanun'un 63. Maddesiyle uyuşmamaktadır. Dolayısıyla, iç denetim ve dış denetimin birbirinden ayrılması sorunu giderilememiş ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde gelir idaresinin iç denetiminin hangi birim tarafından yapılacağı belirsiz kalmıştır. Vergi denetim birimlerinin mevcut görevlerinde bir değişiklik yapılmadığından, Hesap Uzmanları dışında diğer denetim birimleri hem idarenin hukuka ve performans ölçütlerine uygun çalışmalarının denetlenmesi anlamına gelen "iç denetim", hem de vergi mükelleflerinin faaliyetlerinin denetlenmesi anlamına gelen "dış denetim" görevlerini sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla, 5345 Sayılı Kanun'la çağdaş gelir idarelerinde olduğu gibi, iç denetim ve dış denetimin birbirinden ayrılması ve uzmanlaşması sorunu giderilememiş ve buna bağlı olarak denetimde uzmanlaşma sağlanamayacağından, çağdaş denetim teknikleri de yeterince geliştirilememiştir.

Buraya kadar aktarılan gelir idaresindeki sorunlar, 5345 Sayılı Yasa'da çözümsüz kaldığı gibi artmıştır. Bu anlamda, vergi denetimini zamanla etkinsizleştiren noktalar, genel hatlarıyla başlıklar halinde aşağıda anlatılacaktır.

3.3.1. Vergi Denetim Birimlerinin Dağınık Olması

Vergi denetiminde başarıdan söz edebilmek için öncelikle bağımsız, etkin ve verimli bir denetim yapısının kurulması gerekmektedir. Oysa ülkemizde gelir idaresinin örgütlenmesinde denetim işlevi esas alınmamış, tahakkuk ile tahsilat işlevine öncelik verilmiştir. Dolayısıyla, vergi denetiminin tahakkuk ve tahsilat idaresinden bağımsız olduğu söylenemez.

Ülkemizde, merkezi denetim elemanlarından Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları doğrudan Maliye Bakanı'na bağlı olarak örgütlenmişlerken; Gelirler Kontrolörleri ise, Gelir İdaresi Başkanlığı'na bağlanmışlardır. Maliye Bakanlığı denetim birimlerindeki bu dağınıklık, vergi denetiminde bütünsel bakış açısını engellemekte, bunlar arasındaki koordinasyonu bozmakta ve denetimlerin verimliliğini azaltmaktadır. Vergi Denetmenleri ise, taşra denetim ayağını oluşturmaktadır. Vergi dairesi

başkanlıklarına bağlı olarak görev yapmalarına rağmen, bazı yerlerde defterdarlıklara bağlı olarak görev yapmalarından ötürü parçalanmış bir yapı arz etmişlerdir. Vergi Denetmenleri bu görevlerini merkezi bir planlama ve koordinasyondan uzak yürütmüşlerdir (Gerçek,2004: 66).

Diğer taraftan, merkezi denetim elemanı olan Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri, dış denetim olarak nitelendirilen vergi incelemesi yanında Bakanlığın teftiş ve soruşturma görevlerini de yürütmüşlerdir. Hesap Uzmanları ise sadece vergi incelemesi yapmaktadır. Taşra teşkilatında görev yapan Vergi Denetmenleri de, görev yaptıkları taşra teşkilatı ile sınırlı olmak üzere inceleme, teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmektedir. Dolayısıyla, denetim elemanları arasında denetim alanları itibariyle bir uzmanlaşma sağlanamadığından ve mükellefler itibariyle ayırmaştırma yapılamadığından, görev ve yetki konularından kaynaklanan iletişim ve organizasyon bozuklukları görülmektedir.

Denetim elemanlarının vergi inceleme yetkisinin yanında teftiş ve soruşturma yetkisiyle birlikte idari görevlerin de bulunması, bir taraftan bu personelin vergi denetimi görevini etkin olarak yapmalarını engellerken, diğer taraftan vergi uygulamalarında etkinliğin artırılmasında son derece önemli olan yönlendirici, eğitici ve yol gösterici iç denetimin yapılmasında da aksamalara yol açmıştır. Ayrıca, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılmamış olması, yeni işe alınan denetim elemanlarına hem iç denetim hem de dış denetim ile ilgili eğitim verilmesi zorunluluğunu gündeme getirmekte; bu ise hem gereksiz zaman kayıplarına yol açmakta hem denetim elemanlarının belirli bir alanda yeterince uzmanlaşamama sonucunu doğurmaktadır.

3.3.2. Vergi Denetimlerinde Planlama ve Koordinasyon Eksikliği

Ülkemizde vergi denetimleri bütün denetim birimlerini kapsayan ülke çapında bir planlamayla değil, denetim birimleri itibariye hazırlanan denetim planları uyarınca yürütülmekteydi. Ayrıca, vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenmiş değildi. Bu nedenle, Türkiye koşulları dikkate alınarak ülke çapında ve bölgesel düzeyde genel vergi denetimi yıllık uygulama programları bütünsel bir açıdan yapılamamaktaydı. Bu durum, incelenmesi gereken mükelleflerin öncelik sıralarının belirlenmesinde ve vergi inceleme elemanlarının işgücü planlamasında rasyonellikten uzaklaşılmasına yol açmakta; vergi incelemesinin etkinlik ve verimliliğini büyük ölçüde azaltmaktadır.

Vergi denetiminin kurumsal yapısı içinde, denetim birimlerinin birbirinden bağımsız olmaları, denetim planlarının ayrı ayrı hazırlanması, denetim elemanları arasında kesin bir işbölümüne gidilmemiş olması ve koordinasyonun sağlanamaması, bazı görev tekrarlarına ve denetim gücünden yeterince faydalanılamamasına yol açmıştır.

Ayrıca, vergi denetiminin temel ilke ve stratejilerinin hangi birim tarafından belirleneceği ve bunlara uygun vergi denetimi yıllık uygulama programlarının hangi birim tarafından hazırlanacağı hususlarındaki hukuksal boşluk, gereksiz yetki tartışmalarına ve çatışmalarına yol açmıştır. Bu tür kısır çekişmeler vergi denetiminin etkinliğini büyük ölçüde zedelemiştir. Bu durum aynı zamanda, vergi inceleme elemanlarının işe alınmalarında, eğitimlerinde ve vergi inceleme tekniklerinin geliştirilmesinde standardizasyonun sağlanamamasına da neden olmuştur.

Oysa vergi denetiminin bir merkezden planlanmamış olması nedeniyle, bazı ekonomik merkezlerde, gerek nitelik gerekse nicelik açısından, gereğinden fazla merkezi vergi inceleme elemanları görevlendirilmiş olması, bazı merkezlere gönderilen vergi inceleme elemanlarının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Aynı şekilde, mahalli vergi inceleme elemanı ihtiyacının tespitinde ve karşılanmasında rasyonellikten uzaklaşmıştır. Vergi denetiminin tek elden planlanıp uygulamaya konulmaması, aynı mükellefin birden fazla vergi inceleme elemanı tarafından incelemeye alınması gibi arzu edilmeyen görev ve yetki çakışmalarına yol açmakta, vergi inceleme elemanı gücünün rasyonel ve verimli kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

3.3.3. Vergi İnceleme Elemanlığında Hiyerarşik Yükselme Olanlığının Olmaması

Taşra vergi inceleme elemanlığında başarılı olanların hiyerarşik yükselmelerinin önü açık olmamıştır. Bu durum, taşra vergi inceleme elemanlığında başarılı olanlarda motivasyon eksikliği ve dolayısıyla verim düşüklüğü yaratmaktadır. 5345 Sayılı Kanun, taşra denetim elemanları ile bir kısım merkezi denetim elemanlarının mesleki anlamda yükselememelerinin nedeni olmamakla beraber teamül yıllarca öyle işlemekteydi. Bu durum moral ve motivasyon eksikliğine ve vergi denetiminin etkinliğine etki ediyordu.

3.3.4. Vergi Denetiminde Temel İlke ve Stratejilerin Belirlenmemiş Olması

Türkiye’de vergi denetiminin temel ilke ve stratejileri belirlenmemiştir. Vergi kaçağı bulunma riski yüksek olan alanların neler olduğu, coğrafik olarak nerelerde yoğunlaştığı, hedeflenen vergi inceleme oranının ne olduğu, belirlenen alanların mevcut inceleme kapasitesi ile hangi sürede vergi incelemesine tabi tutulabileceği, incelemelerin bölgesel dağılımının ne olacağı, incelemelerin hangi sıklıkta tekrarlanacağı gibi hususlarda oluşturulmuş ve kamuoyu ile paylaşılan bir vergi denetim stratejisi olmamıştır.

3.3.5. Vergi Denetiminin Örgütsel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde vergi inceleme birimlerinin hem Gelir İdaresi Başkanlığı’na bağlı, hem de gelir idaresinden bağımsız olarak Maliye Bakanlığı’na bağlı Hesap Uzmanları Kurulu ve Maliye Teftiş Kurulu şeklinde örgütlendiği görülmektedir. Vergi incelemesinin yürütülmesinde ortaya çıkan bu çok başlı görünüm, vergi denetimlerinde de kendini hissettirmektedir. Bu nedenle vergi incelemesinde bir kumanda birliği sağlanamamaktadır. Bu çok başlı görünüm, vergi incelemesinde yürütme sorununu beraberinde getirmektedir.

5345 Sayılı Kanun ile denetim birimlerinin yeniden yapılandırılması konusunda herhangi bir girişimde bulunulamamış; denetimin planlaması, değerlendirilmesi ve koordinasyonu gibi bazı sorunları gidermek adına örgütsel anlamda düzenlemeler yapılmaya çalışılmış, ancak sonuçta işin içinden çıkılması çok daha zor olan sorunlar yaratılmıştır.

3.3.6. Maddi ve Manevi Motivasyon Eksikliği

Gelir İdaresi’nde olduğu gibi, vergi inceleme elemanlığı da, daha iyi imkânlar sunan diğer kamu kurumları karşısında, amaca uygun iyi yüksek öğrenim görmüş olanların işe girmek için ilk sıralarda tercih ettikleri bir yer olmaktan çıkmış, işe alınıp meslek içi eğitimden geçirilenlerin de en verimli çağlarında terk etmekten çekinmedikleri bir meslek haline gelmiştir.

İyi personelin işe alınamaması, işe alınıp eğitilen kalifiye personelin de muhafaza edilememesi nedeniyle vergi denetim gücü her geçen gün kan

kaybetmektedir. Bunda, denetim elemanlarının ücret seviyelerinin, emsali bazı kamu kurumlarında denetim görevi yapanların ücretlerine kıyasla çok düşük düzeyde kalmasının rolü büyüktür (DPT, 2001: 35).

3.3.7. Denetim Elemanlarının Verimli Olarak Kullanılmaması

Vergi denetimlerinde başarı sağlamanın başta gelen şartlarından birinin, vergi denetimlerinde işin gerektirdiği niteliklere sahip elemanların kullanılması olduğu açıktır. Ülkemizde bunun yeterince bilincine varıldığından dolayı, aranan şartları taşıyan adaylar arasından titizlikle seçilen denetim elemanları, hizmet içi eğitim çalışmalarına tabi tutularak ihtiyaç duyulan niteliklerle donatılmaktadır. Dolayısıyla, bakanlık düzeyindeki denetim elemanlarının nitelikleri oldukça yeterli düzeydedir. Ancak, işkolları itibariyle bir uzmanlaşmaya gidilmediğinden, söz konusu denetim elemanları her türlü vergi incelemesiyle uğraşmakta ve her vergi konusuna ve sektöre yönelik çalışmalara girmesi, araştırmaya ayrılan zamanı uzattığından daha az mükellef incelemeye tabi tutulabilmektedir. Her ne kadar mevcut denetim örgütlerinde fiili bir ihtisaslaşma varsa da, çalışma esasları buna göre belirlenmemektedir (Gerçek, 2004: 68).

5345 Sayılı Kanun ile çağdaş gelir idarelerinde olduğu gibi, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılmasına ve uzmanlaşmasına yönelik herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. İç denetim ile dış denetim aynı birimler tarafından yapılmasına devam edileceği belirtilerek, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine aykırı düzenleme yapılmıştır.

3.4. Maliye Bürokrasisinde Yer Alan Vergi Denetim Grupları

“V.D.K. öncesinde Maliye bürokrasisinde dört farklı denetim birimi bulunmaktaydı. Bunlardan ilki üye sayısı 2010 yılında 163’e ulaşan *Maliye Teftiş Kurulu*, Türk bürokrasinin en eski denetim birimlerinden biridir. Bu kurulun içinden daha sonra 29 Mayıs 1945’te 4709 sayılı yasayla, temel görevi vergi incelemesi olan *Hesap Uzmanları Kurulu* kurulmuş; üye sayısı 2010 yılında 338’e yükselmiştir. Bu kurullar doğrudan Maliye Bakanı’na bağlı olarak çalışmıştır. Teftiş Kurulu iç denetim, Hesap Uzmanları Kurulu ise dış denetim yapma amacına yönelik kurulmuştur. Maliye bürokrasisinde örgüt içi iktidara sahip olan denetim birimleri bu kurulların üyeleridir” (Bakır,2012:85).

Diğer bir denetim birimi olan Gelirler Kontrolörleri ise vergi incelemesi ile birlikte, Gelir İdaresi ile teftiş ve soruşturma yapma yetkisine de sahipti. Gelir idaresi Başkanı'na bağlı olarak çalışan ve 2010 yılında 363 kişiden oluşan gelirler kontrolörleriyle birlikte maliye bürokrasisinin merkezi denetim birimlerinde yaklaşık 864 kadro istihdam edilmişti. Maliye bürokrasisinin bir diğer denetim birimini oluşturan *Vergi Denetmenleri, Türkiye'nin* 29 ilinde, o ilin Vergi Dairesi Başkanı'na bağlı olarak görev yapmaktaydı.

Vergi incelemelerinin yüzde 90'ına yakınıni gerçekleştiren ve toplam denetim kadrolarının yüzde 80'ini oluşturan Vergi denetmenlerinin, Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatındaki memurlarla ilgili her türlü teftiş yetkileri de bulunmaktaydı. Ancak aynı örgütsel çatı altında vergi incelemesi ile ilgili görev ve yetkilerini Vergi Usul Kanunundan alan bu dört farklı denetim biriminin bağlı bulundukları farklı merciler beraberinde birimler arası farklı statü ve çatışmaların kaynakları arasında yer almıştır.

Vergi Usul Kanunu, bu dört farklı denetim grubuna mensup elemanlarına mükelleflere yönelik vergi incelemesi yapma yetkisi vermiştir. Ancak, bu resmi düzenlemenin farklı denetim birimleri arasında nasıl uygulanacağı Maliye Bakanlığı bürokrasisinde tarihsel süreç içinde gelişen kurumsal yapı tarafından şekillendirilmiştir. Başka bir deyişle, hangi denetim biriminin hangi mükellefleri denetleyeceği, kanunla kendisine verilen yetkinin nasıl kullanılacağı teşkilat içinde oluşmuş kurallara göre şekillenmiş kanuni bir dayanağı olmadan gerçekleştirilmiştir.

01.08.2010 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 6009 sayılı kanunun 26. Maddesi ile 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye 33/A maddesinden sonra gelmek eklenen 33/B maddesi ile vergi inceleme ve denetim amaçlarına ulaşmasını sağlamak, vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliştirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek, vergi inceleme birimleri arasında koordinasyonu, bilgi akışını ve uygulama birliğini temin etmek, Bakanlığın vergi inceleme ve denetim birimlerinin uygulayacağı yıllık vergi inceleme ve denetim planını hazırlamak ve uygulamayı izlemek üzere Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu (VİDKK) kurulması öngörülmüştür.

Kanunda söz konusu Kurulun temel işlevi “*Bakanlığın vergi inceleme ve denetim birimlerinin uygulayacağı yıllık vergi inceleme ve denetim planını hazırlamak ve uygulamayı izlemek olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede, Bakanın veya tevkil etmesi halinde Müsteşarın başkanlığında, Gelir İdaresi Başkanı, Maliye Teftiş Kurulu Başkanı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkanlığı Denetim ve Uyum Yönetimi Daire Başkanlığının bağlı olduğu Gelir İdaresi Başkan Yardımcısı ve Gelirler Kontrolörleri Başkanından oluşacak Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu, ilgili maddede belirtildiği üzere Vergi incelemesi ve denetimine ilişkin temel amaç ve hedefleri, Gelir İdaresi Başkanlığı risk analiz sistemi üzerinden yapılan analizler de dikkate alınarak incelemeye tabi tutulacak sektörler ile mükellefleri ve vergi incelemesi ve denetiminin uygulanması ve izlenmesine ilişkin diğer hususları gerekçeleriyle birlikte yıllık vergi inceleme ve denetim planında belirleyecektir. Ayrıca Teftiş, soruşturma, ihbar, şikâyet ve benzeri nedenlerle yıl içinde ortaya çıkabilecek vergi incelemelerinin yapılmasına dair usul ve esaslara da yıllık vergi inceleme ve denetim planında yer verilecektir.*”(Çevrimiçi)<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.6009&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=6009&Tur=1&Tertip=5&No=6009>,Erişim Tarihi:01.07.2010) olarak belirlenmiştir.

Söz konusu yasal düzenleme yapılmadan önce ilgili inceleme birimleri kendi denetim planları çerçevesinde incelenecek mükellef ve sektörleri belirlemekte idi. Ancak yapılan bu düzenleme ile artık incelenecek mükellefler ile sektörler ilgili inceleme birimleri yerine Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece denetim birimleri arasında incelenecek mükellefler ve sektörler hususunda birliktelik sağlanmış olacaktır. Kurul incelenecek mükellefler ve sektörleri belirlerken Gelir İdaresi Başkanlığı’nın risk analiz sistemi üzerinden yapılan analizleri dikkate alarak incelemeye tabi tutulacak sektörleri ve mükellefleri belirleyecek, vergi incelemeleri de bu plana uygun olarak yerine getirilecektir. Dolayısıyla Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen sektör incelemeye konu edilebilecek, bunun dışındaki sektörler ise bir sonraki inceleme planı hazırlanana kadar inceleme dışında kalacaktır. Vergi İnceleme ve Denetim Koordinasyon Kurulu, yıllık vergi inceleme ve denetim planı uygulama sonuçlarını ertesi yılın Nisan ayı sonuna kadar kamuoyu ile paylaşacaktır.

“Bu kapsamda benzer işlevlere sahip olan denetim birimleri arasındaki görev dağılımına, dolayısıyla, hangi birimin o yıl hangi konuda inceleme yapacağına Vergi İnceleme Koordinasyon Kurulu (VİKK) karar vermektedir. Kuşkusuz bu yapı maliye bürokrasisindeki kurulların tercihleri doğrultusunda VİKK’nin vergi denetimi ile ilgili uygulama kararları şekillenmesine engel olmamıştır”(Bakır,2012:86).²

Bu koordinasyon eksikliği ve verimsiz yapı bir değişimi zorunlu kılmış ve mali idaremizin en önemli yapılanma ayağı gördüğümüz reform adımı atılmıştır.

3.5. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması

Türkiye’de vergi gelirleri OECD ortalamalarının oldukça altındadır. 1999 ve 2008 yılları arasında, Türkiye’de sosyal güvenlik primleri dâhil toplanan vergilerin Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı ortalama %24’dur. Aynı dönemde, OECD ülkelerinin ortalaması ise %35’dir Bu durum, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede etkin ve etkili vergi denetiminin önemini göstermektedir. Altyapı kapasitesi kavramı toplumsal ihtiyaçların devlet tarafından karşılanabilmesi için, hem kamu harcamalarının kamu çıkarı gözetilerek yapılmasını, hem de bu harcamaların temel kaynağı olan vergileri toplayabilmesini ifade eder(Bakır,2012:82).

Bu kapsamda, vergi denetiminin güçlendirilmesi yoluyla vergi gelirlerinin artırılması temelinde Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının (V.D.K.) kurulması reformu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının kullanımında ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik, saydamlık, hesap verebilirlik ve stratejik plana uygunluğa dayalı bir kurumsal düzenlemenin getirilmesi ve 5345 sayılı Yasa ile vergi politikalarını etkin, verimli, mükellef odaklı bir anlayışla uygulanması amacıyla atılmış adımlardan birisidir.

² Bu duruma örnekleyecek Genel Müdürlüğü’nde çalışan üst düzey bir maliye bürokrati ifadesiyle, ‘Kimin ne iş yapacağı nasıl belirleniyor?’ dersiniz bizim Vergi İnceleme Koordinasyon Kurulumuz var. Bu birimlerin, birim amirlerinin katıldığı bir koordinasyon kurulu. Burada bir şekilde kararlaştırılıyor. Bir prensip kararı alınıyor ‘şu işletmeler ya da illerde bu sene [bunları] hesap uzmanları; şunları maliye müfettişleri, şunları da gelirler kontrolörleri inceleyecek’ ona göre inceleme yapılıyor. Belirli bir kanun hükmü yok’ demiştir”

Maliye Bakanlığı bünyesinde doğrudan Bakana bağlı olarak faaliyet gösteren Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, 10/07/2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

Söz konusu Kararnameyle 10/07/2011 tarihi itibari ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Baş kontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmıştır. Başkan, Başkan Yardımcıları, Grup Başkanları ve Vergi Müfettişleri’nden (Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısı) oluşan Kurulun merkezi Ankara’dadır (646 sayılı Kanun Hükmünde kararname).

646 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile Vergi Denetim Kuruluna, vergi incelemelerinin yapılması; mükelleflerin faaliyetlerinin analiz edilerek risk alanlarının tespit edilmesi; ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesi; inceleme ve denetim sonuçlarının izlenmesi; vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve tekniklerin geliştirilmesi; inceleme ve denetim rehberlerinin hazırlanması; etik kuralların belirlenmesi ve Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim, soruşturma ve benzeri görevlerin yapılması gibi görev ve yetkiler verilmiştir(646 sayılı Kanun Hükmünde kararname).

Kurula verilen görevlerin yerine getirilmesinde, uzmanlaşma ve işbölümünün sağlanması amacıyla Bakanlık Makamının onayıyla doğrudan Başkanlığa bağlı olmak üzere; (646 sayılı Kanun Hükmünde kararname).

-29 İlde (İstanbul’da 3, Ankara’da 2 olmak üzere) toplam 32 adet Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlıkları (A Grubu),

- İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde olmak üzere toplam 3 adet Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlıkları (B Grubu),

- İstanbul ve Ankara illerinde olmak üzere toplam 2 adet Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlıkları (C Grubu),

- İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde olmak üzere toplam 3 adet Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlıkları (Ç Grubu), Kurulmuştur.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnameyle değişik, 20 nci maddesine göre Vergi Denetim Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır (646 sayılı Kanun Hükmünde kararname).

-Vergi Usul Kanunu ve diğer gelir kanunları kapsamında vergi incelemeleri yapmak.

- Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.

-Vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikâyetleri değerlendirmek.

-Vergi incelemelerinde Gelir İdaresi Başkanlığı ile gerekli eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak.

- İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.

- Vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliştirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek.

-Vergi Müfettişlerinin mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin sağlanması ve artırılması için gerekli çalışmaları yapmak, bu amaca katkı sağlamak üzere kalite güvence sistemini geliştirerek uygulamak.

- Performans değerlendirme sistemi oluşturmak ve Vergi Müfettişlerinin performansını bu sisteme göre değerlendirmek.

-Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma alanındaki gelişmeler ile bunların ortaya çıkarılması ve önlenmesine yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak.

-Vergi mevzuatı ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.

-Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapmak.

-Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

İkinci senesini dolduran Vergi Denetim Kurulu'nun 31/12/2012 tarihi itibarı ile kadro durumu aşağıdaki gibidir.

Tablo 3.3. Vergi Denetim Kurulu Kadro Durumu

Unvanı	Toplam	Dolu	Boş
Başkan	1	1	0
Başkan Yardımcısı	4	4	0
Vergi Başmüfettişi	989	367	622
Vergi Müfettişi	6.094	2.502	3.592
Vergi Müfettiş Yardımcısı	7.155	1.889	5.266
Toplam	14.243	4.763	9.480

Kaynak: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı web sitesi,

(Çevrimiçi),<http://www.vdk.gov.tr/default.aspx?nsw=dcisil8zCRLPP9XnV0K5Q==H7deC+LxBI8=&n m=1048>, Erişim Tarihi:28.09.2013.

Vergi Denetim Kurulu'nun kuruluşundan itibaren kısa bir süre geçmesine karşın yapılan reformun istatistiki verilere de yansıdığı görülmektedir.

Tablo 3.4. Yıllar İtibarıyla Vergi İnceleme Sonuçları

Yıllar	İncelenen Mükellef Sayısı	Tarhı Önerilen Vergi Tutarı	Kesilmesi Önerilen Ceza
2011	16.267	3.926.153.961,00	6.540.331.412,00
2012	46.845	4.535.523.091,00	8.776.095.415,00

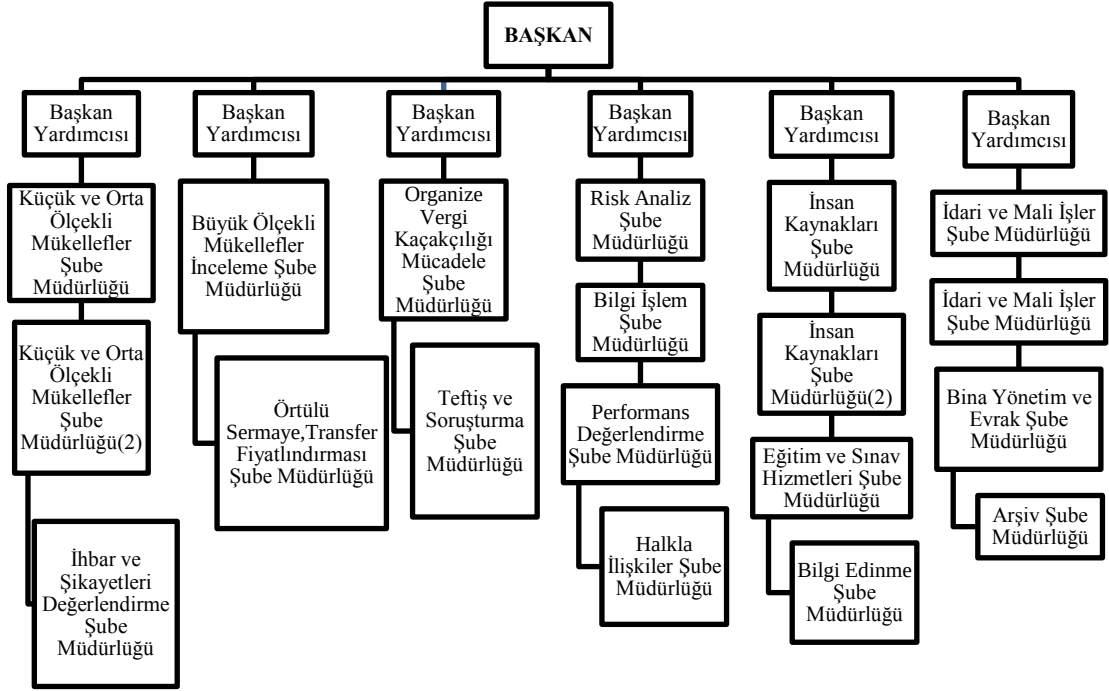
Kaynak: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı web sitesi,

(Çevrimiçi),<http://www.vdk.gov.tr/default.aspx?nsw=dcisil8zCRLPP9XnV0K5Q==H7deC+LxBI8=&n m=1048>, Erişim Tarihi:28.09.2013.

Yukarıda görüldüğü gibi vergi inceleme etkinliğini gösteren tüm verilerde artış sağlanmıştır.

İkinci yılını dolduran V.D.K. teşkilatlanması büyük ölçüde tamamlamıştır. 2013 yılı itibarıyla V.D.K. teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Şema 3.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Teşkilat Yapısı(2013)

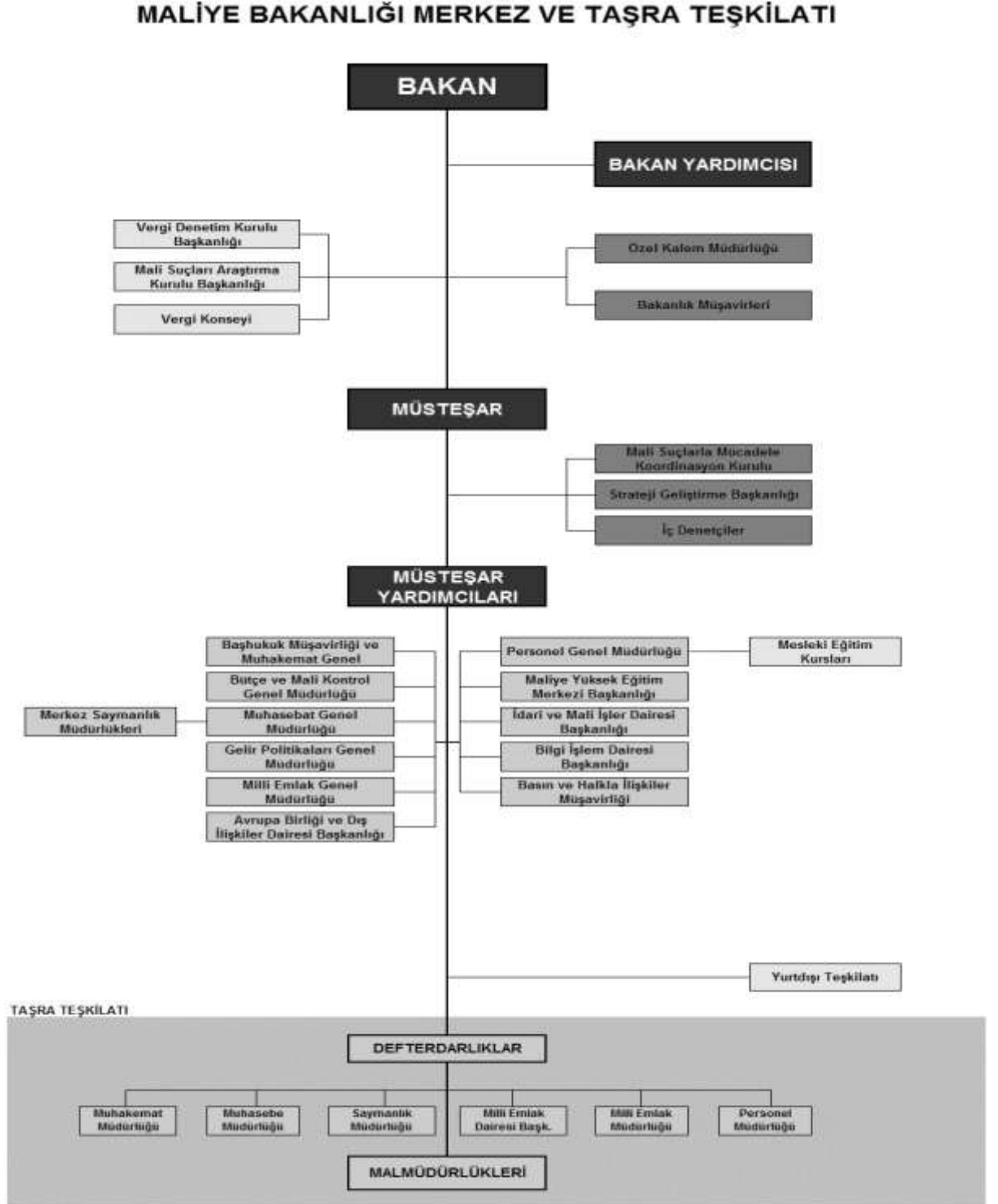


Kaynak: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı web sitesi,

(Çevrimiçi),<http://www.vdk.gov.tr/default.aspx?nsw=dcSsil8zCRLPP9XnV0K5Q==H7deC+LxBI8=&n m=1048>, Erişim Tarihi:28.09.2013.

Yapılan reformlar sonucunda 2013 yılı itibari ile Maliye Bakanlığı Teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir.

Şema 3.3. Maliye Teşkilat Yapısı(2013)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Web Sitesi,
(Çevrimiçi), <http://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/AnaSayfa.aspx>, Erişim Tarihi: 28.06.2013).

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye’de malî idarenin tarihi gelişimi, yeniden yapılandırılması için yapılan çalışmalar ve son dönemde özellikle vergi denetim sistemi özelinde gelir idaresi için yapılan reformlar ve bunların değerlendirilmesi ele alınmaya çalışılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için malî idaremizin temeli olan Osmanlı Devletinin malî idaresi de incelenmiş genel hatlarıyla bu dönemdeki teşkilat yapısı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Osmanlı’nın devlet teşkilatının, aydınlatılması en zor olan bölümlerinden biri de, maliye teşkilatıdır; zira devletin diğer kurumları, Tanzimat dönemine kadar ayrıntılara ilişkin noktalar dışında statik bir görünümde iken, sürekli bir değişim içinde olmuştur. Osmanlı malî yapısının değişikliklere açık olmasının en önemli nedeni ise, bu alanın şer’i birkaç vergi dışında, büyük ölçüde şeriat dışı olmasıdır. Böyle bir dinamik yapı zamanla güçlü bir teşkilatlanmayı da beraberinde getirmiştir. Bu yapılanma dönemsel etkilerden doğal olarak etkilenmiş ancak ana yapısını Cumhuriyete miras bırakmıştır.

1927 yılına kadar Maliye Bakanlığı’nın gerek merkez gerekse taşra teşkilatının düzenlenmesine ilişkin yasalar çıkarılamamıştır. Zira malî bürokrasinin gerek merkez gerekse taşra teşkilat yapılarının kurulması ve kurumsal bir hüviyete kavuşturulması her şeyden evvel ihtisas gerektiren bir konudur. Savaş şartlarının getirmiş olduğu malî zorlukları kısa dönemde bertaraf etmenin zorluğu hesaba katıldığında bu süreçte malî yapıda atılımların neden yapılamadığını anlamak mümkün olmaktadır. Bir taraftan vatandaşlar üzerinde ağır malî külfet oluşturan eski dönemin vergi düzeninin ıslah edilmesi, diğer taraftan malî bürokrasinin gerektirdiği nitelikli kadroların istihdamı yeni dönemin en ciddi malî sıkıntılarını oluşturmuştur.

Maliye Bakanlığının ilk teşkilatlandığı 1936 yılında 2996 sayılı, 1942 yılında 4286 sayılı, 1946 yılında 4910 sayılı ve 1950 yılında 5655 sayılı kanunlarla yapılan dört önemli düzenleme ile Maliye Bakanlığının günümüze kadar 1983’de Hazinesin ayrılması ve 1983 ile 1993 yılları arasında Gümrüklerin gelip gitmesi dışında ana yapısı devam eden merkez ve taşra teşkilatlanması tamamlanmıştır. Bu dönemlerde dönemsel etkilerden Maliye teşkilatı da etkilenmiş zaman zaman duraksamalar teşkilat yapısındaki reformların gecikmesi gibi sorunları da beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de son yıllara kadar vergi ve malî reform kavramları sadece vergi ve diğer yasalarda kısmi değişiklik yapılması olarak algılanmış, ilgili yasaların tümünün çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesinin yanında çıkarılacak bu modern yasaların uygulayıcısı olacak olan malî idarenin de yeniden yapılandırılması gereği göz ardı edilmiştir. Ancak son yıllarda net bir şekilde ortaya çıkmıştır ki, malî sistemi mevzuat ve idari yapı olarak bir bütün halinde yeniden yapılandırmaya tabi tutmaksızın malî idarenin etkinlik ve başarısını arttırmak mümkün değildir.

Türkiye malî idaresinin yönetim anlayışı, örgüt yapısı, personel ve teknolojik yapısından kaynaklanan sorunları bulunmaktadır. Diğer taraftan, mükellef sayısı ve yapısı, toplanan vergi gelirlerinin dağılımı ve tutarı, beyana dayanan vergi miktarlarının düşüklüğü, vergi yükünün yüksekliği ve az sayıda mükellef üzerinde toplanması, dolaylı ve dolaysız vergilerin yapısı, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, nitelikli personelin elde tutulamaması vs. konularda da çeşitli sorunları karşımıza çıkmaktadır. Bütün bu sorunların bütüncül bir yaklaşım açısıyla ele alınması büyük önem arz etmektedir. Özellikle IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları ve gözden geçirme mektuplarında malî idarenin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yapılacak düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Türkiye malî idarenin yapılanma ihtiyacı içinde bulunduğu uzun yıllardır tartışılmakla birlikte, bu konudaki düzenlemelerin özellikle IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları ve gözden geçirme mektuplarında önemli bir konu olarak yer almasından sonra, ciddi bir şekilde ele alınmaya başlandığı ve hayata geçirildiği görülmektedir. Bu durum, reform konusunda siyasi iktidarların kararlılığını göstermesi bakımından önemlidir.

2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığının kurulmasıyla son yıllarda yapılan reformların önemli bir adımı başlamıştır. Ancak tam bir özerk kuruluş olması beklenen Gelir İdaresi Başkanlığı yarı özerk bir yapıda teşkilatlanmıştır. Gelir İdaresi Başkanlığına önemli görevler verilmiş, kadro bütçe gibi konularda bağımsız faaliyet gösterme imkânı tanınmıştır. Tam bağımsız bir yapı olmayışı Gelir İdaresine yönelik eleştirilerin başında gelmektedir.

Ülkemizde bürokrasi denince akla ilk gelen Maliye bürokrasisi, Maliye Bürokrasi denince akla ilk gelen iki merkezi denetim kurulu olan Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap uzmanları kuruludur. Bu iki kurul kuruluşlarından beri Maliye Bakanlığı

yönetme görevini kendilerinde bulmuş ve bunun sonucu olarak idari görevlere atanmada yazılı olmayan bu kurullarda görev alma gibi oligarşik bir kural getirilmiştir. Kendilerine ne kanunlarla ne de başka bir mevzuat ile verilmemesine rağmen devletin tüm kurumlarına ve özel sektöre yönetici yetiştirme misyonunu kendilerinde bulmuşlar ve bunu da yıllarca başarıyla uygulamışlardır. Maliye teşkilatının dışındaki herhangi birine anlatılması zor olan bu durumun gerek teşkilatı içinde gerekse kamu bürokrasisi içinde yarattığı sorun hep gündem de kalmıştır.

Maliye Bakanlığında zamanla dört ayrı ve aynı işi yapan denetim elemanları grubunun oluşması yukarıda bahsedilen bürokratik oligarşik yapının bir ürünü olmuştur. Bu sorun teşkilatta uzun yıllardır üstü kapatılan bir küskünlük ve çalışma barışının bozulması sonucunu doğurmuştur. Bu sorunu çözmek için siyasi iktidarlar tarafından birçok girişim bulunulmuş ancak hiçbirisi başarıya ulaşmamıştır. En sonunda 2011 yılında alınan yetki kanunu çerçevesinde 10 Temmuz 2011 tarihinde çıkarılan 646 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığında görevli 4 denetim birimi Vergi Denetim Kurulu çatısı altında birleştirilmiş 4 ayrı denetim ünvanı uygulamasına son verilmiştir. Haliyle eski yapının devamını isteyenlerin büyük tepkisini çekmiş olan bu durum ikinci yılını doldurmasına rağmen eleştiri almaya devam etmektedir. Ancak kısa sür bir geçmesine rağmen yayınlanan istatistiki veriler değişimin olumlu sonuçlar vereceğini göstermektedir.

Bundan sonraki süreçte malî idarenin sorunlarına çözüm bulmak için gerçekleştirilecek yeniden yapılanma çalışmaları, vergi sisteminin bütününe kapsayacak şekilde ele alınmalıdır. Vergi mevzuatı, vergi yargısı ve vergi ödeyenlerle ilgili sorunların da bu yeniden yapılanma çalışmalarında göz önünde bulundurulması ve bütüncül bir yaklaşımla bu sorunların ele alınarak çözüm önerileri getirilmesi uygun olacaktır. Diğer taraftan malî idarenin sadece gelirden oluştuğu algısından vazgeçilmeli gider ve diğer bölümleri de gelir bölümünde yapılan reformlara tabi tutulmalıdır.

Malî sisteminin bir bütün olarak yeniden yapılandırılmasıyla birlikte, vergi gelirlerinin dolayısıyla bütçe gelirlerinin arttırılması, bütçe açıklarının önlenmesi ve ekonomik gelişmenin olumlu yönde etkilenmesi hedeflenmelidir. Diğer taraftan, hem vergi ödeyicilerinin memnuniyetinin sağlanması hem de devletin sunduğu kamu hizmetlerin kalitesinin arttırılması büyük önem taşımaktadır.

Vergiler kanunlarla konulmakta, ancak idareyle alınmaktadır. İdarenin başarısının değerlendirilmesi için de uygulama sonuçlarına bakmak gerekmektedir. Düzenlemeler ne kadar mükemmel ve ideal olursa olsun, idare tarafından gereği gibi uygulanmazsa beklenen sonuçlara ulaşmak mümkün görülmemektedir. Bu nedenle, malî idarenin ve ekonomik yapının önemli sorunlarına çözüm getirmesi amacıyla gerçekleştirilen yeni yapılanma uygulama sonuçlarıyla birlikte yaklaşmak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ACAR, Y.:1997 **Tarihsel Açıdan Türkiye Ekonomisi ve İzlenen İktisadi Politikalar(1923-1963)**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- AKGÜNDÜZ, A.:1997 **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- AKŞİN, S.:2007 **Kısa Türkiye Tarihi**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- BAYIR, A.:1993 **Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler**, T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, Ankara.
- CEZAR, Y.:1986 **Osmanlı maliyesinde bunalım ve değişim dönemi(18. Yüzyıldan Tanzimat’a malî tarih)**, İstanbul Alan Yayıncılık.
- DİKKAYA, M.-
ÖZYAKIŞIR, D.-
ÜZÜMCÜ, A.:2008 **Türkiye’nin Ekonomi-Politiği (1923-2007)** ,Orion Kitabevi Yayınları, Ankara.
- ERCAN, H.:2000 **Açık Ekonomi, İstikrar Tedbirleri ve Sıcak Para**, MPM Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, B.:2012 **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, Ankara.
- FALAY, N.:1989 **Maliye Tarihi(Ders Notları)**,Filiz Kitabevi, İstanbul.
- GELİR İDARESİ
BAŞKANLIĞI (G.İ.B)
:2013 **Gelir İdaresi Başkanlığı 2012 faaliyet raporu**

- GÖZLER, K.- **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Bursa.
- KAPLAN, G.:2012
- GÜZELSARI, S.:2007 “Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü (Türkiye’de Malî İdarede Yeniden Yapılanma)”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** yayınlanmış doktora tezi, Ankara.
- KEPENEK, Y.- **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- YENTÜRK N.:2001
- KÜTÜKOĞLU, S.:1999 **Osmanlı Maliyesi**, Zaman Gazetesi Yayınları, İstanbul.
- MUTLU, A.:2009 **Tanzimat’tan Günümüze Türkiye’de Vergileme Zihniyetinin Değişimi**, T.C. Maliye Bakanlığı SGB Yayınları, Ankara.
- ORTAYLI, İ.:1979 **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE yayınları.
- ÖNER, E.:2005 **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, Ankara.
- PAKALIN, M.:1978 **Maliye Teşkilatı Tarihi**, Ankara.
- PARASIZ, İ.:1998 **Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- SUSAM, N.:2009 **Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları(1923-2008)**,Derin Yayınları, İstanbul.
- ŞAHİN, H.:2006 **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

T.C.MALİYE BAKANLIĞI:2007	Bakanlık Tarihçesi , T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, Ankara.
T.C.MALİYE BAKANLIĞI:2000	Maliye Bakanları 1920-2000 , T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, Ankara.
T.C.MALİYE BAKANLIĞI:1994	Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı , T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Yayınları, Ankara.
T.C.MALİYE BAKANLIĞI:1999	Osmanlı Vergi Mevzuatı , T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, Ankara.
T.C.MALİYE BAKANLIĞI:1998	Osmanlıdan Günümüze Maliye Teşkilatı Ve Görevleri Mevzuat , T.C. Maliye Bakanlığı APK Yayınları, Ankara.
TEMEL, R.:2009	“Türkiye’de 1918-1938 Tarihleri Arasındaki Maliye Teşkilatı” T.C. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi , Samsun.
TEZEL, Y.:2000	Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi , Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.
TOKGÖZ, E.:2007	Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi(1914-2007) ,İmaj Yayınevi, Ankara.
UZUNÇARŞILI, İ.:1978	Osmanlı Devleti Maliyesinin Kuruluşu Ve Osmanlı Devleti İç Hazinesi , Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
UZUNÇARŞILI, İ.:1988	Osmanlı Devleti Merkez ve Bahriye Teşkilatı , Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara.

MAKALE, TEZ VE ARAŞTIRMA RAPORLARI

- AĞAR, S.:2007 “*Geçmişten Günümüze Malî İdare*”,**Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:73,s.372-432.
- AVCI, N.:1988 “*Bütçe ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri*”,**Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Ekim.
- BAKIR, C.:2012 “*Maliye Bürokrasisinde Örgütsel Değişim ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 45, Sayı:2.
- BARBAK, A.:2010 “*Gelir İdaresinde Yeniden Yapılanma ve Özerklik Tartışmaları*”, **Ankara Üniversitesi SBF Yönetim Bilimleri Ana bilim dalı seminer çalışmaları**, Sayı:10.
- ÇAKAN, I.:2006 “*Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4 .
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI(D.P.T):2001 “*VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Raporu*”**Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.**
- GERÇEK, A.:2009 “*Gelir İdaresi ve Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünü, Bugünü, Yarını*, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:254.

- GÜRAN, T.:1988 “Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi”, **İktisat Mecmuası**.
- İNAN, M.:2010 “Türkiye’de Kazanç Vergisinden Gelir ve Kurumlar vergisine Geçiş Süreci(1946-1960) dönemi”, **Maliye Dergisi**, Sayı:158.
- KÜÇÜKKOCAOĞLU, G.:2007 “Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları Tarihçesi”, <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/>.
- ÖZ, E.-KARAKURT, B.:2007 “Türk Gelir İdaresinde Yeniden Yapılanma ve Geline Nokta”,**Finans Politik-Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı:510,
- ÖZTÜRK, S.-
ÖZYAKIŞIR, D.:2005 “Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrası Yaşanan Yapısal Dönüşümlerin GSMH, Dış Ticaret ve Dış Borçlar Bağlamında Teorik Bir Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Sayı:94,2005
- TAKIM, A.:2011 “Türkiye’de 1960-1980 yılları arasında uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları” **Maliye Dergisi**, Sayı:160.

İNTERNET ORTAMINDAKİ KAYNAKLAR

- Ekonomi ve Malî Bilgi Sitesi www.ekodiolog.com
- Haber ve Bilgi Sitesi www.dunyabulteni.net
- Milliyet Gazetesi www.milliyet.com.tr
- T.C. Başbakanlık Mevzuat Sistemi www.mevzuat.gov.tr
- T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı www.gib.gov.tr

T.C. Maliye Bakanlığı	www.maliye.gov.tr
T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	www.bumko.gov.tr
T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	www.muhasibat.gov.tr
T.C. Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü	www.milliemlak.gov.tr
T.C. Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü	www.gep.gov.tr
TCMB	www.tcmb.gov.tr
T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu	www.vdk.gov.tr
Vergi Müfettişleri Derneği	www.vmd.gov.tr

MEVZUAT

178 Sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Maliye Bakanlığı Gelirler Bölge Müdürlüğü Kuruluş Ve Görev Yönetmeliği.

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

646 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

6009 sayılı, Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun.