TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MODERN HESAP YARGISININ KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

TEYFİK BUĞRA AKINCI

Ankara,2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MODERN HESAP YARGISININ KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Tezli Yüksek Lisans Tezi

TEYFİK BUĞRA AKINCI

Tez Danışmanı
Dr.Öğr.Üyesi HASAN SAYİM VURAL

Ankara,2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MODERN HESAP YARGISININ KURULUŞU VE GELİŞİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Dr.Öğr.Üyesi HASAN SAYİM VURAL

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1- Dr.Öğr.Üyesi Hasan Sayim VURAL	
2- Prof.Dr. Filiz KARTAL	
3- Doç.Dr. Demirhan Fahri ERDEM	

Tez Savunması Tarihi

22.02.2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Dr.Öğr.Üyesi Hasan Sayim Vural danışmanlığında hazırladığım "Türkiye'de Modern Hesap Yargısının Kuruluşu Ve Gelişimi (Ankara.2024) " adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

26.03.2024

Teyfik Buğra Akıncı

İçindekiler

Giriş **1**

I.BÖLÜM: MODERNLEŞMENİN ORTAYA ÇIKIŞI VE KURUMLARI DÖNÜŞTÜRMESİ 7

Devletin Dönüşümü 9

Feodal Kurumların Sonu 12

Modern Bürokrasi ve Kamu Hukukunun Doğuşu 13

Osmanlı Modernleşmesi 17

Devleti Modernleşmeye Zorlayan Etkenler 19

Vergi Gelirlerini Artırma Çabası, Tımar ve İltizam 22

Kameralizm ve Merkezileşme 24

Batı Etkisinde Reformlar 26

II. BÖLÜM DÜNYADA YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ GELİŞİMİ 34

Parasallaşma 37

Bütçe Hakkı 43

Modern Bütçe 46

Yüksek Denetim Kurumları 49

Osmanlı Devleti Öncesi Mali Yönetim 60

Geleneksel Kurumların Modernleşen Çağda İşlerliği 62

Osmanlıların Klasik Çağında Maliye Teşkilatı 63

IV. BÖLÜM: İMPARATORLUK'TAN CUMHURİYET'E MODERN YÜKSEK DENETİMİN KURULUŞU 71

Mali Teşkilatın ve Bütçenin Modernleşmesi 71

Modern Denetimi Kurma Çabaları 72

Divan-ı Muhasebat'ın Kuruluşu 75

Cumhuriyet Dönemine Geçiş 87

Sonuç **99**

Kaynakça **103**

Özet **109**

Abstract **110**

Giriş

Modernleşme tartışması gerek siyasi gerek akademik çevrelerin gündeminde önemli yer tutmaktadır. Bu tartışmalar ise çoğunlukla taklitçilik ekseninde yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşım Türk modernleşmesinin Avrupalı kurumların kopyalanması olduğunu iddia etmektedir. Bu eleştiriler aynı eksende görünse de farklı çevrelerce farklı dönemlerde değişik şekilde ele alınmıştır.

Taklitçilik tartışması, Genç Osmanlıların Tanzimat modernleşmesine yönelttiği eleştiriler ile başlamıştır. Bu grup, Tanzimat'ın mimarı olan Mustafa Reşid Paşa'ya saygı duysalar da onlara göre Paşa'nın ölümünden sonra reformlar hedefinden şaşmıştır (Mardin, The Genesis of Young Ottoman Thought, 2000, s. 134). Özellikle dönemin en önemli iki sadrazamı olan Ali ve Fuad Paşalar, Tanzimat eleştirmenlerinin hedefi olmuştur (Gündoğdu, 2023, s. 296).

Eleştirenlerin başında ise Namık Kemal gelmekteydi. Ona göre Tanzimat başta iyi niyetliydi. Ancak zamanla ülkenin sorunlarını ortadan kaldıracak çizgiden sapıp bazı bireysel ve grup çıkarlarını gözeten keyfi bir iradeye dönüştü. Bu bağlamda taklitten ibaret olan reformlar, halkın rızasını almadığı gibi bürokratik elitlerin çıkarını gözetmekteydi. Bireysel çıkarlar için yapılan reformlar aşırı ve gereksiz harcamalara da yol açmış, böylece ilk dış borçlanma bu dönemde yapılmıştı (Gündoğdu 297-298).

Ziya Gökalp de Tanzimat dönemini benzer şekilde Batı taklitçiliği ile suçlar. Buna göre Tanzimat yanlış Batılılaşarak, millet olmanın engellenmesine neden olmuştur (Gündoğdu, 2023, s. 300). Taklitçilik, kendi özgüllüğü ile çelişilmesinin en önemli sebebidir. Ancak İslamcılık İdeolojisinin aksine, Gökalp bunu seküler bir temelde açıklamaya çalışmıştır (Reyhan & Aksoy, 2019, s. 209).

Mahmut Esat Bozkurt da siyasi elitlerin halkı sömürdüğü iddiası üzerinden Tanzimat modernleşmesini eleştirir. Ona göre Fransız taklitçisi olan siyasi elitler yabancı sermayenin ülkedeki temsilcisidir. Halkı sömüren bürokratik elitler yabancıları memnun etme derdindedir. Ona göre medeni olma zekâ ve yeteneğine sahip Türkler, özünde demokratik ve sınıfsızdır; dünya tarihinin halihazırda geldiği noktaya ulaşma kabiliyetine sahiptir (Gündoğdu, 2023, s. 302). Ali Suavi'ye göre de Osmanlı Devleti'nin hastalığı taklittir. Bu hastalığın nedeni ise özgüllüğün kaybı ve İslam'a dayanan ahlak ve adetlerin değişmesidir. Taklitçilik Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar gidebilecektir (Reyhan & Aksoy, 2019, s. 208).

Meşruiyetin ilan edilmesinde katkısı olan isimlerden Said Halim Paşa ise bu dönem çıkan kanunların sosyal yaşamı etkilemesini eleştirmektedir. Ona göre güncellenmeden uygulanan bu kanunlar taklitçilik anlamına gelmekteydi. Bu tarz bir yöntem, sorunlara gerçek çözümler getiremezdi. Toplumsal ve dini yapıya uygun olmayan bu fikirler Osmanlı'dan kopuşları hızlandıracaktı (Solak, 2022, s. 72-73). Özellikle 1909 değişiklikleri ile usuller, adetler, sınıflar ve sosyal tabakalar ortadan kalkmış ve bir düzensizlik ortaya çıkmıştı (Reyhan & Aksoy, 2019, s. 208).

Erken Cumhuriyet döneminde Tanzimat eleştirileri devam etmiştir. İdeoloji olarak bu dönem Tanzimat döneminin devamı olarak görülse de Tanzimat'ı eksik ve hatalı bulur. Yani, çıkış noktası Genç Osmanlılar ile aynı olsa da yol oldukça ayrışır. Nitekim erken Cumhuriyet ideolojisine göre Türk kültürü Avrupa medeniyetinin bir parçası olduğu için bunu taklit etmesi mümkün değildir (Gündoğdu, 2023, s. 299).

Necip Fazıl, taklitçilik eleştirilerini Tanzimat üzerinden devam ettirirken, devamı olarak gördüğü erken Cumhuriyet dönemini de aynı kefeye koyar. Ona göre Erken Cumhuriyet, Tanzimat ile başlayan taklitçiliğin doruk noktasıdır. Her iki dönemin elitleri de Batı karşısında aşağılık psikolojisine kapılmıştır. Bu kesim zorunlu olmayan taklitçilikleri ile toplumu kendi

bilincinden koparmaya çalışmıştır. Ona göre Batı taklitçiliğinin arkasında ise Batının anlaşılamamasından kaynaklı bir şuursuzluk vardır. Yapılması gereken ise doğunun özünden gelen bir reform hareketidir (Gündoğdu, 2023, s. 303-305).

Halihazırda yürütülen tartışmalar Osmanlı ve Türkiye örneğinde modernleşmenin nasıl gerçekleştiğini çoğunlukla Osmanlı Devleti'nin son dönemine bakarak aramaktadır. Bu yaklaşım yaşanan süreçleri sınırlı boyutları ile değerlendirmekte bu yüzden yetersiz kalmaktadır. Bu tezde ise Türk modernleşmesine yaklaşırken nasıl sorusunun yanında neden sorusu da sorulacaktır. Böylece tartışmaya yeni bir boyut kazandırılarak daha kapsamlı analiz edilebilir hale gelmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla modernleşme tarihi toplumsal-ideolojik temellerinin yanı sıra seçili Avrupa örnekleri ile karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Tartışmalar sonunda Türk modernleşmesinin ne kendi tarihinden gelen kurumların basitçe bir devamı ne de Avrupalı örneklerin birer kopyasından ibaret olmadığı savı savunulacaktır. Buna göre modernleşme dalgası birbirine bağlı zincirleme süreçleri tetiklemiştir. Önce toplumları sonra devletleri dönüştürerek kurumlara yeni fonksiyonlar yüklemiştir. Bu dönüşüm dalgası Avrupa kadar Osmanlı Devleti'nde de adım adım yaşanmıştır.

Kısa sürede tüm dünyaya yayılan Modernleşme dalgası ulaştığı her yerde devletlerden benzer taleplerde bulunmuş ve aynı doğrultuda dönüşüme zorlamıştır. Bu yüzden farklı coğrafyalarda benzer modernleşme süreçlerinin yaşanmış olması ve geç modernleşen ülkelerin aynı süreçleri daha erken yaşamış olanlardan faydalanması olağandır. Modern Çağ'da ortaya çıkan kurumlar dünyanın geri kalanında olduğu kadar Avrupalı Devletler için de yenidir. Bu coğrafyada da geleneksel kurumlar esaslı bir değişim süreci geçirmiş ve kendisine yüklenen yeni fonksiyonları yerine getirmeye çalışmıştır.

Tezin araştırılmasında ise somut bir kurum örneği üzerinden ilerlenmesi faydalı görülmüştür. Böylece mümkün olduğunca spesifik bir alana bağlı kalınarak değişim sürecinin

tüm boyutları ile incelenmesi ve tartışmaların somutlaştırılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda nitel araştırma tekniklerinden örnek olay araştırması, yazılı doküman analizi ve tarihsel araştırma yöntemi kullanılacaktır. Örnek kurum olarak ise Sayıştay seçilmiştir. Bunun iki temel sebebi vardır.

Birincisi Sayıştay görece genç bir kurumdur. 1862 yılında yani Osmanlı modernleşmesine denk gelen bir dönemde kurulmuştur. Modernleşme sürecinin hem sonucu hem de tanığıdır. İkinci olarak ise bütçe hakkı, demokratikleşme ve mali yönetim gibi modernleşme çağında ortaya çıkmış yaklaşımların üzerine kurulmuştur. Bunların izini taşımakta ve modernliğin karakterinin analizine imkân tanımaktadır.

Ulaşılan sonuçların ise gelecek reformların yol haritalarının belirlenmesinde yardımcı olabileceği değerlendirilmektedir. Türkiye'de sıklıkla başvurulan yabancı ülke örneklerinin incelenmesi, yol gösterici olmakla beraber yetersiz kalmaktadır. Çünkü incelenen kurumların işleyiş şekli sürecin son adımıdır. İncelenen örnekler de bu aşamaya gelene kadar çeşitli dirençlerle karşılaşıp hedefinden sapmış olabilmektedir. Bu yüzden reform haritasının sürecin sonu olan örnek incelemesinden değil de en başından yani toplumun dönüşümünden başlatılması faydalı olacaktır.

Tartışmaların yürütülmesinde tez dört bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde modernleşmenin ortaya çıkışından bahsedilecektir. Hangi şartlarda ve neden ortaya çıktığı devleti nasıl dönüştürdüğü incelenecektir. Makro ölçekte dönüşüme neden olan bu süreç, paralelinde kurumsal bazda da dönüşümü başlatan ilk adım olmuştur. Başlangıç noktası olmasıyla kurumlar açısından önem arz etmektedir. Dünya nasıl bir değişimden geçmiş, toplumlar devletten hangi beklentilere girmiştir sorusunun cevabı bu bölümde aranacaktır. Böylece kurumların hangi dinamiklere karşın değiştiği ve hangi görevleri yerine getirmeye çalıştığı analiz edilecektir.

Aynı bölümde modernleşmenin Avrupa'da ortaya çıkışından sonra Osmanlı Devleti'nde nasıl karşılık bulduğuna kısaca değinilip modernleşmenin bu örnekte nasıl anlaşıldığı, hangi motivasyonlarla ilerlediği ve neyi yerine getirmeye çalıştığı tartışılacaktır. Böylece dünyadaki ve Osmanlı Devleti'ndeki paradigma değişiklikleri ile arasındaki paralellikler ve sapmalar anlaşılarak toplumların kurumlardan beklentileri analiz edilecektir.

İkinci bölümde karşılaştırmalı ilerlemek amacıyla Avrupa'daki ilerleyişe dönülerek birinci bölümde bahsedilen modernleşmenin, Yüksek Denetim kurumlarının ortaya çıkmasına nasıl sebep olduğu incelenecektir. Modernleşmenin hangi bileşenlerinin Yüksek Denetimi gerekli kıldığı tartışılarak modern bir bürokraside Yüksek Denetim kurumlarının üstlenmesi gereken işlevlerin neler olduğuna ulaşmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde Osmanlı Devleti'nin modernleşme öncesi döneminde faaliyet gösteren mali teşkilat ve denetim kurumları incelenecektir. Böylece modernleşme ile beklentiler değişmeden önce kurumların nasıl teşkilatlanıp hangi görevleri yerine getirdiği görülecektir. Hazine yönetiminden bütçe sistemine, maliye teşkilatından denetime kadar kurumlar analiz edilip modern dönemdeki haleflerinden ne farkları olduğu ve yeni dünyanın hangi beklentilerini yerine getiremedikleri araştırılacaktır.

Son bölümde ise modernleşmenin Osmanlı Devleti'nde mali kurumları nasıl dönüştürdüğü ve nihayet Divan-ı Muhasebat'ın hangi şartların etkisiyle kurulduğu incelenecektir. Kuruma neden ihtiyaç duyulduğu ve hangi görevleri yerine getirmesi beklendiği araştırılırken ilk bölümde tartışılan modernleşme meselesine atıf yapılarak kurumun bürokrasi içerisindeki yeri de anlaşılmaya çalışılacak.

Bölümün devam eden kısmında Divan-ı Muhasebat kurulduktan sonra yaşadığı dönüşümler incelenecek. Kurum için kırılma noktası olan reformlar ile kamu yönetimi ve

iktisadi yaklaşımda yaşanan paradigma değişimleri paralel olarak tartışılarak değişimin arkasında yatan dinamikler anlaşılmaya çalışılacak.

I.BÖLÜM: MODERNLEŞMENİN ORTAYA ÇIKIŞI VE KURUMLARI DÖNÜŞTÜRMESİ

Avrupa 18.yüzyıl boyunca "Aydınlanma" denilen dönemle köklü değişikliklere sahne olmuş, düşünce biçimi temelden sarsılmıştı. İnsan aklının üstünlüğü ve her türlü tahakkümden özgürleşmesi gerekliliği kademeli olarak yükselmiş, hümanist düşünce tüm Avrupa'yı etkisi altına almıştı.

Tanrı'dan kaynaklandığına inanılan kurallar sorgulanmaya başlamış ve bunlar meşruiyetini sağlayamaz olmuştu. Halihazırda toplumu düzenleyen kuralların sarsılması ve etkisini kaybetmesinin otorite boşluğuna neden olması kaçınılmazdı. Doğal hukuk kuralları hükmünü yitirirken pozitif hukukun, selefinin yerini doldurması sancılı bir süreç getirmişti. Nietzsche'nin deyimiyle Tanrı ölmüş, onu insanlar öldürmüş ancak akan kanı temizleyememişti (Nietzsche, 2003, s. 130).

İnsanlık, aydınlanma yolculuğuna doğal hukukun tahakkümünden özgürleşme ile başlamış ancak bu özgürlüğün düzen olmaksızın sürdürülebilir olmadığı kısa sürede anlaşılmıştı. Yıkılan disiplin kurallarının yerine yenisinin kurulması gerekiyordu. Bu şekilde ortaya çıkan özgürleşme ve disiplin dikotomisi de modernite olarak adlandırıldı (Wagner, 1996, s. 23).

Tanrı kökenli normlar yıkılırken yerine kurulan dünyevi normların sahibinin kim olacağı sorunu doğsa da cevap pek gecikmedi. Halkı yönetip düzene sokma görevi toplumsal sözleşme ile devlete verilmişti. Haliyle kuralları koymak ve uygulamak da devletin göreviydi. Bu bağlamda devlet, modern çağa geçerken eski düzenden bile yüce bir konum elde etmeyi başardı.

Modern toplumda, doğal toplumun tam aksine kendi kendine eylemde bulunabilen, kutsal olanı bertaraf ederek kendi kendine üretip denetim yapan bir toplum tahayyül ediliyordu (Touraine, 2002, s. 40). Modernleşme fikri özgürlüğü zenginleştirmekle kalmıyor, muktedir kılma ve kısıtlamayı da içeren yeni bir toplum örgüsü sunuyordu (Wagner, 1996, s. 16).

Başlarda bu dikotominin, insanlığı nihai bir hedefe ulaştıracağına inanılıyordu. İnsanın doğa karşısında galip gelip ona hükmettiği, sonsuz özgürlüğe ulaştığı bir son durak. Ancak geçen iki yüzyıla rağmen buna ulaşılamadığı gibi artık hedeflendiğini söylemek dahi güçtür. Bu dönemde modernliğin, elde edilip biten bir olgudansa sürekli bir değişime işaret ettiğine dair inanış ön plana çıkmaya başlamıştır. Buna göre modernlik, olma *(to be)* halinden ziyade oluş *(becoming)* anlamına gelmektedir (Bauman, 2023, s. 11). Bu da ona sahibi olmayan, tüm oluşların üzerinde, dinamik bir varlık addeder.

Modern kurumların ortaya çıkışı veya geleneksel olanların moderne dönüşmesi, dönemlerin karakterinde meydana gelen bu değişimlerin sonucu olarak gerçekleşti. Kurumların organik yapıları ve fonksiyonları modernleşme tarihinde benimsenen düşüncelerle şekillendi. Bu yüzden herhangi bir kurumun analizine modernleşme tarihi ile başlamak faydalı olacaktır. Bu bağlamda modernleşmenin tanımına dair farklı yaklaşımları ve farklı dönemlerde nasıl karakterize edildiğine kısaca değinmek tezin asıl konusu olan Sayıştay'ın analizine temel oluşturacaktır.

Modernlik, klasik anlayışa göre, aklın utkusu, özgürleşme ve devrim anlamına gelmektedir. Her şeyden önce çeki düzen verme, ticaret kurallarının düzenlenmesi, akılcı kamu yönetiminin yerleştirilmesi, hukuk devletinin yaratılması ve yasaklarla ayrıcalıkların yıkılması demektir (Touraine, 2002, s. 43-44).

Anthony Giddens ise modernliği, sanayicilik, kapitalist ekonomi, savaşın sanayileşmesi ve toplumsal yaşamın tümüyle gözetiminden oluşan üretim ve denetimin güçlü bir birlikteliği

olarak görür. Hatta eğilim, denetim altındaki dünyasal bir askeri düzende uluslararası iş bölümüne doğru gidiştir (Touraine, 2002, s. 44). Öyleyse modernite; kural değişimleri, kurumsal yenilenmeler ve şekillenmeler olarak anlaşılabilir. Bu kurallar doğal olarak hem özgürleştirici hem kısıtlayıcı olabilecektir (Wagner, 1996, s. 60).

Modernleşme, toplumun da dönüşümünü içeriyordu. Bireyler arası etkileşimden devlet toplum arası iş birliğine, üretim ilişkilerinden ekonomiye kadar hemen tüm dinamikler geri dönülmez bir değişim sürecine girmişti. Yöneticiler arası kişisel ilişkilere dayalı feodal sistem (Weber, 2020, s. 63) yerini belirli kurallara bağlanmış büroların yönetimine bırakıyordu (Weber, 2020, s. 50). Ekonomik ilişkilerin dahi siyasette belirlendiği feodal sistemden, siyasetin yerini teknokratik yönetime bıraktığı bürokrasiye geçiş zıt bir değişim anlamına geliyordu.

Devletin Dönüşümü

Modernleşen devletin daha önce Tanrı'ya addedilen yasa koyma görevini üstüne aldığından bahsedilmişti. Tüm değişimlerin temelinde yatan bu başlangıç noktası, modernleşmenin eşiğindeki devleti, yükseldiği temellerin şekil değiştirmesiyle beraber kendini birkaç konuda yeniden şekillenmeye mecbur bırakıyordu.

Birincisi, meşruiyetini Tanrı'ya dayandıran yönetimlerin bu kaynağı elinden alındığına göre insanları yönetmek için kendine yeni bir haklı sebebi dayanak noktası olarak bulması gerekiyordu. Hobbes, Locke ve Rousseau gibi sözleşme kuramcılarına göre bu meşruiyet, halkın kendi rızasıyla verdiği yönetme yetkisine dayanabilirdi. İnsan, doğa durumundaki çatışmadan kaçmak ve sürekli barışı sağlamak için akılcı bir barış üretmiş; yaptığı sözleşme ile kendini yönetme yetkisini devlete devretmiştir (Zabcı, 2020, s. 440).

İkinci olarak ise devlete daha önce yüklenmediği yeni görevler verilmiş ve yükü artırılmıştı. Yeni dünyada devletin sırtına yüklenen pek çok yeni sorumluluk vardı. Değişen üretim ilişkileri sonucu pek çok yeni ihtiyaç ortaya çıkmıştı. Eskiden devlet dışı kurumlarla çözülen pek çok sorunun çözümü de artık devletten beklenir hale gelmişti. Artık ölçek de büyüyor ve sorun çözmenin veya çeşitlenen hizmetleri yürütmenin etkili olması için ulusal düzeyde uygulanması gerekiyordu. Ayrıca artan ticari faaliyetler ve burjuvazinin güç kazanmasıyla beraber ulusal düzeyde belirli standartların yakalanması beklenir hale gelmişti. Artık devletin meşruiyetini koruyabilmesinin yolu da bu beklentileri etkili şekilde karşılamasından geçiyordu (Poggi, 2019, s. 117). Weber'in rasyonel meşruiyet tipolojisine paralel bu yaklaşımda hiç olmadığı kadar vergi toplayan ve itaat bekleyen devletin, bunların karşılığında toplumun refahını eskisinden daha çok artırması gerekiyordu. Modern çağda meşruiyet kazanmanın tek yolu bu görevini yerine getirmek olacaktı.

Üçüncü olarak ise devletin norm koymayı öğrenmesi gerekiyordu. Doğal hukuk tanrının ve doğanın kurallarıydı. Değişmezdi ve mutlak olarak doğruydu. Sadece yorumlanabilirdi. Yorumlama yetkisi de yine ancak Tanrı aracılığıyla alınabilirdi. Hümanizmin, insanı doğaya galip kılma iddiasıyla beraber bu olanaksızlaştı. Üstün olan insan, kendi üzerinde konan yasalarla yönetilemezdi. Kendi düzenini, kendi yasalarını kendisi belirlemeliydi ancak bu kim tarafından ve nasıl yapılacaktı?

Modern dünyanın hukukçularının önerisi rasyonel temellerde yükselen karşılaştırmalı tarih çalışmalarıydı. Artık katı Roma hukukunun yerine, ulusların geçmiş tecrübeleri üzerine inşa edilmiş bir hukuk kurulmalıydı. Tüm ulusların geçmiş yönetim tecrübelerine bakılmalı, bunların arasından en iyi ve en doğru olanlar seçilerek kurallar belirlenmeliydi. Bu esnada iklim ve coğrafya gibi halkın niteliğini belirleyen etkenler de göz önüne alınabilirdi (Loughlin, 2017, s. 55-59). Böylece insan aklı belirleyici olacak, kendi tecrübelerinden ders çıkaran insan kendi kendinin hâkimi olacaktı. Hem de sürekli gelişerek daha ideal bir toplum düzeni ve yönetime

yaklaşabilecekti. İnsan aklının belirleyici olması hukuk kurallarına esneklik ve güncellik de katacaktı (Loughlin, 2017, s. 56-57). Yeni ihtiyaçlara göre değişebilir ve her şarta uyum sağlayabilirdi.

Bütün bu değişikliklerin sonucunda geleneksel kurumlar yetersiz kalmaya başladı. Yeni fonksiyonların eski düzenin kurumlarıyla yerine getirilemeyeceği kısa sürede anlaşıldı. Kişisel ilişkilere dayalı feodal yönetim, ulusal düzeyde standart sağlayamıyor; yönetimi babalarından miras alan mülk sahibi yöneticiler, gelişen ticaretin gerektirdiği teknik bilgiye sahip olamıyordu. Modernleşmeye çalışan devletler hızlı bir organik reform yarışına girdi.

Günümüzde hala devleti oluşturan modern kurumların büyük kısmı ve bürokratik işleyiş bu ihtiyaçların zorlaması ve kaçınılmaz sonucu olarak karşımıza çıktı. Ancak uzun bir serüven olan modernleşme tarifi farklı dönemlerde şekil değiştirdi. Kurumları da beraberinde dönüştürdü. Peter Wagner bu dönemleri, özelliklerini göz önüne alarak kategorilere ayırmaktadır (Wagner, 1996).

Modernliğin ilk dönemi kısıtlı liberal dönemdir. Bu dönemde modernlik bireyi özgürleştirse de sınırlı seçkin kesimler için geçerlidir. Özgürleşme tabana sirayet etmez. Bu yüzden modernliğin getirdiği özgürlük henüz tehlikeli değildir. Sınırlanma ihtiyacı yoktur. İktidar ortağı azınlığa sirayet ettiği için iktidarı tehdit etmez. Sonraki dönem örgütlü modernlik çağıdır. Özgürleşme geniş kitlelere yayılmaya başlamıştır. Ancak geniş ölçekli kontrolsüz bir özgürleşme tehlikeli olacaktır. Bu yüzden kontrol edilmesi ve disiplin altına alınması gerekir (Wagner, 1996).

Kurumlar da bu paradigma değişikliklerine paralel olarak dönüşür ve yeni görevlerine uyum sağlar. Çağlarına hem organik hem fonksiyonel olarak entegre olur. Kurumlar elbette devleti dönüştüren düşünce dünyasındaki bu değişikliklerle paralel evrimleşir. Bu yüzden modernliğin devlete hangi dönemlerde hangi görevleri yüklediğini göz önünde bulundurmak,

kurumların analizinde faydalı olacaktır. Bu gerekçeyle tezin devam eden kısmında önce modernleşme tarihine kısaca değinilecek, sonrasında Yüksek Denetim tarihi bu sürece paralel olarak analiz edilecektir.

Feodal Kurumların Sonu

Modern öncesi dönemde Avrupa ve dünyanın pek çok yerinde feodal devlet hüküm sürüyordu. Bunun temelinde ise ekonominin parasal değil, doğal ekonomiye dayalı olması vardı. Devletler hüküm sürdüğü tüm alanlara, yönetim için kendi temsilcilerini gönderip onları denetleyecek kaynakları toplayamıyordu. Henüz modern anlamda egemen bir devlet de değildi. Doğal hukuk tahakkümünde olduğu için yasa yapamıyor, olan yasaları da yeterince uygulayamıyordu. Asayiş sorunları oldukça yüksekti.

Bu şartlar altında bireyler arası ilişkiyi kurumsallaştırılmak zorunda kaldı. Ekonomi ve devlet egemenliğinin hüküm süremediği yerde, kişiler arası sevgi ve saygı ile düzen kurulmaya çalışıldı. Bu bağlar yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir silsile şeklinde sağlandı. Kral, sahip olduğu tüm toprakları kontrol edemiyordu ancak ona sadakat yemini etmiş lordları arasında yönetimi paylaştırmıştı. Kralın altındaki lordlar da aynı şekilde kendi bölgelerini daha alt seviyedeki lordlara paylaştırmış, silsile bu şekilde köylülere kadar gitmişti (Poggi, 2019, s. 36-47).

Her lord kendi bölgesinde asayişi sağlıyor, kendince adaleti uyguluyordu. Bunun karşılığında bir üstündeki lorda belirli sayıda asker gönderiyor ve sadık kalıyordu. Böylece hükümdar, ülkesini yönetmek için ne memur göndermek ne de kaynak ayırmak zorunda kalıyordu. Kaynak toplayıp bununla asker beslemek ve asayiş sağlamaktansa doğrudan asker verilmesini ve topraklarında asayiş sağlanmasını talep ediyordu. Zaten imkanlar da ancak böylesine imkân tanıyordu.

‘*The King Reigns, but He Does Not Govern*’ (Dean, 2012) tabirinde anlatıldığı gibi kral hükmediyor ancak yönetmiyordu. Ülkenin başında yegâne meşruiyet kaynağıydı. Tüm yöneticiler silsile yoluyla hükümdara sundukları sadakatlarıyla yönetim hakkı elde ediyordu. Ancak bu daha çok sembolikti ve kral aslında yönetmiyor, yönetimi lordlara veya bürokratlara devrediyordu.

Geç orta çağda artan ticaretle beraber kentler gelişmeye başladı. Bunlar nüfus olarak yoğun olmakla beraber üretim yapmayan, ticaret yoluyla çevredeki köylerin üretimiyle geçinen bölgelerdi. Artan ticaretle beraber gittikçe güçlendiler ve daha kârlı ticaret yapabilmek için birtakım imtiyazlar istediler. Lordlar ve kral arasındaki çatışmada üçüncü bir güç konumunda olan kentlerin, imtiyaz taleplerini kabul ettirmeleri zor olmadı. Lordlarla mücadelesinde kentlerin gücünü yanına almak isteyen kral, istenilen imtiyazları karşı koymadan veriyordu. Bu imtiyazlarla kentler, feodal sistemin dışında özerk siyasal bölgeler haline geldi. Kendi yönetimlerini kurdular. Köylere nispeten yüksek iş bölümünün olduğu bu bölgelerde, gayrişahsi tüzel kişiliği olan organlar aracılığıyla yönetim sağlandı. Böylece feodal kurumlara ilk darbe vuruldu ve modern kurumların temelleri orta çağ tüccar şehirlerinde atıldı (Poggi, 2019, s. 53-77).

Feodal yönetim bu gelişmelerin yeni taleplerini yerine getiremediği gibi gelişimi önleme potansiyeline de sahipti. Doğal ekonomi üzerine kurulduğu için paranın gelişmesini engelliyor ve tüketime yöneltiyordu. Mülkiyet parasal ticarete konu olamadığı için piyasalar gelişemiyor, kurulan tekeller rasyonel yönetime engel oluyordu (Weber, 2020, s. 79).

Modern Bürokrasi ve Kamu Hukukunun Doğuşu

Meclisler, parlamentolar, divanlar öncelikle yeni yükselen kentlerde kendini gösterme şansı buldu. Bu kurumlar kendilerini güvence altına alacak güç ve ayrıcalıklardan ziyade, hak

ve sorumluluklarını standart kurallarla belirlemek ve güvence altına almak istiyordu. Hükümdarın savaşlarında finansman kaynağı oldukları için de bunu kolayca yapabildiler. Çünkü kral ordusunu finanse etmek için başka şekilde meşru yollardan toplayamayacağı kaynakları, meclislerle uzlaşarak toplayabiliyordu. Hala hükümdarın taleplerine karşı koyacak güçte olmasalar da en azından kralın taleplerini kendi yöntemleriyle yerine getirecek güce sahiplerdi. Kuralları artık onlar belirliyordu. Bunu yaparken de temsilcilerini seçimle belirliyor, temsilcilik makamı sabit kalırken kişiler sürekli değişiyordu. Bu sayede siyasal roller, o an atanmış veya seçilmiş olanlardan ayrı şekilde düşünülmeye başlandı. Emir verme ve zorla uygulama siyasetinin yerini danışma ve gerekçeli karar alma usulleri aldı (Poggi, 2019, s. 53-77).

Diğer taraftan Avrupalı devletler 18.yüzyılda siyasi birliğini sağlamaya başlamıştı. Artık hükümdarın tahakkümündeki prensliklerden ziyade ulusal devletler tarih sahnesine çıkıyordu. Kıtada genelde aynı dili konuşan insanları tek çatı altında toplamış, etrafındaki küçük grupları da bir şekilde bünyesine dahil etmiş merkeziyetçi ulus devletler hüküm sürüyordu. Aralarında sürekli çatışmalar ve genişleme çabaları vardı. Böylesi bir uluslararası konjonktürde, devletlerin rekabet edebilmesi için tam egemen olması gerekiyordu (Poggi, 2019, s. 110-111).

Ölçek daha da büyümüş uluslararası ve denizaşırı ticaret önem kazanmıştı. Hükümdarlar yabancı rakipleri ile rekabet etmek ve ordusunu besleyecek kaynakları toplayabilmek için her ölçekte ticareti güvence altına alacak adımları artık kendileri için atıyordu. Bunun yanı sıra ticarete odaklanmak isteyen ve loncaları aracılığıyla yaptıkları düzenlemeler değişen ticarete uyum sağlayamayan tüccar sınıf, ticaret için gerekli koşulları sağlama görevini hükümdara bırakarak yönetimden gönüllü olarak uzaklaştı (Poggi, 2019, s. 82-83).

Yaşanan gelişmeler, hükümdarın serbest ticareti garanti altına almak koşuluyla mutlak yönetim sahibi olduğu anlamına geliyordu. Feodalitenin yıkılması ve ekonominin bu denli belirleyici olması, parasal ekonomi ve buradan toplanan kaynaklardan beslenen gayrişahsi bürokrasinin doğuşunu başlattı. Kralın egemenliğini lordlarla paylaştığı feodal yönetimden, sarayın tüm ülkeyi bizzat kendi ajanlarıyla kontrol ettiği bürokratik yönetime geçiş anlamına gelen bu değişimin belirli karakteristik özellikleri vardı.

Parasal ekonomiden topladığı kaynaklar sayesinde devlet artık ajanlarını sabit bir nakdi aylıkla finanse edebilir hale geldi. Bu durum yönetimin sahibi olan şahıslardan ziyade, yönetici bürolara sınırlı sürelerle seçilen veya atanan memurlar anlamına geliyordu. Böylece kariyer usulü görevlendirilen profesyonel teknokratların yönetimi başladı. Bu yeni yönetici kesimin en önemli üstünlüğü modern üretim ilişkilerinde vazgeçilmez hale gelen teknik bilgiye sahip olmalarıydı. Kapitalizmin ihtiyaç duyduğu istikrarlı ve hesaplanabilir yönetimi sağlamanın tek adayıydılar (Weber, 2020, s. 54-61).

Bürokrasi, devlete nüfuz edip tüm alanlarını yönetecek yeni bir kesim anlamına geliyordu. Ancak modern bürokrasi devletin muazzam düzeyde büyümesi demekti. Gelir ve giderleri de aynı ölçüde büyüyecekti. Yani hem ölçeği büyüyor hem de yeni yöntemler uyguluyordu. Bu durumun yönetim sürecinin denetimini dönüştürmesi de kaçınılmazdı. Özellikle feodal usullerde kontrol edilmesi imkansızdı. Yönetime paralel olarak denetim alanında da yeniden teşkilatlanma gerekecekti.

Bürokratik yönetim kurallara bağlanmış ve belirli bir yetki alanı çizilmişti. Yukarıdan aşağıya denetim ve gözetim araçlarıyla donatılan bir hiyerarşi şeklinde örgütlenmiş, davranışları teknik kurallar veya normlarla belirlenmişti. Memurların üretim veya yönetim araçlarıyla bağı yoktu. Görevli oldukları ofisin sahibi değil geçici görevlileriydi (Weber, 2020, s. 51-53). Bürokratların tek güç kaynağı bilgiydi. Zaten bürokratik yönetim, esasında bilgi

temeline dayalı yönetim anlamına geliyordu. Ofislere bilgileriyle geliyor, görev aldıkça daha çok bilgi sahibi olup uzmanlaşıyordu (Weber, 2020, s. 61).

Bürokratlar, tek güç kaynakları olan bilgiye daha çok sarıldılar ve artırma eğiliminde oldular. Feodal selefleri meşruiyet kaynakları olan eski düzen sembollerine sarılırken onlar bilgilerini artırma yarışındaydı. Hegemon haline gelen kapitalist üretim de ihtiyacı olan teknik yönetimi sağlayacak bilgi sahibi yeni elitlerin önünü açtı (Weber, 2020, s. 60-61).

Merkezi devlet bürokrasi kanalıyla iyice yayıldı. Kontrol ettiği tüm alanlara derinlemesine nüfuz etti. Organların tam olarak itaat etmesi için kullanılan hukuk mekanizmaları geliştirildi. Adanmışlık, artık kişisel bağlılık değil toplumsal aidiyetle sağlanıyor; artan masraflarsa bağışlar ve mülk gelirleriyle değil artan ekonomik faaliyetten toplanan vergilerle karşılanıyordu. Devlet merkezden gelen emirle çalışan ve birbirine sıkıca kenetlenmiş birden çok dişliden meydana gelen bir makine haline gelmişti (Poggi, 2019, s. 117-119).

Devlet, toplumdan ve kişilerden ayrışmış; kendine ait bir tüzel kişilik sahibi olmuştu. Hukuk yapıyor, uyguluyor, tavizsiz bir itaat bekliyordu. Machiavellici anlamda bir tiranlık değildi ama eski düzenin dahi sahip olamadığı sarsılmaz bir iktidara sahipti. Bodinci anlamda bir egemenlik tesis etmişti (Loughlin, 2017, s. 53-83). Devlet artık toplumsal sözleşme ile aldığı yetkilerin tamamını bizzat kendisi kullanıyordu. Kaynakları topluyor, dağıtıyor, asayişi sağlıyor ve uluslararası rekabette yarışıyordu. Tüm bunları teknokratik yönetim içerisinde tamamen parasal araçlarla yerine getiriyordu.

Osmanlı Modernleşmesi

Modernleşmenin ne olduğu ve nasıl ortaya çıktığına değinilmiş oldu. Böylece Kurumların hangi sebeplerle dönüştüğü ve hangi karakteristik özelliklere sahip olduğu incelendi. Asıl konu olan Modern denetim kurumları da aynı sürecin sonucu olduğu için şimdiye kadar değinilen konular, ilerleyen kısımların tartışılmasında rehberlik edecektir. Böylece genelden özele gidilecek ve Denetim kurumları, parçası oldukları modern devletin içindeki konumuyla beraber incelenecektir. Ancak nihai olarak Osmanlı Devleti'nde Modern Denetimin kuruluşuna ulaşılacağı için devam etmeden önce Osmanlı modernleşmesini incelemek yerinde olacaktır.

Kısa sürede tüm dünyaya yayılan modernleşme dalgasının, Avrupa'da hatırı sayılır bir varlığa sahip Osmanlı İmparatorluğuna sirayet etmemesi beklenemezdi. Ancak İmparatorluk için farklı bir süreç işliyordu. Avrupa'nın kendi iç dinamiklerinde ortaya çıkan bu yeni düzen, dünyanın geri kalanına kolonileşme yoluyla bizzat Avrupalıların eliyle götürülmüştü. Osmanlılar ise kendi kurumlarını kendi çabaları ile modernleştirme gayretindeydi.

İmparatorluktaki ilk reform dalgası askeri mağlubiyetler sonrasında başladı (Findley, 2014, s. 133). Art arda gelen yenilgilerle devlet kendisini değişmek zorunda hissetmiş olsa da kendini hala dünyanın geri kalanından üstün görüyordu. Hal böyleyken değişimde model alınması gereken herhangi bir yabancı devlet değil, bizzat kendisiydi. Dolayısıyla ilk reformların parolası öze dönüş olarak belirlendi (Abou-El-Haj, 2005).

Fatih devri, Kanuni devri gibi İmparatorluğun en parlak görünen dönemlerine dönüş söylemleri reformlara şekil veriyordu. Devlet öyle güçlüydü ki yabancı bir müdahale ona zarar veremez, sadece kendi kendisini zayıflatmış olabilirdi. Yanlış yönetimler, bozulmalar, devleti yozlaştırmış ve askeri yenilgilere neden olmuştu. Fatih'in, Kanuni'nin yönetimleri örnek

alınarak İmparatorluk tekrar eski heybetli günlerinde dönebilirdi (Abou-El-Haj, 2005, s. 34-40). Köprülü reformları, lale devri denemeleri gibi bir dizi girişim bu doğrultuda yapıldı ancak bir türlü eski heybetli günlere dönülemedi.

III. Mustafa ve I. Abdülhamid döneminin iç ve dış saldırılardan korunmayı hedefleyen mütevazi gayretleri de yetersiz kaldı. Bir taraftan toplum da gelişiyor ekonomik ve teknolojik etkilerle yeni ve farklılaşan talepler ortaya çıkıyordu. Bürokrasi ise Batıya bakarak toplumu kendi anladığı haliyle şekillendirmeye çalışıyordu (Karpat, 2006, s. 11). Artık sadece askeri konularda değil rekabetin tüm alanlarında değişim ve geri kalma hissediliyordu. Dünya, Osmanlıların ayak uyduramadığı esaslı bir değişim sürecine girmişti.

Devletin gücünü konsolide etmek için giriştiği sınırlı reformların ötesinde bir değişim gerekliydi. Eksikliği hissedilen yalnızca birkaç teknik bilgi ve teknolojik ilerleme değildi. Toplumlar ve devletler toplu bir değişime giriyor, tüm bileşenlerin görev tanımları baştan çiziliyordu. Her ne kadar eski düzenin süper gücü olsa da Osmanlılar artık dünyanın geri kalanı gibi bu değişimi anlamalı ve uyum sağlamalıydı. Ancak bu o kadar kolay olmadı. İmparatorluğun geçmekte olduğu bu süreci özgünleştiren ve yer yer zorlaştıran bazı koşullar vardı. Osmanlılar geç modernleşen ülkeler arasında Rusya, Japonya ve Çin gibi modern işlevleri yerine getirebilecek güçlü geleneksel kurumlara sahip nadir yapılardan birisi olmakla beraber bunların en dezavantajlısıydı (Black & Brown, 1992, s. 152-153). Bunun belirli bazı sebepleri vardı.

Öncelikle İmparatorluk pek çok gayrimüslim azınlığı ihtiva etmekle beraber tebaasının çoğunluğu Müslümandı. Meşruiyetini de Müslüman oluşundan alıyordu. Modernleşme dalgasıyla beraber gelen milliyetçilik, Osmanlıların Avrupa'daki Hristiyan tebaasını etkiledi ve onları devlete karşı bir tehdit haline getirdi. Durum böyleyken yine Avrupalı Hristiyanlardan gelen modernleşme etkisinin benimsenmesi kolay olmadı. Dahası İslamiyet'teki *Dar-ul İslam*-

Dar-ul Harp anlayışı da araya bir set çekerek Avrupa'dan gelen değişim hareketlerinin benimsenmesini zorlaştırdı (Black & Brown, 1992, s. 19-26).

İkinci olarak Osmanlılar, sayılan devletlerin arasında Rusya ile beraber Avrupa'nın parçası olan iki devletten biriydi. Ancak Avrupa'dan gelen müdahalelere karşı koymaya Çar kadar muktedir değildi (Black & Brown, 1992, s. 152). Bu da onu kırılgan yapıyordu. Modernleşme için gerek duyulan güçlü ekonomiyi inşa edemiyordu. Bunun için yer yer Avrupalıların zararına olacak adımlar atması gerekirken buna muktedir değildi.

Son olarak çok kültürlü bir İmparatorluk olan Osmanlılar için modernizmin ayrılmaz parçası olan milliyetçiliği kolayca benimsemek mümkün değildi (Black & Brown, 1992, s. 153). Çok farklı etnik grupları ihtiva ediyordu. Bunların tamamını tek bir ulus devlet inşasında birleştirmek hayalden fazlası değildi. Modernizmin bu ayağı Osmanlılar için parçalayıcı bir araçtan ibaretti.

Devletin reform sürecini bu etkenler şekillendirdi. Çağına yetişmek için çabalarken bazen yeni kurumlar kuruyor bazen halihazırda var olanları yeniden şekillendiriyordu. Bir yandan Feodal dönemden gelen karakteristiğini kıramıyor diğer taraftan modernliğin yüklediği yeni görevleri yerine getirmek istiyordu. Osmanlıların son döneminde ortaya çıkan kurumlar işte bu sürecin izlerini taşımaktadır. Karakterlerindeki ikircikli yapı, tarihlerindeki gelgitler buradan kaynaklanmaktadır.

Devleti Modernleşmeye Zorlayan Etkenler

Orta çağ izlerini taşıyan bu devlet, değişim dalgasının saldırıları altında ciddi sallantılar geçiriyor ancak tutarlı kurumsallığı sayesinde yıkılmıyordu. Hatta eski düzenden gelen nüfuzunu yeniçağ imparatorluklarının düzenine taşıyabilmişti (Ortaylı, 2021, s. 261). Yine de

uyum sağlamaya zorlanıyordu. Dünya Ticaretinde güç kaybetmeye başlasa dahi hala önemli bir yer tutan Osmanlılara, modernite ilk adımını uluslararası ticaret yoluyla limanlarından atmıştı (Ortaylı, 2021, s. 121-122). Tüccarlar belirli şartların sağlanmasını istiyordu ancak feodal ilişkilerle yönetilen Osmanlılar bunu sağlayamıyordu. Modern işlevlerin yerine getirilmesi için modern kurumlara ve yöntemlere ihtiyaç vardı.

Hizmetlerin yetersizliği hem yabancı tüccarlar hem de yerli işbirlikçileri için önemli bir şikâyet konusu olmaya başlamıştı. Örneğin İzmir'de bir belediye kurulması için ilk talepler yerli ve yabancı tüccarların müşterek çabası ile yapılmıştı. Benzer şekilde Osmanlı'nın diğer liman şehirleri beledi girişimlerde öncülük etmişti (Ortaylı, 2021, s. 121-122). Güçlenen tüccar kesim ticareti daha kârlı hale getirmek için belirli altyapı geliştirmeleri ve standartlaştırılmış kurallar istiyordu.

Talepler devletin fonksiyonları ile ilgili olsa da beklenen kalite ve standartların sağlanması için organik reformlar gerekiyordu. Her ne kadar kendi dönemince bürokratik bir merkeziyetçilik kurmuş (İnalcık, 2022, s. 30) olsa da her geleneksel devlet gibi Osmanlı İmparatorluğu da şahıslar arası ilişkilere bağlı bir Orta Çağ kurumlar birliğiydi. Sahip olduğu imkanlar, İmparatorluğun tüm alanlarında bizzat var olma kabiliyetini sağlayamıyordu.

Ekonomi parasal değil ayni ağırlıklıydı (Tabakoğlu, Osmanlı Malî Yapısının Ana Hatları, 1999, s. 125). Dolayısıyla vergi potansiyeli de sınırlı kalıyordu. Sınırlı kaynaklarla devasa bir imparatorluğun her köşesine merkezi yönetimin ajanlarını atayamaz ve etkili iletişim araçları kurarak yönetimi bizzat yönetip denetleyemezdi. Bu durumda ayanlarla iş birliği yapıyor ve yönetim paylaşılıyordu. Merkez gidemediği taşrasına yerel işbirlikçiler atamış durumdaydı. Elbette bunlar tamamen kendi haline bırakılmıyordu. Ancak merkezi idare, taşrada hafif ve dolaylı bir şekilde var olabiliyordu (Karpat, Kısa Türkiye Tarihi, 2012, s. 12).

Modernliğin, insanları özgürleştirirken disiplin de getirmesi gerektiğine ilk bölümde değinilmişti. Burada bahsedilen disiplinin ulusal ölçekte sağlanması, İmparatorlukta halihazırda var olan sistemle zor görünüyordu. Ayrıca yeni ihtiyaçlar ancak ulusal ölçekte yönetimle gerçekleştirilebilirdi. Demiryolu, telgraf ve posta teşkilatı gibi yatırımların ulusal ölçekte teşkilatlanması beklenirdi. Bunların merkezden sağlanması ise Osmanlı İmparatorluğunun hali hazırdaki yapısı ve imkanlarıyla sağlayamayacağı kadar geniş ölçekli idi. Ancak bunları sağlayabilecek kaynakları toplamıyordu. Bu görev tımar sistemi yoluyla parçalara bölünüp taşrada bırakılmıştı.

Kısa vadede ticaret gelirlerinin artırılması pek kolay değildi. Erken sanayileşen ülkeler kendi ticaret rotaları ve pazarlarını oluşturmuştu. Bunları da topladıkları kaynaklarla besledikleri güçlü ordularla koruma altına almıştı. Denizaşırı kolonilerden zenginlik akıyor, güçlerine güç katıyordu. Osmanlıların buradan pay alması artık mümkün değildi. Bu ticarete dahil olacak üretim olanaklarına da sahip değildi. Üretim teknolojileri küçük ölçekliydi ve bireysel talebe yönelikti (Clark, 2006, s. 467). Küresel talebe hitap etmesi mümkün değildi. Böylesi bir statükoda büyük ölçekte daha düşük maliyetli üretim yapanlarla pazarlar için rekabet gücünü kaybetmişti.

Henüz parasallaşmamış ekonomide yeterli vergiyi toplamak pek de kolay değildi. Bunu hakkıyla yapacak etkili bir merkezi yönetim kurulabilmiş değildi. Devletin, yeni ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamak için başvurabileceği sınırlı kaynak kalıyordu. Bunlar da vergilerin yanı sıra dış borçlar olabilirdi. Bu durumda sıklıkla dış borçlara başvuruldu. Ancak kısa süreli çare olarak kullanılıyordu (Tunçel & Yıldırım, 2014, s. 7-15). Kalıcı çözüm olmayacağını İmparatorluk elbette biliyordu. Çarenin vergi gelirlerini artırmak olduğunun da farkındaydı. Bu amaçla pek çok girişimde bulunuldu. Ancak devlet taşraya ulaşamıyordu. Yeterince nüfuz edemediği taşradan anlamlı miktarda vergi toplaması da beklenemezdi. Önce egemen olup tüm ülkeye sirayet etmeliydi. Böylece kurumların dönüşümü yeni bir evreye girdi.

Vergi Gelirlerini Artırma Çabası, Tımar ve İltizam

Tımar sistemi Osmanlıların altın çağında devletin üzerinde yükseldiği temel olmuştu. Hem idari hem ekonomik hem de askeri başarılar bu sistemden besleniyordu. Feodal imkanlar doğrultusunda sağlanabilecek en yüksek verimi sağlıyordu. Hem üretimi artırıyor hem de devletin ihtiyaç duyduğu devasa orduyu merkez hazinesine yük olmadan besliyordu.

Ancak değişen dünya ilk olarak tımar sistemine zarar verdi. En büyük başarıyı gösterdiği ekonomik ve askeri alanda çağının gerisinde kalmış, yeni ihtiyaçlara cevap veremez olmuştu (Küçükkalay, 1999, s. 57). Hem Avrupa'da yeni yükselen profesyonel ordularla baş edemiyor hem de hızla yayılan kapitalizmin ihtiyaç duyduğu para hareketlerine mâni oluyordu. Devlet için en hayati olan maliye ve askeriye teşkilatlarının, tımar sistemi uygulamada iken çağdaşları ile rekabet etmesi çok zordu.

Özellikle 30 yıl savaşlarından sonra savaş teknikleri hızla değişip gelişmişti. Ateşli silahların kullanımı yoğunlaşmış yeni savaş taktikleri gelişmişti. Bunların sonucunda askerlerin talimli olması hiç olmadığı kadar önemli hale gelmişti. Ancak Osmanlı ordusunun bel kemiği olan Tımarlı Sipahiler, barış zamanı çiftçilik yapıp savaş zamanı orduya katılıyordu. Talim yapmaları mümkün değildi. Bunun için hem vakitleri yoktu hem de tüm ülke sathına yayılmışlardı. Bir merkezde toplanarak eğitim verilmeleri mümkün değildi. Tımarlı sipahiler gibi dağınık birlikler yerine merkezde toplanmış büyük orduların yetiştirilmesi zorunluluk haline gelmişti (Pamuk, 1999, s. 199).

Devletin, tek işi askerlik olan ve barış zamanında da sürekli talim yapacak profesyonel askerlere ihtiyacı vardı. Ancak üretim yapmayan, tüm zamanını askerliğe ayıran bir ordunun hayatını idame ettirmesi için maaşa bağlanması gerekirdi. Bu da devlet giderlerinde olağanüstü bir artış anlamına geliyordu (Batmaz, 1999, s. 250). Hazineye külfet olmadan beslenen devasa bir ordunun, maaşa bağlanması giderlerde katbekat bir artış demekti.

Öte yandan 16 yıl süren Viyana savaşları Tımar sahiplerini ekonomik açıdan da zor duruma düşürdü. Üretim sekteye uğradı; küçük tımarlar sipahi besleyemez hale geldi. Birkaçı birleştirilerek bir sipahi beslenmesi beklendi ancak bu kez de asker sayısı düştü. Az sayıda sipahiden savaşa gidenler de yeterince faydalı olmuyor, artık çoğunlukla geri hizmette kullanılıyorlardı. Hem kalite hem de sayı olarak yetersizlerdi. Sonuç olarak, besledikleri askerlerin pek bir değeri kalmamıştı (Sayar, 1986, s. 169).

Diğer tarafta ülkenin kapitalistleşme çabasına da zarar veriyorlardı. Ekonominin parasallaşmasına ve ticaretin gelişmesine engel oluyordu. Tımar sisteminde vergilerin toplanıp dağıtılması kısmen parasal kısmen ayni olarak gerçekleştiriyorlardı (Pamuk, 1999, s. 198). Bu da kapitalist ekonominin ihtiyaç duyduğu para dolaşımını engelliyordu. Besledikleri askerler de yetersizken toprağı işgal etmelerinin anlamı kalmamıştı. Bu alanlar daha iyi değerlendirilebilirdi.

Sonuç olarak tımarlar iltizama bağlandı. Devlet bundan sonra toprak karşılığında direkt asker almayacaktı. Toprağın parasını tahsil edip askerini maaş ödeyerek besleyecekti (Pamuk, 1999, s. 199). Böylece ekonominin parasallaşması süreci başlamış oldu. Devletin bu gelişmeden iki yönlü çıkarı bulunuyordu. Hem ayni ekonomiden kurtulmak hem de feodal düzenden kalma talimsiz askerleri, profesyonel ve modern ordu ile ikame etmek.

İltizam sistemi ekonomik ve siyasi gücü ayrıştırmasıyla feodal uygulamalardan ayrışıyordu (Harik, 1965, s. 407). Tımar sisteminin aksine ekonomik yetki siyasal alanın dışına çıkmıştı. Bu durum uzmanlaşmanın başlangıcı niteliğindeydi. Ancak tam bir uzmanlaşmadan henüz bahsedilemezdi. İltizam sahibi olmak için hatırı sayılır düzeyde askeri güce sahip olmak gerekiyordu. Askeri güç hem iltizam sahibi olmak, hem vergi toplamak için gerekliydi.

Mütesellimler iltizam sahibi olup daha çok vergi topladıkça daha da güçleniyordu. Güçlendikçe yine daha çok iltizamı ele geçirip daha çok vergi topluyorlardı (Piterberg, 1990, s.

285-286). Böylece merkezi devlete karşı giderek büyüyen ayanlar ortaya çıktı. Merkezi devleti beslemesi planlanırken onu zayıflatıyordu. Amaçlarından da sapmaya başlamışlardı. Bütçe açıkları sürekli hale gelince sözleşmeleri uzatılmış; bir nevi iç borçlanma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştı (Ergüder, 2020, s. 473).

Olumsuz yanlarına karşın toprakların iltizama bağlanması modernleşme sürecinde ilerleme da sağladı. Hem parasal hareketlilik sağlayarak kapitalizmin ihtiyaç duyduğu şartlardan birini yerine getirdi hem de merkezi yönetimi sürece dahil etti. Artık giderler taşrada mahsup edilerek merkeze gönderilmeyecekti. Devlet, geliri para olarak tahsil edecek, giderleri de kendisi yapacaktı. Ancak süreç yeterince verimli işlemiyordu. İltizam zirai işletmeleri verimsizleştirdi. Mültezimler geçici ihalelere dayandıkları için uzun vadeli düşünmüyordu. Gelecek yılların verimini düşürecek şekilde vergilendirme yaptılar (Çizakça, 1999, s. 224). Bunun önüne geçmek için iltizamlar ömür boyu hale getirildi ve malikane haline geldi (Tabakoğlu, Osmanlı Malî Yapısının Ana Hatları, 1999, s. 128). Ancak bu sistem de yeterince verimli olmadı. Devlet vergiyi verimli şekilde toplamanın yollarını aramaya devam etti.

Mevcut sistemde değişiklikler yapılarak daha verimli hale getirilmeye çalışıldı. Ancak giderleri kısıtlama çabası gelirlerin azalmasına sebep oluyordu. Devletin bizzat dahil olmadığı her vergileme çabası verimsizdi. Tek çözüm modern devletin olmazsa olmazlarından olan merkezi idare ve maaşlı bürokrasiye geçmekti. Bu doğrultuda adımlar atıldı (Karpat, Kısa Türkiye Tarihi, 2012, s. 33).

Kameralizm ve Merkezileşme

Devlet, ülkedeki tüm kaynakları kontrol edebilmek için sürekli mücadele içerisindeydi. II. Mahmud döneminde merkezi otorite sağlandı ve ayanlar ortadan kaldırılmaya başlandı (Ortaylı, 2021, s. 272). Yine de devlet taşraya tamamen hükmedemiyordu. Araçlar gelişmemiş

imkanlar yetersizdi. Merkezden yönetim ne kadar güçlense de Sultan yönetimini tüm ülkeye taşıyabilmek için ayanlarla iş birliği yapmak zorunda kalıyordu. Bu durum ülke sathında yönetimin farklılaşmasına ve kuşaklar boyu yönetimi elinde tutan ailelerin güçlenmesine neden oldu. Sarayın güçsüzlüğü karşısında yönetimde yer bulan yerel elitler, merkezin elçiliğini yaparak daha da güçlendi ve devlet aygıtlarına meydan okumaya başladı. Kurumlar gittikçe bozuldu ve işlerliğini kaybetti.

Aydın bürokrat zümre sarsılan merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek için yönetime el koydu. Tanzimat başta olmak üzere pek çok düzenleme kurumları yeniden işler hale getirmeye çalışırken büyük ölçüde liberal ekonominin ihtiyaç duyduğu koşulları yerleştirmeye çalışıyordu. Bu bağlamda bir dizi liberal düzenleme ile ağırlıklı olarak mali alanda ıslahatlar yapıldı (Ortaylı, 2021, s. 303-309).

Bu süreçte genellikle kameralist model benimsendi. Aydın despotizmi de denebilecek bu yaklaşım, Avusturya ve Prusya gibi merkeziyetçi ve sonradan modernleşen ülkelerde ortaya çıkan bir gelişme siyasetiydi. Bu yaklaşımı benimseyen yöneticiler tıpkı aydınlanma düşünürleri gibi feodal kurumları yıkmak istiyordu. Ancak hürriyet güdüsüyle hareket eden filozofların aksine onlar, rakibi olan bu kısıtlayıcı kurumları yıkarak sonsuz güç sahibi olmak istemişti. Buna göre tüm ülke merkezden idare edilen eş bir yapı ile sarılacaktı. 1795'den itibaren ilk kez Avrupa'ya giden Osmanlı diplomatları bu yaklaşımı görüp benimsedi (Mardin, 1991, s. 84-85).

Gerilemenin asıl sebebi bürokratlar arasında devletin toplumun dizginlerini elinden kaçırmış olmasına bağlandı. Paralel olarak toplum üzerindeki denetim artırılmaya çalışıldı. Bu süreçte iletişim hayati önem taşıyordu. Merkez ve taşra arasında sürekli, hızlı ve etkili bir bilgi alışverişi olmalıydı. Bu doğrultuda telgraf (1855-64) ve demiryolları (1864) kurumsallaştırıldı. Modern basımın kurulmasıyla Ceride-i Havadis ve Tercuman-ı Ahval (1860) gibi gazeteler

yaygınlaştırıldı (Karpat, 2006, s. 37). Devletin taşradaki nüfuzu artmaya başladı. Bu da devleti kontrol eden bürokrasinin güçlenmesi demekti (Karaman & Pamuk, 2010). Modernleşmeyi sadece profesyonel bürokrasinin yönetimi olarak algılayan çevreler için bu eğilim modernleşme olarak algılansa da liberal bakış için aslında bir gerilemeydi (Karpat, 2006, s. 26).

Tartışmalar sürse de bir şekilde Osmanlı kurumsallaşmasında merkezileşme dönemi başladı. Bu dönem kurumlarının genel karakteristiği, merkezilik ve tüm ülke için homojen yönetim sağlamaktı. Bu da devasa bir bürokrasi demekti. Devlet, kurumlarıyla taşraya hükmederken; kurumlarını da denetleme ihtiyacı duymaya başlamıştı. Bürokrasi büyüdükçe hem külfeti artıyor hem kontrolü zorlaşıyordu. Bu da etkili bir mali denetimi zorunluluk haline getiriyordu.

Batı Etkisinde Reformlar

Avrupa dünyasının düşün yoluyla ilk tanışma Osmanlıca matbaanın kuruluşuyla oldu. Daha sonra bu rolü Rum tercümanların tekelinde olan Tercüme Odası aldı. İlerleyen süreçte Tercüme Odasından geleceğin ilk yabancı dil bilen aydınları yetişti (Berkes, 2002, s. 199). Yeni yetişen aydın kesim devletin içinde bulunduğu durumun farkındaydı. Eski siyasal rejim yıkılıyordu ancak yerine nasıl bir yönetim kurulacağına karar verilememişti. 3 aday ön plana çıkıyordu; şeriata dayalı İslam devleti kurmak, merkez-taşra arasında sözleşmeye dayalı bir devlet kurmak ve mutlak egemen olan merkeziyetçi bir devlet kurmak (Berkes, 2002, s. 169).

Başlarda bunların hiçbiri baskın olamasa da kısa sürede üçüncü eğilim üstün geldi. Ancak hükümdarın çağdaş koşullar altında yaptığı bu girişimler, beklenmedik şekilde mutlak iktidarın da kısıtlanması sonucunu beraberinde getirdi. Bu kısıtlamalardan kastedilen Tanzimat dönemi ile gelen iktidarı sınırlandırıcı uygulamalardır (Berkes, 2002, s. 169). Çünkü söz konusu süreçte Tanzimat bürokrasisi kendi taleplerini kabul ettirerek yönetimi değiştirmeye çalışmıştır.

Kurulmaya çalışılan rejim, merkez-taşra anlaşmasından ziyade merkezin üstünlüğüne dayanıyordu. Devletin görevlendirdiği kurumlar kanun yapacak, hükümet de bu doğrultuda çalışacaktı. Kısa süre sonra kaçınılmaz olarak hükümdar da bu kanunlarla bağlandı. Ancak bunu yapanlar, merkezi gücün unsurları olan din, bürokrasi ve ordu oldu (Berkes, 2002, s. 169-170). Batılı örneklerdeki gibi yerel güçler veya tüccar sınıfı değildi.

Âli ve Fuad paşalar döneminde reformlar bir adım ileriye taşındı. Toprak reformu, ceza hukuku, ticaret kanunu ve deniz kanunlarında önemli yenilikler yapıldı. 1858-1863 yılları arasında yoğunlaşan bu reformlar Fransız sisteminin etkisinde gerçekleştirilmişti (Lewis, 1968, s. 118-119). İki paşanın yönetimde etkisinin arttığı dönemde Sultan Abdülmecid öldü ve yerine kardeşi Abdülaziz geçti. Abdülmecid'in entelektüel yaklaşımına karşın Abdülaziz'in daha sert bir iktidar anlayışı vardı. Mutlakiyetçiliğin de yükseldiği bir dönemde, modernleşmenin aracı bu sert ve mutlak güç haline geldi. Ancak bu gücü Batılılaşma yolunda kullananlar Sultandan ziyade Âli ve Fuad Paşalar oldu. Yeni Sultan döneminde de güçlerini devam ettiren ikili, reformlarını hızla sürdürdüler. 1864'te Vilayetler Kanunu çıktı. İller idaresi baştan düzenlendi. Bu kanun İmparatorluğun sonuna kadar da etkisini sürdürdü (Lewis, 1968, s. 121).

Diğer taraftan Batı baskısı giderek artıyordu. İngiltere ve Avusturya'nın desteğini alan Fransa, 1867'de Bab-ı Ali'ye bir nota gönderdi. Reform politikalarının artırılması konusunda uyararak öneriler yaptı. Sultan, notaya açıkça karşı çıksa da direnemedi. Takip eden dönemde yönetim çoğunlukla Âli ve Fuad Paşaların elindeydi. Kanun ve kurum bazında yeni reformlar yapıldı. Aynı yıl III. Napoleon, Sultan Abdülaziz'i Paris'te bir sergiye davet etti. Davete katılan Abdülaziz, Avrupa seyahatine çıkan ilk Osmanlı Sultanı oldu. Paris, Londra ve Viyana'da resmi ziyaretlerde bulundu. Ayrıca Prusya Kralı ile görüştü (Lewis, 1968, s. 121).

Böylece Osmanlı kurumsallaşmasında bir aşama daha geçildi. Tanzimat dönemine rastlayan bu dönem, iktidarın kısıtlanması ve kısıtlı katılımcılıkla öne çıkmaktadır. İktidara

yapılan müdahaleler, artık saray dışından elitlerin de yönetimde söz sahibi olmaya başladığı anlamına gelmektedir. Henüz halka sirayet etmese de iktidar tabana yayılmaya başlamıştır. Diğer taraftan Batı müdahaleleri iyice artmaya başlamış ve reformların gidişatını ciddi manada etkilemiştir.

Maaşlı Bürokrasi ve Devletin Yeni Fonksiyonlar Üstlenmesi

Osmanlıların Klasik döneminde devlet görevlileri çoğunlukla maaş almazdı. Bunun yerine görevleri karşılığında kendileri tahsil edecekleri gelirler gösterilirdi (Karpat, Kısa Türkiye Tarihi, 2012, s. 20). Bunlar modern devletin bizzat tahsil ettiği kendi gelirleridir. Feodal devlet ise tahsil edip sonra dağıtmaktansa tahsil işlemini devreder. Vezir, nazır, beylerbeyi gibi üst düzey görevliler için bunlar tımar gibi tarım arazileridir. Alt düzey hizmetliler için de görevleri ile ilişkili çeşitli gelirlerdir. Örneğin Maliye bürolarında çalışanlar maaş almaz bunun yerine görevleri icabı tahsil ettikleri resm ve harçlarla geçinirdi (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 246).

III. Selim döneminde bu feodal sistem değişmeye başladı. Öncelikle tımar sisteminin tasfiyesine yönelik adımlar atıldı. Tımarlı sipahiler kaldırılıp yerlerine ücretli merkezi ordu kurulmaya başlandı. Ancak maaşları karşılamak için güçlü bir finansal desteğe ihtiyaç vardı. Bunu sağlamak için çeşitli hazineler kuruldu (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 619). Bugünkü fonlara benzeyen bu uygulama ile tek hazine sistemi terk edildi ve çoklu hazine sistemine geçildi.

Tımardan beslenen yalnızca sipahiler değildi. Vezirler dahil pek çok devlet adamının devletten maaş almadığı; kendilerine ayrılan tımar topraklarının gelirleriyle beslendiği belirtilmişti. Tımarların malikaneye bağlanması sonucu onlar da gelir elde edemez oldu. Bu açığın devlet hazinesinden karşılanması gerekti. Böylece nakit maaş sistemine geçiş sağlanmış

oldu. Ancak devlet, yeni çıkan bu gider kalemine hazır değildi ve karşılamakta zorlandı. Yükü azaltmak için 1793 yılında Vüzera Kanunnamesini çıkararak vezir sayısını kısıtladı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 644-645).

Nakit maaş sistemi gittikçe yaygınlaştı. Vezirlerden alt seviye bürokratlara doğru gittikçe geniş bir kesim maaşa bağlandı. 1813 yılına gelindiğinde hazine toplam gideri 33.621 keseydi. Bunların 12.800 kesesi kapıkulu maaşı, 10.340 kesesi devlet adamlarının maaşıydı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 647-649). Tamamen yeni olan bu harcama, devletin en büyük gider kalemi olan askeri giderlerle (İnalcık, Osmanlı ve Modern Türkiye, 2013, s. 127) yarışıyordu. Devletin toplam giderlerinin içerisinde ise neredeyse üçte birlik bir yer kaplıyordu.

Hazinenin yeni üstlendiği tek ekonomik faaliyet tımarlarınki değildi. Önceden vakıflarca yürütülen yapım ve imar faaliyetleri de merkezi bütçeden karşılanmaya başlandı. Bunun yanında artık padişah dahi hazineden maaş alır olmuştu (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 665-666). Yani aslında daha önce ayni ekonomi içerisinde yürütülen bu süreç artık parasallaşmıştı. Zikredilen rakamlar hazinenin dahil olduğu ekonomide en azından üçte birlik bir artış anlamına geliyordu. Tüm bu süreçler yeterince verimli olmasa da ekonomi gittikçe parasallaşıyordu. Kısa sürede bu denli büyük bir artış karşısında devletin afallaması normaldi. Yine tamamen yeni olan bu giderler ise yeterince verimli toplanamayan malikane gelirleriyle karşılanmaya çalışıyordu.

Çabalar yeterli olmadı. Merkezi bütçe dışında kalan daha fazla gelirin bütçeye alınması gerekti. 19.yy. başlarında ekonomik sorunlar müsadere, tağşiş ve tekel oluşturma gibi klasik yollardan çözülmeye çalışıldı. Ancak üretici kesim zarar gördü ve ekonomi yine kötü etkilendi. Tek seferlik bu gelirler yeterli olmadığı gibi kalıcı zararlar veriyordu. Devletin sürekli ve düzenli gelir ihtiyacı vardı. 1787-1792 Rusya-Avusturya savaşında devlet iyice dara düştü.

Geçmiş yıllardan kalan ödenmemiş vergilerin toplanması için yöneticilere yazılar yazıldı. Yeni kaynak arayışlarının yanında borç ve tağşiş gibi uygulamalara da başvuruldu (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 638).

Muharrem Kararnamesi ve Duyun-u Umumiye

Gelirleri artırıp bütçe açığını dengeleme çabaları bir türlü sonuç vermedi. Merkezi hükümet gücünü tam olarak konsolide edemiyordu. Vergi toplama verimi yeterli değildi. Zaten ekonomik faaliyet de yeterli vergiyi doğuracak kadar yüksek değildi. Giderler da şimdiye kadar bahsedilen gelişmelerden ötürü sürekli artmaya devam ediyordu. Geriye kalan tek çare borçlanmaydı.

Hal böyleyken 1877-78 yıllarında Osmanlılar ve Ruslar 12.kez savaştı. Ruslar batıda Yeşilköy doğuda Erzurum'a kadar ilerledi. İmparatorluğun ateşkes talebi ve Avrupalı devletlerin müdahalesiyle Berlin Barış Konferansı toplandı. Osmanlı Devleti'nin alacaklıları da görüşmeye temsilciler gönderdi. İsteklerini, müzakereleri yürüten Şansölye Bismarck'a kabul ettirdiler. Barış metnine Osmanlı borçlarının ödenmesine ilişkin özel bir protokol eklendi (Gürsoy, 2011, s. 18).

1880'de Bab-ı Ali, alacaklı devletlere başvurdu. Kendisinden borç tahvili almış kimselerin delege göndermesini istedi. Delegeler Osmanlı heyeti ile bir buçuk yıl İstanbul'da çalışmalarını yürüttü. Alınan karaları Sultan Abdülhamit, Muharrem Kararnamesiyle onayladı. Osmanlı borçlarının idaresi yabancılarla beraber çalışacak yeni bir yönetime, Duyunu Umumiye İdaresine bırakıldı. İdare 5 yabancı ve 2 Osmanlı temsilcisinden oluşuyordu. Rüsumu sitte denilen altı vergi, borçların ödenmesi amacıyla bu idareye tahsis edildi. Bunlar tuz, tütün, damga-pul, içki, balık avı ve belirli vilayetlerin ipek aşarı gelirleriydi. 1881'den Lozan Barış Antlaşmasına kadar fiilen çalışan bu idarenin etkileri, Osmanlı borçlarının

tamamen ödendiği 1956 yılına kadar devam etti (Gürsoy, 2011, s. 19-21). Devlet gelirleri Avrupalı maliyecilerce yönetilmeye başlandı. Böylece ekonomik darboğazın sonucu olarak siyasal bağımsızlık da tehlikeye düşmüş oldu (Parvus Efendi, 1977, s. 35).

Mali Denetim İhtiyacının Görülmesi

Tüm bu süreçler yaşanırken uluslararası ticaret anlaşmalarıyla Osmanlı ekonomisi dünya kapitalizmine entegre oluyordu. Dış ticaretten gelen para, dışa kapalı yapıyı kırsa da para arzına dayalı piyasa ekonomisi ve geleneksel üretime dayalı ekonomi birlikte var oldu. Geleneksel ve modern kurumların eşanlı var olduğu ikircikli yapı devlet müdahalesini zorunlu kılıyordu. Para piyasasına yönelik reformlar, kâğıt paranın piyasaya sürülmesi, çift metalli para sistemi, modern finansal kurumlar ve dış borçlar Avrupa ekonomisine entegrasyonu hızlandırdı (Ergüder, 2020, s. 471-474).

Girişimler tamamen başarılı olamasa da ilerleme kat edilmediği de söylenemez. Liberal ekonomiye geçiş çabaları yavaş yavaş sonuç veriyordu. Ekonomi parasallaşmaya başlamıştı. Devlet, muhtaç olduğu kaynakları toplayarak merkezi bir bürokrasi kurmaya adım adım yaklaşıyordu. Sonrasında kendi finanse ettiği ajanlarını istediği gibi atayıp geri çağırabilir ve denetleyebilirdi. Böylece tüm ülkede aynı kurallar altında, standart, modern bir yönetim tesis edilebilirdi. Yani şahsi ilişkiler içerisinde ayni olarak yürütülen faaliyetler, ilk kez kurumsal ilişkiler içerisinde parasal olarak yönetilebilirdi.

Bu ciddi bir değişimdi ve değişimi yürütecek kurumların yanında bunu denetleyecek yeni bir kuruma da ihtiyaç vardı. Çünkü devlet liberal düşüncenin iddia ettiğinin aksine hiç olmadığı kadar büyüyor ve pek çok sorumluluğu ilk kez üstleniyordu. Bunun yanında eski düzende kişisel bağlantılarla yürütülen işler siyasi denetime tabi iken artık ücret karşılığı

yürütülecek hizmetlerin mali denetime ihtiyacı vardı. Bu da yönetimin, planlama, uygulama ve denetim dahil bütün aşamalarında köklü değişiklikler gerektiriyordu.

Kaynak toplama ve yeniden dağıtma süreçlerinin kurala bağlanması ve disiplin içinde yürütülmesi gerekiyordu. Ancak değişim kolay olmayacaktı. Denetimsiz yetki kullanımına veya eski düzeninin siyasi denetimine alışkın elitler yeni uygulamalara kolay kolay alışamazdı. Kendilerine görev verilen alanda baştan sınırları çizilmiş bütçe ile yine baştan belirli kurallara göre hizmet etmek pek çoğu için kabul edilebilir değildi. Onlar, kendi işlerini alışkın oldukları gibi yapmak istiyordu.

Bunun en iyi örneği Maliye Nazırı Cavit Bey ile Mahmut Şevket Paşa'nın ordu bütçesi üzerine yaşadıkları sürtüşmedir. 31 Mart Vakasını bastırarak yeni kurulan yönetimde hatırı sayılır bir güç elde eden Şevket Paşa, ordunun yönetimini ele geçirmişti. Bu dönemde Osmanlı ordusunun bütçeden aldığı pay çağdaşı devletlerinin çok üzerindeydi. Bu da zaten pek de iyi olmayan ekonomi yönetimini daha da güç duruma düşürüyordu. Maliye Nazırı Cavit Bey başka alanlara kaynak ayırabilmek için ordunun bütçesinde kesinti yapmak istedi. Ancak gücünün doruğundaki Şevket Paşa buna izin vermedi. Çünkü böyle bir kısıtlama onun gücünün de azalması anlamına gelecekti. Paşa bütçe kısıntısına izin vermediği gibi harcamaların denetlenmesine de izin vermedi (Ahmad, 1969, s. 47-49). Bürokrasi profesyonelleşiyor, yönetim parasallaşıyordu. Ancak bu durum modern kurumsallaşma için yeterli değildi. Kuralsızlık ve denetimsizlik altında benzeri örnekler, güç gösterisi için harcama yarışına dönmüştü. Savurganlık önlenmemiş daha da büyümüştü.

Üstelik modernleşme çabalarının getirdiği mali külfetler ekonomik büyümeden daha fazlaydı. Bu yönetilenlerle yönetenler arasındaki uyumu bozdu ve reforma bakışı olumsuz etkiledi. Üretim fazlası tüketime gidiyor sermaye birikimi oluşmuyordu. Buna bir de

Kapitülasyonlar eklenince ekonomik tablo daha da kötüleşiyor, halk arasında huzursuzluğu artırıyordu (Black & Brown, 1992, s. 153-155).

Yerleştirilmeye çalışılan parasal yönetimin, denetim olmaksızın yürütülemeyeceği görülüyordu. Doğal ekonomi zamanından gelen ve tebaasının iyiliğini gözeten bir padişah figürü artık yoktu. Kendi nüfuzu için yarışa giren bürokratlar devlete zarar veriyordu. Güç, parayı kontrol edenin elindeydi. Bürokrasi bunun farkında olarak yarışa girmişti. Öyleyse denetlenmesi gereken de paranın yönetimiydi. Bu denetim de zamanın şartlarında ancak önceden konulan prosedürlere uyulup uyulmadığına dair olabilirdi.

Böylece Osmanlı kurumsallaşma tarihi, bir ihtiyaca adım adım gelmiş oldu. Askeri reformlarla başlayan süreç doğal akışında ilerledi. Kaçınılmaz olan aşamalar birer birer yaşandı. Atılan her adım sonraki ilerlemeyi de mecbur kıldı. Modernleşmenin getirdiği teknokrat, maaşlı bürokrasi ve sorumlulukların artışı mali konuları siyasetten öncelikli hale getirdi. Uluslararası rekabette tutunmak için zorunlu kalınan teknik yönetimin de teknik denetime ihtiyacı vardı. Böylece devletin maliyesini düzenlemek amacıyla Divan-ı Muhasebat'ın kurulmasına giden süreç başlamış oldu (Karpat, Kısa Türkiye Tarihi, 2012, s. 47).

Tezin devam eden kısımda Türkiye tarihinde Yüksek Denetimin seyri şimdiye kadar bahsedilen süreçlerin tamamlayıcı aşaması olarak incelenecektir. Ancak öncesinde bu süreçleri birkaç yüzyıl önce yaşamış Avrupa örneğini incelemek faydalı olacaktır. Böylece modernleşme ile Yüksek Denetim dinamiklerinin bağlantısı önce farklı bir örnek üzerinden incelenecek Türkiye'deki seyri karşılaştırmalı olarak analiz edilebilecektir.

II. BÖLÜM DÜNYADA YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ GELİŞİMİ

Birinci bölümde kurumların modernleşme dalgasıyla nasıl dönüştüğüne değinildi. Özetle, yaşanan gelişmeler sonucunda devlet hem büyümüş hem de fonksiyonlarını maaşlı teknokrat bürokrasi ile gerçekleştirmeye başlamıştı. Yaşanan bu gelişmeler sonucunda teknik yönetimin teknik denetime ihtiyaç duyduğu sonucuna varılmıştı. Bu kısımda bu ihtiyacın nasıl yerine getirildiği, kaynakların toplanması ve harcanması süreci ile beraber ele alınacaktır.

Devletin pek çok fonksiyonu vardır. Ancak vergi toplama ve harcama fonksiyonu bunların içerisinde ayrı bir yere sahiptir. İnsanların hayatını doğrudan ve anında etkiler. Kötü yönetimin veya doğal afet zamanlarının bedeli topluma vergiler üzerinden yansır. Sonuç olarak vergiler suçlanır. Toplumsal huzursuzluklar vergiler üzerinden dile getirilir. İnsanlar en az vergiyi ödeyerek en yüksek refahı elde etmek ister. Bunun içerisinde ekonomik durumdan asayişe kadar devletten tüm beklentiler vardır. Bu beklentiyi karşılamanın yolu ise kaynakların olabildiğince verimli kullanılmasından geçer.

Verginin toplanmasından harcanmasına kadar geçen tüm aşamalarda sağlıklı işleyen süreçler kurulmalıdır. Vergi kaçakları mümkün olduğunca engellenmeli ve toplumsal huzur ile ekonomik düzeni bozmadan toplanabilecek en yüksek miktarda vergi toplanmalıdır. Bu paralar hazinede tutulduğu sürece zimmet gibi kaçaklardan korunmalı ve iyi muhafaza edilmelidir.

Harcama süreci ise vergilerin toplanması kadar önemlidir. Halk vergileri doğrudan bir karşılık olmaksızın verse de faydasını görmek ister. Bu yüzden toplanan kaynakların verimli kullanımı devletler için hayati öneme sahiptir. Nitekim vergi gelirlerinin, uzun savaşlar gibi halkın karşılık göremediği alanlarda kullanıldığı zaman toplumsal barış bozulmuştur. Huzursuzluk artmış ve başkaldırı görülme ihtimali yükselmiştir.

Kaynakların verimli kullanılması, devletin sınırlı fonksiyonlar üstlendiği ve ekonominin ayni olarak yürüdüğü çağlarda bile hissedilmiştir. Bu dönemlerde devletten beklenti zaten

asgari düzeydedir. Çoğunlukla güvenliğin sağlanması ve adalet dağıtılmasından ibarettir. Yani vergilerin kullanılabileceği alanlar oldukça sınırlıdır. Vergiler ise ayni olan bir ekonomide çoğunlukla mal karşılığı toplanır. Ekonomik dengesizlikler, krizler ve enflasyon gibi bozukluklar görülmez. Ancak bu dönemde bile pek çok iktidar vergi meselelerinden sarsılmış hatta yıkılmıştır.

Modern çağda ise devletten beklentiler çok daha fazladır. Artık sadece askeri ve yargısal olmaktan çok uzaktır. Sağlıktan eğitime, ekonomiden sosyal güvenliğe hatta aile planlamasına kadar insanı ilgilendiren her konuya dahil olmuştur. Devlet artık çok sayıdaki görevin hizmetinde olan karmaşık bir makine konumundadır (Poggi, 2019, s. 119). Diğer tarafta ise ekonomi parasallaşmış ve gittikçe karmaşık bir hal almıştır. Devletin toplumdan çektiği her kaynak, yaptığı her harcama bu hassas denge üzerinde önemli etkiler yapma potansiyeline sahiptir. Bu etki toplumsal refahı artırıcı olabileceği gibi yıkıcı da olabilmektedir. Bu yüzden vergi toplama ve kaynakları toplum içerisinde yeniden dağıtma görevi hiç olmadığı kadar hassas ve zorlu bir görev haline gelmiştir. Devletin, artan beklentileri karşılamak için gittikçe daha aktif olması gerekmiştir. Doğrudan ve dolaylı olarak kontrol ettiği ekonomik faaliyet oldukça yükselmiştir. Bunu yaparken artık daha karmaşık ve hassas olan ekonomik dengeleri bozmamayı gözetmesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi şartlar ve yapılar değişse dahi vergi meselesi devletlerin değişmeyen bir görevi ve tehlikesi olarak gelmiştir. Hatta önemi sürekli artmıştır. Devletlerin varlığını sürdürebilmesi için daha da hayati bir rol üstlenmeye başlamıştır. İktidarlar da bu meseleye hak ettiği önemi vermiş ve iyi yönetimini sağlamak için özel önlemler almıştır. Bu konuda faaliyet gösterip sağlıklı işlerliği sağlayacak özel kurumlar teşkilatlandırmıştır. Yüksek Denetim Kurumları da bu amaçla faaliyet gösteren kurumların başında gelmektedir.

Modern dönemde ihtiyaç duyulup yükselişe geçseler de kökleri devletin mali olmaktan ziyade feodal bağlarla yönetildiği orta çağ Avrupa'sına dayanmaktadır. Bunlardan en eskisi 13.yy'da temelleri atılan *Cour des Comptes*'tir (Cour des Comptes). Ancak erken dönemde karşılaşılan bu kurumların yaptığı mali denetimlerin görece kısıtlı olduğu görülmektedir. Modern döneme aynı isimle taşınsa da aslında köklü değişikliklere uğramıştır. Değişikliklere iten sebeplere birinci bölümde değinilmişti. Ancak kurumun tarihini incelemeye başlamadan önce bunları kısaca hatırlamak faydalı olacaktır.

Modernleşmenin etkisiyle hem ekonomik düzen hem de devlet teşkilatı köklü değişikliklere uğramıştı. Ekonomi de artan ticaretin etkisiyle gittikçe parasallaşmıştı. Devlet yönetimi ise kişisel ve ailesel bağlardan kurtulmuş ve modern bürokrasi kurulmuştu. Bütün bunlar, gelirini kendi topraklarından ayni olarak kazanan derebeylerin yerini maaşlı bürokrasiye bıraktığı anlamına geliyordu.

Devletin üstlendiği fonksiyonlar ve faaliyet alanı artmıştı. Bu artan faaliyetlerini maaşlı bürokrasi ile yürütüyor olması devletin mali büyüklüğünü iyice artırdı. Giderlerin artması gelir ihtiyacını da artırdı. Vergiler çeşitlendi ve çoğaldı. Kaynakların toplanması ve yeniden dağıtımı meselesi artık daha da önemliydi. Bunun çözümü eskiden olduğu gibi denetim organlarına kaldı. Ancak yükleri artık daha da artmış; denetim alanı devasa boyutlara ulaşmıştı. Aynı zamanda demokratikleşme dalgası yayılmış, toplumların önemi artmıştı. Paranın sahibi olan halktı. Nihai olarak hesap verilmesi ve tatmin edilmesi gereken de oydu. Bunun için çeşitli mekanizmalar geliştirildi.

Tezin devam eden kısmında, yüksek denetim kurumları bağlamında bu aşamada yaşanan değişiklikler ve modern yüksek denetim kurumlarının atalarından farklılıkları analiz edilecek. Ancak devam etmeden önce parantez açarak parasallaşma meselesini incelemek tezin bütünü açısından faydalı olacaktır. Keza tezde şimdiye kadar zikredilen pek çok terim iç içe

geçmiş karmaşık süreçler olarak ilerlemektedir. Parasallaşma meselesi de bu sürecin önemli yapı taşlarından biridir. Modernite ile ilişkisini analiz etmek Yüksek Denetimi konumlandırmak açısından da oldukça önemlidir.

Parasallaşma

Paranın ortaya çıkışına dair iki temel argüman yürütülmektedir. Bunlardan ilki paranın doğal yolla ortaya çıktığına ilişkin özellikle klasik iktisatçılarca yürütülen tartışmadır. Locke'dan beri pek çok düşünürün savunduğu bu yaklaşıma göre parasal sistemin ortaya çıkışı, takas sisteminin sorunlarına dayanmaktadır. Buna göre farklı malların karşılıklı değerini belirlemek oldukça güçtü. Bu durum tüm malların değerini belirlemede kullanılabilecek genel kabul görmüş bir değere ihtiyaç duyulmasına sebep oldu. Sonuç olarak para ortaya çıktı.

Pek çok karşıt görüşe göre ise bu hikâye ikna edici değildir. Onlara göre parasallaşma bir dizi yasal düzenleme ile ortaya çıkmıştır. İlk olarak, Antik Mezopotamya ve Antik Mısır'da dini otoritelerin ekonomiyi yönetmesinin bir aracı olarak tasarlanmıştı. Bu otoriteler bir hesap birimi seçip fiyat listesi belirlemişti. Daha sonra topluma görevler yükleyerek bunların yürütülmesini sağlamak için cezalar koymuştu (Tymoigne, 2020, s. 319).

Modern parasal sistemlerin ortaya çıkması ve gelişimi, bu dönemlerden beri bir dizi güç ilişkisinin sonucu olarak ilerledi. Otoriteler üretilen ekonomik çıktıları yeniden dağıtmak istedi. Bunu da topluma yükledikleri görevlerle yapmaya çalıştı (Tymoigne, 2020, s. 317). Diğer taraftan halk ve tüccarlar bu dayatmaya direnmeye çalıştı. Parasal sistemlerin tarihsel sürecini belirleyen güç ilişkileri de bu şekilde belirlendi. Yani para, devlet eliyle dayatıldı. Kilit rol devletindi. Ancak parasallaşma sürecini iki alt başlık altında incelemek daha sağlıklı olacaktır. Bunlardan birincisi takas ekonomisinin yerini orta değer olan paraya bırakmasıdır. Bu adım tarihsel süreçte parasallaşmanın ilk adımı olarak gerçekleşmiş ve madeni paralar ortaya

çıkmıştır. Ticaretin önündeki pek çok engeli kaldırarak ekonomik faaliyetin artmasını sağlayan bu adım oldukça önemli olsa da konumuz için yeterli değildir.

Sikke kullanımı takas sektörünün ağırlığının azalmasını sağlayarak sermaye birikiminin hızlanmasına yardımcı oldu. Paranın dahil olmasıyla üretimde etkinlik arttı çünkü üretim faktörleri takas ekonomisinin gerektirdiği yükümlülüklerden kurtularak üretim sürecine yöneldi. Sonuç olarak gelirin artması sermaye artışının önemli bir kaynağı haline geldi. Diğer taraftan parasallaşma ile ortaya çıkan bankacılık ve kredi mekanizmaları birikim ve yatırımları artırarak bu süreci hızlandırdı (Laumas, 1990, s. 377-378).

Burada bahsedilen finansal gelişmişlik ve ekonomik büyüme arasındaki paralelliktir. Sikke kullanımının icadı finansallaşma yolunda ilk adımı atarak önemli ticari atılımlara neden olmuştur. Benzeri bir süreç ise modern dönemlerde finansal araçlar ve kurumların ortaya çıkması ile yaşanmıştır. Bu iki olgunun birbirini karşılıklı olarak desteklediği ve beraber geliştikleri yaygın olarak kabul görmektedir. Ancak bu durumu ispatlayan birkaç tarihsel veriye değinmek faydalı olacaktır.

Finansal olarak en erken gelişen şehirlerin başında Amsterdam geliyordu. 17.yüzyılda şehir hızlı bir ticari atılım gerçekleştirmişti. Bu dönemde şehirde önce kliring odası açılmış 1602'de ise *Bank of Amsterdam* bu alanda faaliyet göstermeye başlamıştı. Para piyasasına ihtiyaç duyulduğunu gösteren bu durumun, Amsterdam'da ortaya çıkması şüphesiz tesadüf değildir. Hollanda tarafından kurulan Doğu Hindistan Ticaret şirketinin toplam kapasitesi 1640 yılında, 1790 yılı fiyatlar genel seviyesi baz alınarak hesaplanan verilere göre yaklaşık 12 milyon florinken 1760 yılında 21 milyon florin olarak gerçekleşmişti. Aynı yıllarda *Bank of Amsterdam'*ın dengesi de yaklaşık 8 milyon florinden yine 21 milyon florine yükselmişti (Rousseau, 2002, s. 5).

İngiltere'de ise 1694 yılında *Bank of England'*ın kurulmasıyla finans sistemi faaliyete başlamıştı. Banka hem bir kredi kurumu hem de devlet maliyesinin organı olarak hareket etmişti. Ekonomik sisteme düzen getirerek parasallaşmayı artırmış, bu süreç sanayileşmeyle beraber ilerlemişti. 1725 yılında ülkenin toplam ticaret hacmi 20 milyon £, *Bank of England'*ın dolaşımdaki değerleri ise yaklaşık 12 milyon £ civarındayken 1845 yılında bu sayı ticaret hacmi için yaklaşık 80 milyon £, *Bank of England* değerleri için 40 milyon £ civarında gerçekleşmişti. Aynı dönemde M2 para miktarı da 5 katlık artış göstermişti. 1790 yılı baz alınarak hazırlanan bu veriler enflasyondan arındırılmış verilerle gerçek artışı göstermektedir. Bu da ticari aktivite ile parasallaşma arasındaki uyumu ortaya koyar. Bu tarihsel verileri analiz eden Rousseau'ya göre parasallaşmadaki %1 artış, 5 yılda endüstri üretiminde %1,39 artışa sebep olurken endüstri üretimindeki %1 artış ise yine 5 yılda ticarette %0,95'lik artışa neden olmaktadır (Rousseau, 2002, s. 16-20).

Söz konusu veriler sikkeden modern finansal araçlara kadar tüm paraların ekonomik büyüme üzerindeki etkisini göstermiştir. Bu durum devlet için arzulanan bir gelişme olsa da yeterli değildir. İktidarlar ekonomik gelişmeyi sağlayacak herhangi bir para birimini değil, kendi kontrol ettikleri ve denetim aracı olarak kullandıkları itibari paranın kullanımını dayatmışlardır. Böylece itibari para, tarihin doğal akışı içerisinde kendiliğinden ortaya çıkan bir olgu değil devletin bir icadı ve dayatması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletler paranın kullanılmaya başlamasından kısa süre sonra ekonomik faaliyeti kontrol etmelerini daha kolay hale getiren itibari parayı keşfetmiştir. Yaygınlaşması için de dayatmalarda bulunmuştur. Böylece para, toplumları kontrol etmenin ve devleti güçlü kılmanın önemli yollarından biri haline gelmiştir. Ancak onu kullanışlı kılan ve yayılmasını hızlandıran bir diğer etmen ekonomi üzerindeki etkisidir.

Christine Desan *Making Money* kitabında özellikle bu konuyu tartışmıştır. Parasal sistemlerin piyasa işlemlerinin doğan bir sonucu değil planlı olarak ortaya çıkarıldıklarını dair kanıtları incelemiştir. Ona göre bu süreç yalnızca domestik olarak değil, uluslararası yürütülmüştür. Hükümdarlar kendi parasal egemenliklerini güçlendirirken diğerlerininkini azaltmak için rekabet etmiştir. Ancak bu durum sürecin yalnızca devletlerce yürütüldüğü anlamına gelmez. Devlet aygıtları üzerinden mücadele eden bankerler ve kreditörler de bu süreçte etkili olmuştur (Tymoigne, 2020, s. 318).

Tarihsel sürece bakıldığında paranın Roma tarafından tüm Avrupa'ya dayatılması, sözü edilen argümanları destekleyen önemli bir delildir. Buna göre İmparatorluğun *Kültürel Devrimi* Roma tarzı parasallaşma tarafından destekleniyordu. Para, Roma dünyasında merkezi konumdaydı. Yalnızca devletin kaynakları yeniden dağıtmasını değil metalaşmayı da sağlıyordu. Roma gittiği her yere parasallaşmayı da götürdü. Böylece tüm Avrupa para ekonomisi ile tanışarak karmaşık ticaret sistemine dahil oldu (Howgego, 2013, s. 16). Nitekim Roma'nın fetihlerinden bir veya iki kuşak sonra, yeni topraklarda Roma parası hüküm sürmeye başlıyordu. Böylece Roma toplum üzerinde hem yükümlülüklerini dayatabiliyor hem de yönetmek için ihtiyaç duyduğu katmanlı toplumu inşa edebiliyordu (Howgego, 2013, s. 38-45). Roma fetihlere yalnız askerlerini değil parasını da yolluyordu.

Roma'nın yıkılması, kıtada her anlamda bir boşluğa neden oldu. İmparatorluğun bir zamanlar hüküm sürdüğü geniş arazilere hükmedip düzen getirecek bir irade yoktu. Hem siyaset hem asayiş alanında istikrarsızlık vardı. Bu durum doğal olarak ekonomide de aynı istikrarsızlığı ortaya çıkardı. Kısa sürede, küçük alanlara hükmeden, çok sayıda prens ortaya çıktı ve egemen olma iddiasında bulundu.

Roma'dan kalan boşluğu doldurmaya çalışan Avrupalı hükümdarların egemenliği 5 ila 10. Yüzyıllar arasında oldukça zayıf kaldı. Merkezi bir para sistemi dayatacak güçleri yoktu.

Bu yüzden sikke kullanımı ağır basıyordu. 755 yılındaki Karolenj para reformundan sonra kıta Avrupa'sında sikke kullanımının merkezileşmesi ve vergilerin parasallaşması başladı. İngiltere'de ise paranın merkezileşmesi 10. Yüzyıldan itibaren başladı. 12.yüzyılda sağlanan siyasi anlaşma ile vergi kapasitesi arttı (Tymoigne, 2020, s. 330). Yani ekonominin merkezileşmesi ve parasallaşması için ya Karolenj gibi güçlü bir iktidarın dayatması ya da Magna Charta gibi devletin bileşenleri arasında ortak irade ortaya koyan bir anlaşma gerekti.

Sonuç olarak Roma İmparatorluğu'nun çöküşü Avrupa'da *demonetizasyona* yol açtı. Parasallaşmanın tekrar sağlanması ise parasal sistemin kuruluşuna dair tartışmalara konu oldu. Kilise hukuku, bu tartışmayı bitirmek için, bir sikkeyi "düzenleyen makamca garanti edilmiş, değerli bir metalin ağırlığı olarak tanımladı. Ancak sikke kullanımı ekonomik çalkantılarda değerinin belirlenmesi ve kontrolünün zorluğu gibi dezavantajlara neden oluyordu. Bu, yasal uygulamaların kademeli olarak metal paradan nominal paraya geçmesine neden oldu. 18.yy'a gelindiğinde bu süreç tamamlandı. Fransız devlet adamı Joseph Poitier (1699-1772) içtihatlarının sikkeleri değil hükümdar tarafından paraya atfedilen değeri tanıdıklarını belirtmişti. Nitekim Napolyon Kanunlarında da para borçlarında yükümlülüğün yalnıza sözleşmede belirtilen parasal değer olduğu hükme bağlanmıştı (Tymoigne, 2020, s. 320-322). Böylece sikkelerin değer değişiklikleri konu dışı bırakılarak yalnızca devlet tarafından atfedilen itibari değer tanınmıştır.

Diğer taraftan uluslararası ticaret metal paralar üzerinden işlemeye devam ediyordu. Egemenlik alanlarının dışında yürüyen bu ticaret için tüccar ve finansörler dövizleri karşılaştırmak için arbitraja başvurmaktaydı (Tymoigne, 2020, s. 322). Bu durum devletin yeterli dayatma gücünün olmadığı uluslararası alanda itibari paranın hüküm sürmediği anlamına gelmektedir ki böylece doğal bir sürecin sonucu olarak ortaya çıkmadığını da ispat etmektedir.

Günün sonunda parasallaşmanın devletin icadı olduğunu savunanlar kadar doğal sürecin sonunda ortaya çıktığını savunanlar da devletçe arzu edildiğini kabul etmektedir. Her iki senaryoda da devlet yaptığı düzenlemelerle parasallaşma sürecini nihayete erdirmiş ve resmen tanıyarak teşvik etmiştir. Çünkü iktidarlar için kıymetli ve güçlü bir kontrol aracı olmuştur. Devletin ekonomik açıdan ekonomik şekilde hükmetmesi için gerekli standartlaşmayı getirmiştir. Toplumun en temel yükümlülüklerinden olan vergi ödevi disipline bağlanmıştır. Ayrıca ekonomik faaliyetin önündeki engelleri kaldırarak uluslararası rekabette devletlere önemli güç kazandırmıştır. Böylece iktidar güçlenip siyasi ve ekonomik istikrar arttıkça ekonomi parasallaşmaya yönelmiş, denetimin ve disiplinin azaldığı alanlarda parasallaşma süreci gerilemiştir.

Parasallaşmanın devlet gücüyle paralel ilerlediği örneklerle görülmüş oldu. Roma ve Karolenj gibi güçlü iktidarlar zamanında parasallaşmanın artması; uluslararası ticaret ve Roma sonrası Avrupa gibi, devlet kontrolünden uzak alanlarda sikke kullanımının yaygınlaşması tesadüf değildir. Bu durum devletin kendi denetimini artırmak için parasını dayatmasından kaynaklanmaktadır. Parasallaşmanın da ticari faaliyet ile paralel seyir izlediği Hollanda ve İngiltere örnekleri üzerinden görülmüştür.

İncelenen örnekler ve parasallaşma tartışması ekonomik sisteme bağlı modern kurumsallaşmanın neden ilk olarak Batı Avrupa'da ortaya çıktığını göstermektedir. Coğrafi keşifler sonrası bölgede hızla artan ticaret parasallaşmayı teşvik etmiştir. Diğer taraftan Modernleşmenin etkisiyle egemen olan devletler güçlü bir denetim aracı olan itibari paralarını dayatmada başarılı olmuştur. Nitekim modernleşmenin özgürlük ve disiplinden ibaret olduğu belirtilmişti. Ortak para kullanımı da görüldüğü üzere güçlü bir disiplin aracıdır ve modern devletlerin olmazsa olmazlarındandır.

Böylece modernleşme çağında ekonomik yapıda yaşanan değişiklikler ve parasallaşmanın gelişimine değinilmiş oldu. Mali denetime giden bu süreç tartışma konusu için önemli olsa da yeterli değildir. Yüksek Denetimin bir diğer temel bileşeni bütçe hakkı üzerine kurulmasıdır. Wagner'in kısıtlı liberal modernlik dediği dönemin bir sonucu olan bütçe hakkı, yasama organının bütçenin sahibi olduğu anlamına gelmektedir. Yüksek denetimin de ortaya çıkış noktası olmuştur. Bu yüzden devam eden kısımda Yüksek Denetim kurumu örneklerine geçmeden önce bütçe hakkının ortaya çıkışı incelenecektir.

Bütçe Hakkı

1199 yılında İngiliz Kralı John tahta çıktı. Bu esnada toplumda süregelen rahatsızlıklar hakimdi. Kralların ekonomik talepleri ülkeyi zorluyordu. John tahta çıktıktan sonra durum daha da kötüleşti. Normandiya ve Anjou bölgeleri Fransa'ya kaybedildi. Kral 10 yıl boyunca topraklarını geri kazanmak için gerekli parayı toplamaya çalıştı. Lordları rehin aldı, yasal süreleri işletmeden topraklarına ve kalelerine el koydu, büyük paralar talep etti (Carpenter, 2018). 1214'te gerekli kaynakları topladı ve Fransa üzerine sefere çıktı. Sonuç büyük bir hezimetti. 10 yıldır topladığı para boş yere harcanmış prestiji de kaybolmuştu. Zaten uygulamalardan hoşnutsuz olan lordlar, sonraki yıl ayaklandı. 15 Haziran 1215'te Krala boyun eğdirdi. Runnymede kırsalında bir araya geldiler ve John, Magna Carta'nın yazılması için emrini verdi (Carpenter, 2018). İmzalanan sözleşme, taşradaki yargıçlara dağıtıldı. Hepsi kendi görev bölgelerinde Kralın iradesini duyurdu. Sayısız kopya çoğaltıldı ve ülkenin her bir yanına dağıtılarak duyuruldu (Holt, 1974).

Krallığın yaygın rızası olmaksızın vergi toplayamayacağını kendi rızasıyla kabul etti. Kral artık yasadan sonra geliyordu. Tebaasına keyfi uygulamalarda bulunamayacaktı. Ancak bu eşit bir yaklaşım anlamına gelmiyordu. Yaygın rızadan kasıt meclisin onay vermesiydi.

Meclis ise kontlar, baronlar ve piskoposlardan oluşan lordlar kamarasıydı. Avam kamarasına denk bir yapı henüz oluşmamıştı. Anlaşmayla baronların çıkarları korundu. Haklar yalnızca özgür halka verilmişti. Nüfusun yarısını oluşturan serfler buna dahil değildi. Kral ve lordlar köylünün malına hala istediği gibi el koyabilirdi (Carpenter, 2018)

Birkaç ay içerisinde anlaşmanın geleceği olmadığı ve başarısızlıkla sonuçlandığı anlaşıldı. John, Papa'ya anlaşmayı kaldırttı. Lordlar da Magna Carta'yı terk etti. Kralı tahttan indirip yerine Fransa Kralının en büyük oğlu Prens Louis'i geçirdi. Yeni kral da sözleşmeyi uygulamaya hevesli değildi. Bundan hiçbir zaman bahsetmedi bile. 1216'da eski Kral John öldüğünde oğlu III. Henry 9 yaşındaydı. Onu tahta çıkarmak isteyen destekçileri Magna Carta'nın yeni bir versiyonunu yayınladı ve taht savaşını kazandı. Barış anlaşmasının bir parçası olarak 1217'de Magna Carta'nın ikinci bir versiyonu yayınlandı. 1225'te ise büyük bir vergiyi yerleştirmek isteyen III. Henry, Magna Carta'nın son halini yayınladı. Günümüzde yürürlükte olan sözleşme de işte bu son versiyondur (Carpenter, 2018).

Böylece kaynakları kullanma yetkisi kralın tek elinden çıktı. Ancak bütçe hakkından bahsetmek için hala çok erkendi. Nitekim ne bütçe vardı ne de halkın mülkiyet hakkı. Kral bu yetkisini mülkiyet sahipleriyle yani lordlarla paylaşmıştı. Bu kesim, Lordlar Kamarası aracılığıyla Kralı maddi konularda kısıtlayabiliyorlardı. Bu durum süreç içerisinde gelgitler yaşadı. Kimi dönemler kral güçlenirken kiminde lordlar karşı koyabildi. Ancak kaynak yönetimi artık parlamentoya atfedilmişti. Hakkın kullanımını istemesi meşru görülüyordu. Ödenekleri elinde tutması Parlamentonun sahip olduğu önemli bir koz haline geldi. Kralın karşısında temsilcileri güçlendirdi.

Geç orta çağda Parlamentonun önüne bu kozu kullanmak için önemli fırsatlar çıktı. Bahsedilen dönemde İngiliz Kraliyeti genişleme çabalarına girdi. Katıldığı savaşlar dolayısıyla yaptığı harcamalar arttı. Giderlerin finansmanı için parlamentoya ihtiyaç duyması temsilcilerin

elini daha da güçlendirdi (Loughlin, 2017, s. 215). VIII. Henry'nin Katolik kilisesine açtığı savaş parlamento için bir diğer fırsat oldu. Kilise parlamento kadar kral için de zorlu bir rakipti. Bu mücadeleden tek başına galip çıkması çok zordu. Rakip yetkiye meydan okumak üzere birleştiler (Loughlin, 2017, s. 216). Karşılıklı tavizler verildi anlaşmalar yapıldı.

Tudor devriminde kral, mücadelesini kazansa da kiliseden kaynaklı meşruiyetini kaybetti. Bunun yerini parlamento ile doldurma çabasına girdi. Kararlarını ve eyleme dökmek istediği değişiklikleri aynı zamanda parlamentodan geçiriyordu. Böylece bunlar bir despotun münferit iradesi değil temsilcilerin ortak kararı haline geliyordu. Karşılığında parlamento da konumunu güçlendirdi. Onlar, Henry'nin mutlak hükümranlığını tanıyan yasalar çıkarırken Henry de parlamentoyu meşru bir kurum olarak tanımış oldu. Onlara ülkenin yönetimine dair kararlar alma yetkisini bizzat verdi. Görece yeni bir kurum olan parlamento, yönetim hakkını bizzat kadim kralından aldı. Böylece kiliseyi aradan çıkaran iki ortak, karşılıklı olarak birbirini meşrulaştırdı (Loughlin, 2017, s. 215-218).

Yaşanan süreç yavaş yavaş iktidarı kurumsallaştırdı. Yönetimin sahipliği henüz kralda olmakla beraber parlamentoya kaymaya başladı. Tudor iktidarı sonrası parlamento daha da güçlendi. İzleyen dönemde krallar ve parlamentolar arasında bir dizi çekişme yaşandı. Güç dengesi dönem dönem kaysa da kazanan parlamento oldu. Parlamento, artık kural koyma gücüne sahipti. Yürütme de bu kurallara uyacak ve parlamentoya hesap verecekti (Loughlin, 2017, s. 218-222).

Parlamentonun belirleyeceği kuralların başında ödenekler geliyordu. Kurumu en başta var eden sebep şimdi de gücünün en önemli kaynağıydı. Kral veya hükümet, yönetici kim olursa iktidarının sürdürmesinin en önemli şartı maddi kaynaklara hükmedebilmesiyken bu hakkın, dolayısıyla iktidarın sahibi artık temsilcilerdi. Ancak parlamentonun bu hakkı doğrudan kullanabilmesi pek olanaklı değildi. Karar alma süreçleri uzun ve meşakkatliydi. Düzenli olarak

yapılan günlük işlerin dahi yürütülmesi uzun zaman alıyordu. Çoğunluğun sağlanıp karar alınması da her olay için mümkün olmayabiliyordu.

Sonuç olarak parlamentolar bu hakkın kullanımı sınırlarını belirledikten sonra yürütme erkine devretmek zorunda kaldı. Belirlediği sınırlılıklar ise nitelik, nicelik ve zamansaldı. Ne miktarda ödenek kullanılacağı, genel hatlarıyla bunun nerelere kullanılacağı parlamentoların aldığı kararlarla belirlenip bu süre ve sınırlar içerisinde yürütmenin bütçeyi yönetmesi beklendi. Bu yetki devri meselesi aslında modern bütçeleme anlayışının kısa bir tanımıdır. Nitekim ödeneklerin bütçe tarafından düzenlenmesi meselesi modern bütçe anlayışının doğmasıyla neticelenmiştir.

Modern Bütçe

Şimdiye kadar modernleşmenin devleti nasıl dönüştürdüğü ve parasallaşmanın devletçe nasıl denetim aracı olarak kullanıldığı incelendi. Bunların sonucunda devletin de muazzam ölçekte genişlediğinden bahsedildi. Bu genişleme elbette yönetimi de zorlaştırıyordu. Devlet hiç olmadığı kadar kaynak toplayıp bunları yeniden dağıtıyordu. Geleneksel araçlarla bu süreci yönetmesi olanaksızdı. Daha planlı ve disiplinli bir yönetim sürecine ihtiyacı vardı. Bu ihtiyaç modern bütçe sistemi olarak karşımıza çıktı.

Bütçe Latince *bulga* veya eski Fransızca *bouge/bougette* kelimesinden gelmektedir. Devletin gelir ve giderleri için kullanılan para çantası-torba anlamına gelir. Kelime, bütçenin karşılığı olarak ilk kez 18.yy da İngiltere'de kullanılmıştır. Bu dönemde Maliye Bakanı devletin ihtiyaç ve olanaklarıyla ilgili belgeleri, parlamentoya sunmak üzere bir çanta ile getirirdi. Daha sonra aynı çanta gelir ve gider tahminlerini sunmak üzere kullanıldı (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 1-2). Bütçeyi oluşturan belgeler de böylece ismini almış oldu.

Modern bütçelerde olması gereken bazı temel ögeler vardır. Bunlar klasik hazine belgelerinden ayrışmalarını sağlar. Temel ögelerin başlıcaları tahmin, tahdit, tasdik ve tevzindir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 6-10). Bu ögeler geçmiş tecrübelerin ve zorlu mücadelelerin sonunda kazanılmıştır. Devletlerin karşılaştıkları ekonomik ve mali güçlüklerin sonucu, demokratik toplumun ürünüdür (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 21)

Bunlardan tahmin ilkesi, bütçelerin gelir ve giderler gerçekleşmeden tahmin edilmesi demektir. Hazine akışı hakkında önceden fikir vererek yönetimini kolaylaştırır. Devleti mecburi borçlanma maliyetlerinden kurtarır ve bütçe disiplinine katkı sağlar. Bu ilke klasik bütçelerden önemli bir ayrımdır. Zira klasik bütçe belgeleri bütçe olarak adlandırılsa da aslında Kesin Hesap belgeleriydi. Gerçekleşme sonrası durumu gösterirdi. Hazine yönetimi üzerinde bir katkısı yoktu. Sadece yönetimi bilgilendirirdi (Eroğlu & Egeli, 2020, s. 74-75).

Tahdit ilkesi bütçelerin yıllık olması demektir. Bütçe hakkı gereği parlamentoların gelir toplama ve harcama yapma yetkilerini bütçe kanunu ile yürütme organına devrettiğinden bahsedilmişti. Bu devir işleminin bir süresi olması gerekir. Böylece tahmin ilkesinin işlerliği sağlanır ve denetim olanaklı hale gelir. Bu süre genellikle bir yıl olarak belirlenir. Tahminler bir yıllık yapılır, yetki devredilir, bir yıl boyunca bütçe kanunu uygulanır. Uygulama sonuçlarını gösteren Kesin Hesap ile yıllık uygulamalar denetlenir (Eroğlu & Egeli, 2020, s. 74-75).

Tasdik ise uygulamadan önce onay anlamına gelir. Aslında bütçe hakkına işaret eder. Tahminler dönem başında yasa tasarısı ile gösterilir. Yürütme tarafından parlamentoya sunulur. Parlamento bu teklifi görüşür ve karara bağlar. Ancak parlamento onaylarsa yıllı bütçesi uygulanabilir (Eroğlu & Egeli, 2020).

Son öge olan tevzin, denklik demektir. Gelir ve giderlerin birbirine eşit olması gerekir. Ancak değişen şartlar ve yeni gelişen ekonomik modeller çerçevesinde bu ilke aşınmıştır.

Ekonomik istikrarsızlıkları gidermek isteyen devlet çoğu durumda bu ilkeye uymamak durumundadır. Konjonktüre göre bütçe fazlası veya bütçe açığı verilmesi gerekebilir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 6-10).

Tüm bunları içeren ilk modern bütçe Fransa'da uygulandı. Fransız İhtilali bütçe hakkını meclise verdi. Ancak fiili durum bunun uygulanmasına izin vermedi. Bütçenin ilk kez modern ilkelere uygun olarak hazırlanması, onanması ve uygulanması 1816 yılında gerçekleşti. 1862 tarihli Muhasebe kararnamesiyle de yıllık bütçe kanunları tanımlandı ve düzenli olarak uygulandı (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 28).

İngiltere'de ise Gladstone reformları 19.yy. boyunca mali konularda önemli düzenlemeler yaptı. Bunların bir parçası olarak 1822'den itibaren Maliye Bakanı bütçeyi Parlamentoya sunmaya başladı. Ancak klasik bütçe anlayışının esası Fransa'ya dayanmaktadır. Pek çok ülke Fransız bütçe hukukunun esaslarından hareketle bütçelerini uygulamıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2012, s. 26).

Sonuç olarak parlamentolar ödenek hakkını bütçe kanunu ile bir yıllığına hükümete devreder. Ancak yetki devri denetimi de beraberinde getirir. Dönemin başında kurallar çizen meclisler bunlara uyulup uyulmadığını kontrol etmek zorundadır. Bunun için yürütme organı kendi uygulama sonuçları olan kesin hesapları her dönem sonunda hakkın asıl sahibi olan meclise sunar.

Meclis bunların doğruluğundan emin olmak için denetlenmesine ihtiyaç duyar (Avcı, 2008, s. 5). Ancak bu teknik bir iştir. Yasama organının uzmanlaşma alanının dışındadır. Bu yüzden yardıma ihtiyaç duyar. Ancak herhangi bir dış yardımı da kabul edemez. Çünkü hesap denetimi iktidar hakkının temelidir. Hassas bir kontrol gerektirir. Amaç halkın hakkının korunmasıdır. Bu bilinçle yürütülmesi gerekir. Bu yüzden yasama organları hem bizzat kendileri adına çalışacak hem de denetim alanında teknik uzmanlık sahibi kurumlara ihtiyaç

duymaktadır. Bunun için de farklı ülkelerde farklı tip ve isimlerle organlar kurulmuştur. Bunların hepsini Yüksek Denetim Kurumları çatısında toplamak mümkündür.

Hemen her ülke bu kurumlara sahip olsa da tezde bunların arasından *Cour des Comptes* ve *National Audit Office* örnekleri incelenecektir. Bu kurumlar örneklerinin hem en eskileri hem de pek çoğunun rol modelidir. Ayrıca parlamento, bütçe hakkı ve modern bütçenin doğuşu süreçleriyle iç içe gelişmişlerdir. Bu sebeplerle iki örneğin incelenmesi konunun analizinde yardımcı olacaktır. Ancak örnekleri incelemeye geçmeden önce genel olarak denetim ve Yüksek Denetim kurumlarını kısaca tanımlamak tartışmanın ilerleyişi için faydalı olacaktır.

Yüksek Denetim Kurumları

Denetim basitçe teknik bir uygulamadan ibaret değildir. Tercihleri, kurumsal uygulamaları ve görünürlüğü şekillendirir. Böylece karar alma süreçlerini destekler. Etkili ve rasyonel yönetimi sağladığı kadar meşruiyet de üretir. Peki bunu nasıl yapar? Denetim kurumları, denetledikleri hesaplar üzerine güvence verir. Denetimden geçen ekonomik veriler daha güvenilir kabul edilir (Power, 2003). Hem daha iyi yönetimi sağlayarak verimliliği artırır hem usulsüzlükleri engeller hem de ilgililer için şeffaf bilgi üretir. Özel kesim şirketleri için bu ilgililer çeşitli kişi ve kuruluşlar olabilir. Müşteri, şirket ortağı, yatırımcı adayı veya borç vermek üzere olan bir banka. Tüm bu taraflar ilgilisi oldukları kurumun denetim raporlarına bakarak bilgi edinir. Kararlarını buna göre vererek kendi faydasını sağlamaya çalışır.

Kamu hesaplarının denetimi de özünde bundan çok farklı değildir. Bu alanda kullanılan kaynakların da çeşitli ilgilileri vardır. Ülkede ticaret yapmayı düşünen yabancı yatırımcılar, borç vermeyi değerlendiren kurum ve bankalar gibi. Ancak kamu özelinde asıl ilgili halktır. Devletin tüm kaynaklarının sahibi halktır. Bunların kullanımından da doğrudan etkilenir. Vergi mükelleflerinin bu anlamda bilgilendirilmesi en temel ve doğal haklarındandır.

Yüksek Denetim Kurumlarına da bu yüzden ihtiyaç duyulmuştur. Bu kurumların yürüttüğü kamu denetimi, kamu gelir ve giderlerini kontrol etmesini sağlayan bir sistemdir. Yetkili merciler, düzenli olarak kurum hesaplarının incelemelerini yapar ve raporlar yayınlar (Nikitin, 2001). Bu raporlar herkese açık olarak yayınlanır. Böylece hesapların en büyük ilgilisi olan kamuoyu bilgilendirilir. Bunu yaparken yasama organı adına faaliyet gösterir. Nitekim denetledikleri bütçe hakkının sahibi halktır. Yönetim yetkisini temsilcileri aracılığıyla kullanır. Kullanılan hakkın denetimi de yalnızca hakkın sahibi adına yapılabileceğine göre Yüksek Denetim Kurumları da parlamento adına faaliyet yürütür. Ancak bu durum arada bir hiyerarşi olduğu anlamına gelmez. Denetim kurumları bağımsız yapılar olarak kurulur. Böylece gündelik siyaset ve çıkarlardan etkilenmezler. Adına denetim yaptıkları yasama organının, dolayısıyla halkın çıkarı için faaliyet gösterirler. Bu doğrultuda kamusal hesap verilebilirliği, kamusal harcamaların doğruluğu ve kanunlara uygunluğunu, ekonomiklik, etkililik ve verimliliği sağlarlar (Summa & Pollitt, 2002).

Temelde iki işlevleri vardır. Birincisi denetlenenler için disiplin kaynağı olurlar. İkinci olaraksa gelişimin katalizörüdürler (Summa & Pollitt, 2002). Bir taraftan yapılan hatalara ilişkin yaptırım uygular. Böylece tekrar edilmelerini engellerken ilgililerin hakkını korur. Diğer taraftan işleyişe yönelik aksaklıkları giderir. Yönetimi iyileştirerek daha verimli hale getirmeye çalışır.

Cour Des Comptes

Ancien Regime yönetiminde vergi toplama işi Kral tarafından iş adamlarına verilmişti. Yani devletin varlığını sürdürmesi için gerekli kaynakların toplanması özel sektöre bırakılmıştı (Nikitin, 2001). *Cour des Comptes* da bu dönemde Kralın Mahkemesi olarak ortaya çıkan bir Orta Çağ kurumuydu. Aziz Louis'nin 1256 yılında Normandiya bölgesine özel yayınladığı

emre göre bölge yöneticisi hesaplarını yıllık olarak tutup krala gönderecekti (Cour des Comptes). Bu emir ülkede kamu denetiminin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Ancak kurumsal bir yapının kuruluşu olarak kabul etmek zordur. Sınırlı bir bölgede başlayan bu uygulama için ayrı bir teşkilatlanmadan bahsedilmemektedir.

Uygulamanın kurumsal hale getirilmesi 1319'da V. Philip tarafından sağlandı. Gönderilecek hesapların denetlenmesi için ayrı bir yapı meydana getirildi. Yeni kurulan bu yapı Kraliyet Hesap Dairesi olarak isimlendirildi (Güven & Acungil, 2015). Böylece Fransa tarihi için denetim alanında teknik uzmanlaşma başladı. Günümüz modern Yüksek Denetim Kurumlarının oluşması için ilk adım atılmış oldu. Ancak hala önemli parçalar eksikti. Bütçe hakkı ve modern bütçe anlayışından tarih itibarıyla bahsetmek mümkün değildi.

15.yy'da kurum kraliyet mülkünün muhafazası ile görevli hale geldi. Hesapları denetliyor, gerektiğinde kovuşturma yürütüp ceza veriyordu (Cour des Comptes, tarih yok). Kraliyetin gelirlerini, giderlerini ve mallarını hem denetliyor hem de koruyordu. Gerektiğinde kovuşturmalar yürütüyor hem mali hem bedensel cezalar veriyordu. Kralın buyruğu ile kurum görevlilerine mali hakimlik statüsü verilmişti (Yücel & Ağcakaya, 2018). Böylece günümüz yargı tipi Sayıştaylara temel olan sistem kurulmuş oldu. Bir kurum hem hesapları denetliyor hem de gerektiğinde bir mahkeme gibi bizzat hüküm veriyordu. Kurum mensupları yalnızca denetçi değil aynı zamanda hakimdi. Ancak bir orta çağ kurumu olarak yetkilerini kraldan alıp onun adına kullanıyordu. Korudukları kralın mülküydü.

İlerleyen süreçte ülkede denetimin hukukla ilişkilendirilmesi hızlı gelişti. Hukuk, üçüncü kişilerle ilişkilerde bilgi sağlayıcı bir kaynak haline geldi. Tarafları korumak için özellikle kullanılıyordu (Labelle & Saboly, 2008). Önceden belirli kurallar olması ilgililer kadar uygulayıcıları da bağlıyordu. İşlemleri nasıl yürütmeleri gerektiği, kurallara uymadıkları

takdirde nasıl cezalandırılacakları önceden belliydi. Yargıç gibi ceza veren yargı tipi bir Sayıştay için bu durum daha da önemliydi.

Diğer taraftan 17.yy. boyunca IV. Henri'den XIV. Louis'e kadar, devletin ekonomideki rolü belirlenmeye çalışıldı. Kraliyete ait üretim tesisleri ve ticaret şirketleri gelişti. Çeşitli ayrıcalıklarla büyüdüler ve ekonomiye hâkim oldular. XIV. Louis zamanında ekonomi ve ticaret bakanlığı yapan Jean-Baptiste Colbert, ekonomiyi düzenlemeye yönelik önemli adımlar attı. Kamu maliyesini düzenlemek ve vergi denetimi ile kamu hazinesinin denetimini artırmak için girişimlerde bulundu. Hesapların tutulmasına ilişkin bir dizi kural getirdi. Standart hale getirerek sahtekarlıkları engellemeye çalıştı (Labelle & Saboly, 2008).Böylece hesaplar standartlaştırıldı ve denetlenebilir hale geldi. Nitekim denetlenen tüm hesapların aynı formatta olması ve gerekli tüm bilgileri doğru şekilde içermesi denetim için olmazsa olmaz bir koşuldur.

Bu esnada kamu maliyesinin yönetimi de işletmecilikten bürokrasiye doğru kayıyordu. Yönetici kesim finansal araçlar üzerindeki etkisini artırmak istiyordu (Nikitin, 2001) . Mutlakiyetçi devlet anlayışının yükseldiği bir dönemde bu kaçınılmaz bir eğilimdi. Devlet hüküm sürdüğü alanda her şeyi kontrol eden tek güç olmak tam anlamıyla egemen olmak istiyordu. Hemen her işlevin temeli olan ekonomik faaliyeti kontrol etmeden tam egemen olması mümkün değildi.

Kurum paralel olarak 16.yy'dan itibaren güç kaybetmeye başladı. Çeşitli gelirler kurumun yetki alanı dışına çıkarıldı. Kral kurumun faaliyet alanındaki nüfuzunu artırdı.17.yy'da ise Kral, finans siteminin kontrolünü tamamen eline almıştı (Cour des Comptes. Mutlak kral figürü tüm faaliyeti devlet kontrolü eline alarak yetki alanını genişletti. Ancak gücü kimseyle paylaşmıyordu. Yürütme güçlendikçe denetim zayıfladı. Kralın Parlamento adına yürütmeyi denetleyen bir kurumdan hoşlanması zaten beklenemezdi.

Fransız ihtilali bu gidişatı tersine çevirdi. Kral devrildi. Bürokrasi galip geldi. Artık bürokratlar kraliyet görevlileri değil kamu hizmetlileriydi. Tüm ekonomik faaliyet, merkezi bürokrasinin eline geçmiş ve hazine güçlenmişti. Napolyon merkezi idareyi daha da güçlendirmek için girişimlerde bulundu. Yetersiz gelen kamu kaynaklarını güçlendirmek için çabaladı. Bu esnada en çok yardım aldığı teknokratlardan biri Nicolas-François Mollien'di. Bonaparte tarafından kont unvanı verilen ve Hazine Bakanı yapılan Mollien, kamu kaynaklarını artırmak için bir dizi düzenleme yaptı. Sonra sağlıklı denetlenmelerini sağlamak için hesapların tutulmasında çift kayıt sistemini getirdi. Yeni uygulamaların düzgün işlemesi için bakanlığı içerisinde merkezi denetim ofisi kurdu (Nikitin, 2001).

Öte yandan demokratikleşme çabaları yürütülüyordu. Halkın yönetiminin kurulması için adımlar atıldı. 1789'da Parlamento, Fransız İnsan Hakları Bildirisi'ni onayladı. Bildirinin 15. maddesi kamu hesaplarının denetimine işaret ediyordu. İşbu maddeye göre toplum, her kamu görevlisinden, yönetiminin hesabını isteme hakkına sahipti (Declaration of the Rights of Man). Bunun temin edecek organ elbette *Cour des Comptes*'ti. Ancak kurum 17 Eylül 1791'de kapatılmıştı. Yönetimde yasama organının ağırlığı artırılmak isteniyordu. Hesapların denetimi de yasama organına bırakıldı. Ulusal Denetim Kurulu isimli teknik bir kurumdan yardım alacaktı. Daha sonra bunun yerine bir denetim komisyonu kuruldu. Ancak hiçbiri yeterli denetimi yapacak kapasitede değildi (Cour des Comptes).

Napolyon sonunda finansal denetim yapan bir mahkemenin yeniden kurulmasına karar verdi. 16 Eylül 1807 tarihli bir kanunla günümüz *Cour des Comptes*'i kuruldu. Oldukça merkezi şekilde örgütlenmişti. Sınırlı bir alanda faaliyet gösteriyor ve yalnızca İmparator'a bilgi veriyordu (Cour des Comptes). Yani Fransız İhtilalinin hemen ardından dahi bütçe hakkının savunucu modern bir Yüksek Denetleme Kurumundan bahsetmek güçtür.

Kısıtlı liberal modernlik çağında, dönemin karakterlerini taşıyan bir denetim kurumu oluşturulmuş oldu. Modern bürokrasi ilkelerine göre teşkilatlanmıştı. Çağın getirdiği profesyonel teşkilatlanmanın ihtiyaçlarını karşılıyordu. Ancak sınırlı bir elit kesim için hizmet veriyordu.

Kurumun faaliyet alanı ve sorumlulukları zaman içerisinde arttı. 1946 ve 1958 Anayasaları görev yelpazesini genişletti. Sosyal güvenlik kurumlarından kamu kaynağı kullanan özel işletmelere kadar pek çok yapı, kurumun faaliyet alanına alındı (Cour des Comptes). Tek değişim faaliyet alanına ilişkin değildi. Sorumlular da baştan düzenlendi. Sayman denetiminin yanında kaynakların yönetenler de sorumlu tutularak denetlenmeye başlandı (Yücel & Ağcakaya, 2018). Böylece asıl karar verici olan yöneticilerin sorumluluğu arttı. Hesap veren konumunda artık üst kademe yöneticiler vardı. Bu değişim kurumun yürütmeye karşı güçlendiği anlamına geliyordu.

1982'de yerel yönetimlerin denetlenmesi için bölgesel meclisler kuruldu. 2001'de hükümetin bütçe programları performans açısından denetlenmeye başlandı. 2008'de Anayasa değişikliğiyle kurum daha da güçlendi. Hükümetin politikalarını denetlemede yasama organına yardımcı gücü özellikle kamu politikalarını değerlendirme göreviyle desteklendi (Cour des Comptes).

Örgütlü modernlik çağına girilmişti. Buna göre kurumdan beklentiler de değişti. Artık tüm halka hizmet ediyordu. Onların adına denetim yürütüp onlara bilgi sunuyordu. Denetlediği sorumlular da buna göre değişti. Üst yöneticiler kapsama alındı. Adına denetim yapılan halktı ve kimse bundan muaf olamazdı.

Verilen görevleri ifa etmede kurumun en temel görevlerinden birisi Genel Uygunluk Bildirimidir. Maliye Bakanlığı her yıl devletin genel hesabını *Cour des Comptes*'e sunar. Kurum gerekli incelemelerden sonra raporun sonucuna ilişkin Genel Uygunluk Bildirimini

Parlamentoya verir (Güven & Acungil, 2015). Bir yıllığına hükümete devredilen bütçe kullanım hakkının yerinde kullanılıp kullanılmadığı anlamına gelen bu rapor yılda bir kez dönem sonunda hazırlanır. Kurum bunun yanında sürekli ve düzenli denetimler icra ederek raporlar hazırlar ve yayınlar.

Kendi, düzenli yaptığı denetimlerin yanında Parlamentonun isteği üzerine de kurumları denetleyebilir. Ancak yılda 15'ten fazla böyle bir talep yapılamaz. Bu durum Mahkemenin Parlamentoya bağlı olduğu anlamına gelmez. Hükümetten olduğu kadar meclisten de bağımsızdır. Kendi plan ve metotlarını özgürce belirler ve faaliyette bulunur (Alventosa & Baldacchino, 2013). Nitekim Parlamento taleplerine sınır getirilmesi de bunu kanıtlar. Parlamentonun dahi kurumu işlemez hale getirememesi için önlem aldığı anlamına gelir. Keza Parlamento sınırsız talepte bulunabilseydi kurumun iş yükünü artırarak işlemez hale getirebilirdi.

Cour des Comptes Anayasal bir kuruluştur. 1958 Anayasası'nın 47-2. maddesinde düzenlenmiştir. İşbu maddeye göre göre *Cour des Comptes* hükümet faaliyetlerinin gözlenmesinde parlamentoya yardımcı olur. Ekonomik ve sosyal güvenlik kanunların uygulanmasında ise hem parlamento hem hükümete yardımcı olur. Yayınladığı raporlarla vatandaşların bilgilendirilmesini sağlar. Yönetimin sonuçlarına ilişkin adil ve doğru sonuçlar sunar[1]. Yasama organı adına faaliyet yürütse de devletin tüm erklerine aynı mesafede ve hepsinden bağımsız olduğu bu maddeden anlaşılabilir. Kurumun amacı herhangi bir erke bağlı olarak onun direktifleri doğrultusunda çalışmak değildir. Bağımsız olarak tüm kurumların işleyişini geliştirmeyi ve kamuoyunu bilgilendirmeyi amaçlar.

Teşkilat yapısına bakıldığında ise bir başkan, yedi daire başkanı ve denetçilerden oluştuğu görülür. Başkanı Cumhurbaşkanı, daire başkanlarını başkan atar. Kurumun üyeleri

[1] 4 Ekim 1958 Fransız Anayasası (https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958)

azledilemezler. Görevlerinde bağımsız hakimlerdir. Yargıç statüsüyle ilgilileri denetleyip yargılar ve karar verir. Muhataplar ise kuruma hesap vermek zorundadır (Güven & Acungil, 2015). Azil yasağı Sayıştay Başkanı'ndan denetçi yardımcılarına kadar tüm üyeleri kapsar (Yücel & Ağcakaya, 2018). Yani Cour des Comptes bir idari yargı merciidir. Diğer idari yargı mahkemeleri ile aynı statüdedir (Güven & Acungil, 2015). Kamusal, yarı kamusal, bazı özel kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi ve hesaplarını inceler (Morin, 2011).

Günümüze gelirken ise son düzenlemeler sonrasında kurumun yargılama faaliyetleri tüm işlemleri arasında %10'un altına düşmüştür (Morin, 2011). Bunun sebebi ise 1980'lerden itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışının getirdiği değişikliklerdir. Bu dönemde denetim kurumlarının önemi artarken üstlendiği roller ile çalışma biçimleri değişime uğramıştır. Hesapların kanunlara uygun olup olmadığına bakılan uygunluk denetimi yerini idarece belirlenen hedeflerin sağlanıp sağlanmadığına ilişkin performans denetimine bırakmıştır. Yargılama faaliyeti de uygunluk denetiminin sonunda yürütüldüğü için önemli oranda düşmüştür. Sürecin ön plana alıp incelendiği eski metotlar yerini çıktıların denetlendiği yeni metotlara bırakmıştır. Yeni Kamu Yönetimine paralel olarak kaynakların kurallara uygun yönetilmesinden ziyade verimli kullanımının sağlanması amaçlanmıştır.

Süregelen değişimler Cour des Comptes'in eski yargıçlarını yabancı bir alana itti. Alışılagelen konforlu gelenekler yıkıldı. Öngörülmez modernliğin içine attı. Kurumlar için görevler belirlenecek sonra sonuçlar ölçülecekti. Yıllık performanslar, maaliyetler, başarılan amaçlar ve sonuçlar temelinde değerlendirilecekti. Araç kültüründen sonuç kültürüne geçiş yapıldı. Bu sonuçlar da Cour des Comptes eliyle ölçülecekti (Morin, 2011). Kadim bir kurum yeni bir görev üstlenmişti.

Değişim kolay değildi. Kurum görevlileri denetçiden çok yargıçtı. Bilgi ve tecrübeleri ağırlıklı olarak bu alandaydı. Denetim kurumundan ziyade mahkeme olmaya alışkınlardı.

(Morin, 2011). Bu yüzden değişim her zamanki gibi dirençle karşılaştı. Eski alışkanlıklar kolay terk edilmedi. Ancak değişimin karşısında durmak da mümkün değildi. Rekabetçi dünya tüm kurumlara yeni akımı dayatmaya devam etti.

Court des Comptes yargıçlarının değişime gösterdiği bu direnç önemli bir çıkarıma yol açmaktadır. Her ne kadar modernleşme Batı Avrupa'da doğmuş olsa da bu toplumların geleneksel yapılarına da aykırıdır ve değişimi dayatmaktadır. Üstelik bu sürekli bir süreçtir. Bir kez modernleşmekle bitmemektedir. Öyleyse modernleşme bitmek bilmeyen bir değişim dayatması haline gelmektedir.

National Audit Office

İngiltere'de denetime dair en eski kaynak 1314 yılında Hazine Denetçisine yapılan referanstır. 1559 yılında ise Kraliçe I. Elizabeth konuyla ilgili düzenlemeler yaparak Avans denetçilerine Hazine giderlerinin denetimi için resmi sorumluluk vermiştir (National Audit Office). Öte yandan 1688'de yaşanan devrimle parlamenter rejim kuruldu. İzleyen dönemde kamu hesapları özenle ve tutarlı şekilde tutulsa da Kraliçe Anne (1701-1714) döneminden sonra hesaplara verilen önem azaldı. Özensiz ve eksik tutuldular (Nikitin, 2001). Bu durum iktidarın gücü ile denetimin işleyişi arasında ters orantı olduğuna dair bir göstergedir. Fransa'da mutlakiyetçi kral döneminde denetimin zayıflamasına benzer bir durum İngiltere örneğinde de yaşanmıştır. Parlamentonun güçlendiği dönemlerde Yüksek Denetim Kurumu da güçlenmiş, iktidarın güçlendiği Kraliçe Anne dönemi gibi zamanlarda ise zayıflamıştır.

19.yy.'da güçlenen parlamento, zayıflayan denetime düzen getirmek ve güçlendirmek istedi. 1831'de Avam Kamarası Sör John Bowrin'i Fransa'daki kamu hesaplarını denetimi üzerine bir rapor hazırlaması için görevlendirdi. Hazırlanan rapor ise oldukça ilginçti. Sör Fransa'daki merkezileşme ve denetim uygulamalarını anlatıyordu. Ancak Fransa'da bu sistemi

kuran Mollien'in 1797-1798 yıllarında İngiltere'ye gelerek gözlem yaptığı anlaşılmıştı. Burada finansal sistemi inceleyip kamu denetiminde fikir vermesi için kullanmıştı. İncelediği tek ülke de İngiltere değildi. Çift kayıtlı muhasebe sistemini de Avusturya'dan almıştı (Nikitin, 2001).

Bir yandan da Amerikan ve Fransız devrimlerinin etkisi ülkede kısa sürede görülmeye başlandı. Kral tekrar zayıfladı. 1832'de bir dizi reform yapıldı ve parlamento daha demokratik bir yapıya kavuştu. Bu esnada sanayi devrimi de gerçekleşmişti. Ekonomik kaygılar devleti daha rasyonel olmaya zorluyordu. Sanayi devleti hiç olmadığı kadar rekabetçi bir düzende yaşıyordu. Varlığını devam ettirmek için tutumlu olmak zorundaydı (Nikitin, 2001). Bunu sağlaması beklenen denetim kurumu yeterli etkiyi yapamıyordu. Gelir toplama ve harcama yapma yetkisi parlamentoya ait olsa da fiili durumda ekonomik faaliyet üzerindeki kontrol yetersizdi. Bu yüzden çeşitli girişimlerde bulunuldu. Bunların en önemlisi 1859-1866 yıllarında Hazine Bakanlığı yapan William Ewart Gladstone reformlarıdır. Bu reformlarla kamu maliyesi ve parlamentoya hesap verilebilirlik yönünde önemli gelişmeler katedilmiştir (National Audit Office).

Yapılan reformlarla kurumlara, yıllık olarak hesaplarını tutma zorunluluğu getirildi. Denetimin başında Genel Denetçi olarak adlandırılan kamu görevlisi vardı. Kamu denetiminin üst yöneticisi olan bu görevlinin iki temel görevi vardı: Hesapların denetimini yapıp parlamentoya sunmak ve hükümetin İngiltere Bankası'ndan aldığı fonların, parlamento tarafından belirlenen limitlerde olduğunu kontrol etmek (National Audit Office).

Sistem baştan sona Fransa ile benzer şekilde kurgulanmıştı. Dönemin başında harcama yapma yetkisini Avam Kamarası verecekti. Murakıplar ve Genel Denetçi hesapları denetleyecek ve rapor hazırlayacaktı. Sonuçlar Parlamento'da yeni açılan Kamu Hesapları komisyonunda incelenecekti (National Audit Office). Sistem bu şekilde yıllarca yürürlükte kaldı. Ancak geleneksel denetim metotları zamanla işlemez hale geldi. Devletin fonksiyonları

gittikçe artmış özellikle I. Dünya Savaşı sırasında kurumun denetleyemeyeceği kadar büyümüştü. Bunun üzerine 1921 yılında yeni bir düzenleme yapıldı. Denetçiler kurum bazında denetim yapacaktı. Ayrıca hesapların hepsini değil örneklem üzerinden çalışacaktı (National Audit Office). Böylece kurumun kısıtlı kaynaklarını daha büyük ve önemli hesaplara yöneltmesi amaçlandı.

Şartlar hızla değişmeye devam ediyordu. Kurumun da bunun dışında kalması beklenemezdi. Denetim kapsamı ve metotlarını zaten değiştirmişti. Ancak yeterli olmadı. Yeni ihtiyaçlar sonunda 1983'te yeni bir düzenleme yapıldı. Kurum *National Audit Office* ismiyle yeniden kuruldu. Genel Denetçi, Avam Kamarasının resmen bir görevlisi oldu. Kamu kaynaklarının kullanımında etkililik ve verimlilik analizleri yapılmaya başlandı. 2000 yılında yapılan düzenleme ile sadece nakit değil konsolide hesapların da denetlenmesi sağlandı. 2006'da kamu şirketleri denetim kapsamına alındı. 2011'de kurumun yönetiminde yapılan değişikliklerle yöneticilerin bağımsızlığı pekiştirildi. 2014'de yerel denetime özel değişiklikler yapıldı (National Audit Office).

Gelinen noktada NAO bağımsız bir kurum olarak modern İngiliz bürokrasisinde yer edinmeyi başardı. Ancak faaliyetlerini Avam Kamarası ile iç içe yürütmektedir. Kurumun en üst yöneticisi olan Genel Denetçi, Avam Kamarasının bir memurudur. Kurumca hazırlanan raporlar da Avam Kamarasındaki Kamu Hesapları Komitesine sunulur (Summa & Pollitt, 2002).

Görüldüğü üzere İngiliz Yüksek Denetim kurumu olan *National Audit Office* de modernleşme tarihine paralel süreçlerden geçmiştir. Küresel ölçekte yaşanan paradigma değişimleri İngiliz örneğinde de Fransız örneği ile benzer zamanlarda benzer değişimleri gerekli kılmıştır. Kurumlar yeni düzenin getirdiği yeni görevleri yerine getirmek için sürekli dönüşüm süreçlerinden geçmiştir.

III.BÖLÜM: OSMANLI DEVLETİ'NDE GELENEKSEL MALİ YÖNETİM VE DENETİM

Tezin bu bölümünde Osmanlı modernleşmesine dönülecektir. Önce, Osmanlı Devleti ile oldukça benzer kurumlara sahip olan Selçuklu Devleti örneği, mali teşkilatlanması özelinde incelenecek. Daha sonra bu kurumların Osmanlılarda nasıl karşılık bulduğu incelenip modernleşme bağlamında değerlendirilecek. Bu kurumların modernleşmenin hangi gerekliliklerini yerine getiremediği ve neden reform ihtiyacı duyulduğu ile bu sürecin nasıl gerçekleştiği incelenecek.

Osmanlı Devleti Öncesi Mali Yönetim

Büyük Selçuklular'da toprak yönetimine bakıldığında feodal benzeri bir örgütlenme görülüyordu. Nizamülmülk, çağının sınırlı imkanlarıyla yönetimi daha etkin hale getirebilmek için hazine arazilerini parçalayarak topraklı süvari dirlikleri haline getirdi. Bu topraklardaki üretime karşılık verilmesi gereken öşür ve resm de doğrudan hazineye değil sipahiye verildi. Vergisini doğrudan hazineye yatıranlar yalnızca has ikta denilen sınırlı topraklarda üretim yapanlardı (Uzunçarşılı, 1988, s. 57). Sipahiler de tahsil ettikleri vergiler karşılığında asker beslerdi. Bu askerler barış zamanında asayişi sağlamasında kullanılırken savaş zamanında sultanın emrine verilirdi.

Böylesi bir örgütlenme parasal dolaşımı çok daha sınırlı tutuyordu. Aynı şekilde merkezi yönetim de çok daha sınırlı şekilde para toplayıp harcama yapma ihtiyacı duyuyordu. Modern dönemde devletlerin dahil olduğu süreçlerden merkezi yönetim kendini soyutlamış ve bireysel ilişkilerle belirlenmiş ayanlarına bırakmıştı. Bu da ekonomik yönetim ve denetimden ziyade siyasi bir yaklaşım gerektiriyordu.

Hazine yönetimi günlük kararlarla belirleniyordu. Kaynaklar masraf hazinesi ve asıl hazine olarak ikiye ayrılmıştı. Harcamalar masraf hazinesinden yapılırken asıl hazine daha çok sultanın kendi malı niteliğindeydi. Masraf hazinesinde paraya ihtiyaç olduğunda asıl hazineden geri ödenmek üzere borç alırdı (Uzunçarşılı, 1988, s. 43).

Sınırlı da olsa devlet bazı fonksiyonlarını parasal olarak yürütüyor, kimi bürokratlarına bizzat merkezden maaş ödüyordu. Bu tarz birimlerden birisi de Müşrif Divanı idi. Mali işleri teftiş eden bu kurum gerektiğinde şehirlere naip göndererek yerinde incelemeler yapardı. Maaşlarını da bizzat devlet hazinesinden alırdı (Uzunçarşılı, 1988, s. 44).

Benzer örgütlenme Büyük Selçukluların devamı niteliğinde sayılabilecek Anadolu Selçuklularında da devam etti. Mali işlere bakan Divan-ı İstifa denen bir kurum vardı. Ancak Arazi ve ikta işleri büyük divan tarafından görülüyordu (Uzunçarşılı, 1988, s. 95). Bu durum toprak yönetiminin mali yönetimin dışında bırakılması anlamına gelmektedir. Tarım ekonomisine dayalı bir devlette böylesi bir örgütlenme aslında feodal devletin tipik bir sonucudur.

Yine Selçuklulara benzer şekilde hazine hükümdar hazinesi olan iç hazine ve devlet hazinesi şeklinde ayrılmıştı. Bu hazinelerde ise yalnızca para değil silah, mücevher, elbise ve arşiv gibi çok çeşitli eşyalar da bulunurdu. Yapılan harcamalar ve tahsilatlar ise Divan-ı İşraf denilen teftiş kurumu tarafından incelenirdi (Uzunçarşılı, 1988, s. 95-124). Benzer kurum ve işleyişler coğrafyamızda kurulmuş ve birbirinden etkilenmiş pek çok devlette görülmektedir. Abbasiler, Memlükler ve İlhanlılar benzer kurumlara neredeyse aynı isimlerle sahip olmuştur.

Bu kurumları modern denetimden ayıran temel noktalar vardır. Bunlardan ilki toprak yönetiminin ikta şeklinde örgütlenmesine dayanmasıdır. Bu durum yönetim fonksiyonlarının ekonomik alanın dışında tutularak idare edilmesine sebep olmuştur. Devlet, kaynakları toplayıp hizmetleri satın alacak şekilde örgütlenmemişti. Fonksiyonlarını bizzat yerine getirmeyip

ayanlara devrediyordu. Doğal olarak parasal dolaşım ve devlet fonksiyonları sınırlıydı. Bu da denetlenmesi gereken mali faaliyeti çok daha sınırlı bir ölçekte tutuyordu.

İkinci olarak hazine ve mal varlığı henüz topluma mal edilmemişti. Hazinenin bir kısmının sultanın hazinesi şeklinde ayrışması ve devlet hazinesini borç vermek şeklinde desteklemesi ülkenin ve devletin sultanın malı olarak görülmesine işaret ediyordu. Yalnızca ülke topraklarının sınırlı bir kısmı olan has arazilerden toplanması gereken vergiler hazineye aktarılıyor ve devletin sınırlı olarak merkezi bürokrasi ile yürütülen işlevleri bu kaynaklarla finanse ediliyordu.

Son olarak, mali işleri teftiş eden Divan-ı İşraf müessesesi günümüz Sayıştayları gibi bütçe hakkını yani halkın parasını değil Sultanın mülkünü koruyordu. Tüm ülke Sultanın malıydı. Bunun kötüye kullanıldığına dair bir işaret görülürse naipler gidip sultanın malının nasıl yönetildiğini onun adına denetlerdi.

Sonuç olarak feodal denetim, modern denetimden gerek ideolojik gerek işlevsel gerek organik açıdan çeşitli farklılıklar arz etmekteydi. Bugün farklı kurumlara atfedilmiş çeşitli görevler aynı kurumların uhdesinde toplanmıştı. Bu da feodal ve modern kurumlar arasında benzerlikler olsa da halef selef ilişkisinin kurulmasını zorlaştırmaktadır.

Geleneksel Kurumların Modernleşen Çağda İşlerliği

Yukarıda zikrettiğimiz tüm devletler gibi Osmanlı İmparatorluğu da benzer kurumlara sahipti. Aynı coğrafyada kurulmuş ve aynı mirası devralmıştı. Onların yönettiği coğrafya ve toplum üzerinde hüküm sürmüş benzer alışkanlıkları devam ettirmişti. Ancak onlardan farklı olarak Avrupa ile de önemli etkileşimlere girmiş farklı toplumların ve devletlerin mirasını da uhdesine katmıştı.

Devraldığı mirası yalnızca yaşatmamış hem geliştirmiş hem de uzun süre işlerliğini korumayı başararak feodal dönemden kalan bu kurumları modern döneme taşımayı başarmıştı. Bu durum eski düzen ile yeni ihtiyaçların karşılaşmasından doğan özgün bir sürecin ortaya çıkmasına sebep oldu. Sözü geçen kurumlar yeni fikirlerle ve yeni ihtiyaçlarla karşılaştı ve durdurulamaz bir değişim dalgasına maruz kaldı.

Selefi devletlerden Osmanlılara miras kalan bu feodal kurumlar, modern çağın yükselen hümanist ideolojisine yenik düştü. Modern bürokraside kendine yer bulamadı ve kendini yeniden tasarlamak zorunda kaldı. Denetim kurumları açısından da aynı durum elbette geçerlidir. Üstünde kuruldukları zemin sarsılan kurumlar işlevsiz kalmış ve dönüşüme zorlanmıştır

Değişim süreci pek çok şarttan etkilenen karmaşık bir yapıdır. Bir yandan ekonomik düzendeki değişiklikler mali denetim kurumlarını zorunlu hale getirmiştir. Diğer yandan demokratikleşme çabaları bu denetime anlam katmış ve halkın çıkarını korumak gibi bir vazife yüklemiştir. Diğer tarafta aynı süreçlerden etkilenen bürokrasi topyekûn bir değişime girmiştir.

Devam eden kısımda öncelikle Osmanlıların klasik dönem kurumlarından Maliye teşkilatına değinilecek. Bu sayede geleneksel kurumların karakteristikleri mali yapılar özelinde incelenecektir. Daha sonra önceki bölümlerde bahsedilen dünyadaki değişimlerin Osmanlı kurumlarına nasıl sirayet ettiği incelenecek. Son olarak ise denetim kurumlarının değişimi, tüm bürokrasi ve devlet aygıtındaki yeri incelenerek değerlendirilecek.

Osmanlıların Klasik Çağında Maliye Teşkilatı

Osmanlılarda devletin mali işlerini yürütmek üzere Defterdarlık makamı bulunurdu. Bu teşkilatın başındaki defterdarlar ise hem mali işlerin yürütülmesini üstlenmiş hem de birer

yargıç gibi mali davaların hükme bağlanmasında görev almıştı. Ayrıca kendi yürüttüğü mali işlerin denetimini de kendi yapardı (Akgündüz, 2012, s. 20-21). İmparatorluğun son dönemine kadar uzun süre varlığını sürdürdü. Ufak tefek değişikliklere uğrasa da genel olarak benzer teşkilatlanma ile faaliyet gösterdi.

19.yy'a gelindiğinde İmparatorluğa yönelik modernleşme saldırıları dayanılmaz hale geldi. Önceki kısımlarda bu süreçler detaylı olarak işlendiği için tekrar işlenmeyecektir. Ancak kısaca hatırlatmak gerekirse üretim ilişkileri ve ticaret değişmiş paralel olarak yeni ihtiyaçlar ve beklentiler ortaya çıkmıştı. Devletler de bu doğrultuda yeniden şekilleniyor yeni görevler üstleniyordu. Modern bürokratik örgütlenmenin doğumuna işaret eden bu değişim devletin ihtiyaç duyduğu kaynakları da hiç olmadığı kadar artırmıştı. Bunun sonucunda yeni gelir kaynakları oluşturmak, olanları daha etkili toplamak ve verimli harcamak da hayati öneme sahipti.

Devletler de bunu sağlamak için yeni arayışlara girmişti. Bir yandan var olan kurumlarını değişen şartlara uygun şekilde yeniden kurgulamaya çalışıyor bir yandan da yeni kurumlar ortaya çıkarıyordu. Maliye teşkilatlanması bunların başında geliyordu. Çünkü devletin tüm fonksiyonlarının temelinde ekonomik gücü vardı. Askeriye teşkilatı ile reformuna en çok önem verilen yönetim alanlardan biriydi

Maliyenin dönüşümü yalnız nezaretin değişiminden ibaret değildi. Bütçe anlayışı, hazine yönetimi, bakanlık teşkilatı ve hesap denetimi birbiriyle yakından ilişkiliydi. Hepsinin beraber dönüşmesi gerekiyordu. Nitekim öyle de oldu. Birbirini tamamlayan tüm bu süreçler değişim dalgasından eş anlı etkilendi.

Bütçe Yönetimi

Osmanlı tarihinde ait elimizdeki ilk bütçe 1495 tarihine aittir (İnalcık, Osmanlı Imparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi, 2004, s. 117). Bu durum erken dönemlerden itibaren mali işleyişte disiplinin sağlanmasına önem verildiğini göstermektedir. Ayrıca belirli seviyede merkezi bir yönetim ile bürokrasiye de işaret eder. Yine de 15.yy'dan itibaren karşımıza çıkan Osmanlı bütçelerinin, modern bütçelerden temel bazı farkları vardır.

İlk olarak Osmanlı İmparatorluğunda klasik dönem bütçeleri yıllık gelir ve gider gerçekleşmelerini yansıtan icmaller şeklindeydi (Şener, 1988, s. 71). Yani modern bütçelerin aksine uygulamadan önce belirlenen kurallar, yetkiler ve tahminler değil olanın kaydını tutmaktı. Ayrıca tek taraflı irade beyanı şeklinde hazırlanır ve uygulanırdı. Teklif eden ve onaylayan ayrımı yoktu.

Devlet maliyesinin yaklaşık yarısı bütçede görünüyordu. Hizmetlerin büyük çoğunluğu parasal ekonominin ve devlet kontrolünün dışında ayni olarak yürütülüyordu. Bayındırlık, eğitim, sağlık, diyanet vb. pek çok hizmet vakıflara bırakılmıştı. Bunların dahil edilmediği merkezi devlet bütçesinde giderlerin %70'e kadar varan oranı askeri harcamalara ayrılırken geri kalanın çoğu da saray harcamalarına gidiyordu (Yıldırım, 2023).

Askeri harcamaların da yalnızca kapıkullarından oluşan merkezi ordu tarafı bütçede görünüyor, ordunun çoğunluğunu oluşturan eyalet tımarlı sipahileri parasal ekonominin dışında yetiştiriliyordu. 1527 yılında bütçeye ilk kez tımarların da dahil edilmesiyle devletin kontrolü dışında kalan ekonomik faaliyetin büyüklüğü de tespit edilmiş oldu. 1527 bütçesinde görünen tımar gelirleri 200.186.394 akçe olurken merkezi hazineye giden mukataa, cizye vs. gelirlerin toplamı 277.244.773 akçe olarak gerçekleşmiştir (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 198-199). Yani devlet toplam gelirlerin ancak %51'ini kontrol ediyor kalanı ayni olarak vergiliyordu.

Diğer taraftan idari yapıdaki eyalet tarzı teşkilatlanma bütçeye de yansımıştı. 16.yy'a kadar bütçeler merkez ve eyalet bazlı olarak incelenmiş, eyalet hesapları kendi haline bırakılmıştı. Başkente uzak eyaletlerin mali yönetiminin merkezi bütçeden bağımsız ve yerinden yürütüldüğü görülmektedir. Bu bölgelerin yöneticileri, görev alanlarındaki vergileri topladıktan sonra gerekli harcamaları kendileri yapar kalan kısımları merkezi hazineye gönderirdi (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 205). Bu şekilde yönetilen hatırı sayılır büyüklükteki ekonomik faaliyetin de merkezi yönetimin otoritesi ve kontrolü dışında olduğu söylenebilir. Ayrıca yukarıda tüm ülke gelirlerinin ancak %51'inin merkezi hazineye aktarıldığı belirtilmişti. Bu sayıya eyaletlerden bu şekilde giden vergilerin de dahil olduğu göz önünde bulundurulduğunda devlet toplam parasal faaliyetin aslında çok azını doğrudan kontrol edebiliyordu. Eyaletlerin mali yönetimde kendi haline bırakıldığı anlamına gelen bu uygulamayı da göz önüne alırsak uygulamada mali bütünleşmenin mahalli geleneklerle bütünleşmiş yürütüldüğünü söyleyebiliriz. Devlet siyaseten merkeziyetçi olsa da mali olarak ademi merkezci bir teşkilatlanma öngörmüştü (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 213).

Tüm bu işleyiş değerlendirildiğinde Osmanlı mali teşkilatının üç kesimden oluştuğu söylenebilir: Merkez maliyesi, tımar sistemi ve vakıf yönetimi. Bunlardan merkez maliyesi bütçe ile izleniyor, tımar sistemi ise kendi içerisinde özerk olacak şekilde sayıma tabi tutuluyordu. Vakıf yönetimi ise kendi haline bırakılmış özerk yönetim izliyordu (Yıldırım, 2023).

Başkente yakın eyaletlerden Rumeli, Anadolu, Diyarbakır, Karaman, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Akdeniz-Ege adaları, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehrizûr, Çıldır, Kars ve Musul eyaletleri tımar ile yönetiliyordu (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 224). Bunlardan Padişaha ait tımarlar iç hazineye aktarılsa da ne denli büyük bir alanın parasal ekonomi ve hazine kontrolü dışında bırakıldığını gösteriyor.

Tımar dışı bölgelerde de merkezi hazinenin tam denetiminden bahsetmek mümkün değildi. Mısır, Bağdat, Basra, Habeş, Yemen, Lahsa ve Garp ocakları salyaneli eyaletlerdi. Kendi içlerinde ihtiyaçlarını giderip gelirlerden mahsup ederlerdi. Hazineye ise ancak kalan kısmı gönderirlerdi (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 226). Merkez bürokrasi bu sürece dahil olmadığı için denetleyemez ve kendisine gönderilen meblağa razı olurdu.

Tüm bu gelir kalemlerinin arasında merkezi en çok besleyen Mısır salyeneleri idi. Devletin bütçe açığını tek başına kapatan bu eyaletten hazineye gelecek paralar hayati derecede önemli idi. Ancak zamanla bölgedeki etki kaybedildi ve yerel aileler güç kazandı. Sonuç olarak yıldan yıla artması gereken hazineye devredilen Mısır net irsaliyesi 1724 yılında 89.961.159 akçeyken 1750 yılında 11.179.620 akçeye geriledi. Mısır'da nüfuzun kaybedilmesi yine önemli gelir kaynakları olan Yemen ve Habeş'te de etkinin kaybedilmesine yol açtı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 227-229).

Devletin askeri ve siyasi gücünün azalması sonucunda bir eyaletinden gelen gelirlerinin de bu denli düşmüş olması klasik dönemde denetimin mali olmaktan ziyade siyasi olduğuna bir kanıttır. Kaldı ki giderler mahsup edildikten sonra kalan gelirlerin hazineye gönderilmesi oldukça muğlak bir ifadedir. Bu sürecin mali denetimini yürütecek standartlar yoktur.

Hazine Yönetimi

Osmanlı hazinesi de tıpkı selefi devletler gibi iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Bunlardan dış hazine asıl devlet hazinesidir. Devletin gelirleri burada toplanır ve harcamalar buradan yapılır. Vakıf, mülk, tımar ve padişah haslarının bir kısmı dışında kalan gelirler bu hazineye girer. Yani devletin kontrol ettiği alana kıyaslandığında aslında küçük bir hazinedir. Bu durum hem gelirlerin hem de giderlerin ne kadar kısıtlı olduğunu gösterir. Devlet tüm ekonomik faaliyete sirayet edemez. Çok küçük miktarda gelir toplar. Bunun karşılığında

üstlendiği fonksiyon da çok azdır. Büyük oranda askeriye ile sınırlıdır. Yatırım ve hizmet yürütmek gibi amaçları yoktur.

İç hazine ise Padişahın kişisel hazinesidir. Bazı has, mukataa ve vakıf gelirleri, Mısır irsaliyesi ve darphane faizleri gibi çeşitli gelirler bu hazineye aktarılır. Kişisel hazine için ciddi meblağlarda gelir toplayan bu hazine daha çok örtülü ödenek, kredi kurumu veya destek hazinesi olarak çalışır. Temel harcamaları harem aylıkları, çeşitli ihsan ve bahşişler, sadaka, fitre, sürre giderleri ve hediyelerdir. Zaman zaman da dış hazine nakit ihtiyacında olduğunda vezirin kefaleti ile geri ödenmek üzere borç verir (İnalcık, Osmanlı ve Modern Türkiye, 2013, s. 128). Ancak özellikle savaş zamanlarında bu borçların geri ödenme oranları gittikçe düşmüştür (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 278-279).

Hazineye para giriş çıkışlarının kaydını yapan büro ise Büyük Ruznamçe olarak adlandırılıyordu. Maliye Nezareti kurulana kadar tüm gelir ve gider işlemleri bu büro tarafından günü gününe kaydedildi. Yaptıkları kayıtlar ise günlük defter anlamına gelen ruznamçe olarak adlandırılmaktaydı. Gider ve gelirleri gösteren bu defterler Tanzimat'tan sonra yevmiye defteri adını aldı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 203-204).

Günümüzde bütçe ile beraber yevmiye defterlerinin hâlâ kullanılıyor olması Osmanlı bütçeleri ile modern bütçeler arasındaki farkı göstermektedir. Modern bütçeler gelir ve giderler henüz gerçekleşmeden bunların büyüklüklerini tahmin eden ve ilgili kurumlara yetki veren bir belgedir. Oysa Osmanlı bütçe kayıtları, gerçekleşmeleri izlemek için kullanılan kayıtlardır. Denetlenmelerinde esas teşkil edecek baştan belirlenmiş standartlar yoktur.

Mali Denetim ve Başbaki Kulluğu

Osmanlı Devleti'nin mali denetimini başlarda hesap bakiyelerini kontrol eden ve ismini de bakiye kökeninden alan baki çavuşları yürütürdü. 17.yy'a gelindiğinde bu fonksiyon kurumsallaştırıldı ve Başbaki Kulluğu kuruldu. Bu kurum devletin gelir ve giderlerini inceliyor, denetliyor hatta gerektiğinde hüküm veriyordu (Akgündüz, 2012, s. 22). Devlet teşkilatındaki yeri ise Defterdarlığa bağlı ve bunun altında örgütlenmişti. İki temel görevi gelirlerin izlenmesi ve kayıtların tutarlılığının denetlenmesiydi. Mali görevlilerin işlemlerini ise şer'i ve örfi hukuka uygunluk açısından denetliyorlardı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 291). Bu bağlamda denetimde kıstas olmak üzere önceden belirlenmiş norm ve standartların çizilmiş olduğu söylenebilir.

Görev ve yetkilerinin arasında hazineye borcu olanları ve devlet malını zimmetine geçirenleri incelemek, denetlemek ve karar vermek vardı. Kimi zaman mali işleri yürüten memurları da denetler gerektiğinde kendi konağında gözaltına alırdı (Akgündüz, 2012, s. 24). Yani Osmanlılarda yargı dahil geniş yetkilerle donatılmış bir denetim makamının mali konuları düzene sokmakla görevlendirildiği görülmektedir.

Arşiv kayıtlarında bu yetkinin kullanımına dair pek çok örnek bulunmaktadır. Örneğin 1792 yılında zimmetinde 2000 kuruş kalan Midilli Nazırı Osman Ağa'nın, Başbaki Kulu ağanın konağında gözaltına alınıp sogulandığına; 1693 yılında görevinden azledilen Defterdar Canip Ali Efendi'nin Başbaki Kulu konağında hapsedildiğine ve daha pek çok benzer olaya dair kayıtlar mevcuttur (Akgündüz, 2012, s. 26-28). Bunun yanında çok çeşitli görevleri de ifa etmişlerdir. Örneğin, mali yargı mahkemelerinde devleti temsilen iddia makamı olarak bulunur, tereke tespiti ve gizlenen malların ortaya çıkarılmasında görev alır hatta istinaf ve temyizi olmayan davaları karara bağlarlardı (Akgündüz, 2012, s. 28-29). Ancak daha çok bakayaları takip edip tahsil etmekle uğraşırlardı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 246). 1838'de

Maliye Nezareti kurulunca Maliye Müfettişleri sayılan yetkileri devralmaya başladı ve Başbaki Kulluğunun önemi azaldı (Akgündüz, 2012, s. 29-30). Kısa süre sonra da tamamen ilga hale geldi.

IV. BÖLÜM: İMPARATORLUK'TAN CUMHURİYET'E MODERN YÜKSEK DENETİMİN KURULUŞU

Bu bölümde şimdiye kadar değinilen süreçlerin, yüksek denetim kurumu Divan-ı Muhasebat'ın kuruluşu ile sonuçlanmasına değinilecek. Öncelikle mali yönetimin modernleşme sürecinde nasıl değişimlere yol açtığı ve nasıl bir mali yönetim kurulduğundan bahsedilecek. Sonrasında nihayet Divan-ı Muhasebat'ın kuruluşu ve İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e nasıl değişimlerden geçtiği incelenecek.

Mali Teşkilatın ve Bütçenin Modernleşmesi

1838 yılında Defterdarlık ilga edilerek yerine modern tarzda maliye nezareti kuruldu. Gelir ve giderler olabildiğince tek hazinede toplanmaya çalışıldı. Ayrıca taşranın da tek elden kontrol altına alınmasıyla yolsuzluklar engellenmek istendi. Tahsise dayalı vergi anlayışından merkeziyetçi sisteme geçildi. Etkin bir mali bürokrasinin yönetiminde merkezi bütçe kurulmak istendi (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 664-678).

Yeterli verimi vermeyen iltizam usulü de kaldırıldı. Artık devlet bizzat bürokrasisi eliyle vergi toplayacaktı. Hazine ve bütçede teklik olacaktı. Tahsis siteminde mahalli güçlerin el koyduğu kaynaklarda merkez hazinesine akacaktı. Böylece bürokrasi modern devletlerdeki gibi başkentin dışına taşmaya başlıyordu. Merkezi hükümet yavaş yavaş tüm ülke sathına yayılmaya başlayacak ve en derinlere kadar sirayet edecekti.

Ancak bu ekstra külfet demekti. Daha önce mahalli güçlerin el koyduğu ekonomik değeri bizzat toplaması, daha önce onların yaptığı harcamaları da artık kendinin yapacağı anlamına geliyordu. Bu da devletin muazzam şekilde büyümesi demekti. Hem toplanan hem de dağıtılan kaynaklar artmıştı. Bu artışın geleneksel usullerle yönetilmesi yeterince verimli değildi. Bütçe yönetimi için modern yöntemlerin benimsenmesi gerekiyordu.

1878-1908 döneminde günümüz bütçelerine karşılık olarak Sal Muhasebeleri vardı. Bunlar gelir ve gider tahminlerini gösteriyordu. Ancak bağlayıcılıkları olmadığı ve meclis onayı gerektirmediği için modern bütçelerden ayrışıyordu. Yeterli değildi. Bütçe Anayasada düzenlendi. Kanun-i Esasi'nin 97. maddesinde devlet bütçesinin kanun ile yürütüleceği belirtildi. 102. maddesinde ise bütçenin bir yıllık olarak uygulanacağı hükme bağlandı[2]. Ancak uygulanmadı. İlk modern bütçe 1909 yılı anayasa değişiklikleri[3] sonrası yapıldı (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 699). Meclisten geçen ilk bütçe de 1909-1910 yılı bütçesi oldu.

Girişimlere karşın Devlet, mali disiplini bir türlü sağlayamıyordu. 19.yy'ın ikinci yarısından itibaren toprak kayıplarıyla beraber gelirler de düştü. 1873-96'da dünyada yaşanan ekonomik kriz, piyasaya yeni giren Amerikan buğdayının fiyatları düşürmesi de zaten yaşanan buhranı artırıyordu. 1876 yılında mali iflas ilan edildi. Öncesinde başlayan demiryolu, karayolu ve liman yatırımları da bu krizlerden olumsuz etkilendi (Tabakoğlu, Osmanlı Mali Tarihi, 2016, s. 742-743). Çözüm ıslahatların devam etmesi ve özellikle mali alanda yeni kurumların kurulmasında görüldü.

Modern Denetimi Kurma Çabaları

Modern bir nezaret kurulmuş ancak bu modernlik daha çok şekilde kalmıştı. İşleyişi hala büyük ölçüde gelenekseldi. Modern bürokrasilerin ayırt edici özelliklerinden olan iş bölümü ve uzmanlaşma henüz sağlanamamıştı. Yürütme, denetleme ve hükme bağlama tıpkı geleneksel toplumlardaki gibi aynı kurum uhdesinde toplanmıştı. Ancak modern çağda devletin

[2] 1876 Kanuni Esasi, Tarih: 7 zilhicce 1293

[3] 7 Zilhicce Tarihli Kanun-ı Esasî'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 22/8/1909, (Düstur, İkinci Tertip, Cilt 1, s.638)

sorumlulukları artmıştı. Bir kurumun artan bu sorumlulukların tamamını yürütmesi mümkün değildi. İş bölümü ve teknik uzmanlaşma gerekliydi.

Mali işleri yürütmenin yanında kamu gelir ve giderlerini denetleme ve teftiş görevi de Maliye Nezaretine verilmişti. Ancak kurum bu yükü kaldıramadı (Akgündüz, 2012, s. 33). Kısa sürede bu durum anlaşıldı. Nezaretin denetim ve teftiş fonksiyonlarını yürütmek üzere yeni modern kurumlar örgütlendi. Ancak ilk denemede başarının beklenmesi zaten olanaksızdı. Kadim devlet kültüründe köklü değişiklikler gerekiyordu. Kurumların oturması için birkaç denemenin yapılması gerekti.

Mali işlerin denetimini yürütmek üzere farklı kuruluşlar örgütlendi. Önce yeni kurulan Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye veya Meclis-i Tanzimat'a bağlı çalışan ve kararları bunlarca onaylanan çeşitli komisyonlar kuruldu. 1840 yılında kurulan Meclis-i Muhasebe-i Maliye komisyonu bunlara örnektir. Tanzimat ile sınırlı bölgelerde vergilerin yeniden düzenlenmesi, tahsilatların düzenli işlemesi, yolsuzlukların önlenmesi ve hesapları kontrol işlerini ifa ile görevlendirilmişti (Akgündüz, 2012, s. 33).

Modern bir fonksiyonu yerine getirmek üzere modern bir kurum inşa edilmeye çalışılıyordu. Ancak modernleşmenin belirleyici özellikleri henüz bu kurumlarda görülemiyordu. Görevli bürokratlar yeterince uzmanlaşmış profesyoneller değildi. Farklı meclislerde farklı görevler alıyor, yeterli zamanı ayıramıyordu (Akgündüz, 2012, s. 34). Altyapı da tüm ülkenin etkili denetimi için yeterli değildi.

Zaten kaynaklar oldukça kısıtlıydı. Olanlar da öncelikli olarak ülke güvenliğini tesis etmek üzere harcanıyordu. Savaşların finanse edilmesi yeterince zordu. Modern bürokrasinin ihtiyaç duyduğu kaynakların ayrılması olanaksızdı. Tren yolu, telgraf gibi merkezin taşraya ulaşmasını sağlayacak yatırımlar çok yavaş ilerliyordu. Yeterli sayıda bürokrat da yetiştirilip maaşa bağlanamıyordu. Böylesi durumda kâğıt üzerinde işleyişi modern usullerle çizilmiş ve

isimleri değiştirilmiş kurumların görevlerini hakkıyla ifa etmesi olanaksızdı. Ancak denemeler devam etti. Maliye meselelerinin çözülmesine hayati önem atfediliyor, ülkenin kurtuluşu, haklı olarak burada görülüyordu. Bir yandan bütçe kurallara bağlanmaya çalışılırken bir yandan bunu denetleyici kurumların etkinliği de artırılmaya çalışıldı.

Meclis-i Muhasebe-i Maliye istenen etkiyi gösteremedi. Meclis-i Muhasebe-i Maliye kaldırılmadan buna yardımcı olmak üzere Zimemât Komisyonları kuruldu. Ancak benzer yetkiler verilmiş benzer şekilde örgütlenmişti (Akgündüz, 2012, s. 37). Farkı bir sonuç verme ihtimalleri çok düşüktü. Nitekim Zimemât Komisyonları da yetersiz kalınca ikisi beraber 1858'de ilga edildi. Bu kez de yine büyük değişiklikler olmaksızın Meclis-i Muhasebe ve Meclis-i Maliye adıyla iki yeni meclis kuruldu. Bunlardan Meclis-i Maliye Sayıştay'ın temelini oluşturuyordu (Durak Oldaç & Ergen, s. 301). Kurum yargı yetkileriyle donatıldı. Belirli konularda davalara bakıyor, gider ve gelirleri kontrol edip hüküm veriyordu. 1859'da Meclis-i Maliye lağvedildi ve görevleri Meclis-i Muhasebe'ye bağlı bir şube müdürlüğü gibi çalıştı. 1862'de bu alanda görev ifa edecek nihai kurum olarak Divan-ı Muhasebat kurulduktan sonra 1863'te Meclis-i Maliye de lağvedildi (Akgündüz, 2012, s. 37-47).

Görevi bizzat yerine getirecek kurumlar bu şekilde kapanıp açılırken diğer taraftan bunların reformlarını tartışıp düzenleme yapmak üzere de çeşitli komisyonlar aynı hızla görevlendiriliyordu. Kırım Savaşı sonrası bu süreç hızlandı. Savaşın finansmanı için ilk kez dış borç alınmıştı. Devletin içinde bulunduğu mali kriz daha da derinleşti. Mali reformları tartışarak çözüm bulmak üzere 1860 yılında Islahat-ı Maliye Meclisi Komisyonu Kuruldu. Henüz 15 gün sonra Meclis-i Vâlâ-i Ahkâm-ı Adliye'nin dahi üzerinde, maliye dahil bütün işleri ıslah ve teftiş etmek üzere Meclis-i Âlî-i Hazâin kuruldu (Akgündüz, 2012, s. 55-56). Henüz etkilerini gösterme fırsatı dahi gösteremeden bu kurum da kısa sürede lağvedildi.

Divan-ı Muhasebat'ın Kuruluşu

Lord Hobart ve Mr. Foster 7 Aralık 1861'de Osmanlı mali durumunu inceledi ve önerilerini de içeren bir yazı yazdı. Önerilerinden birisi de genel denetim için her nezaretin hesaplarını denetleyen bir kurumun oluşturulmasıydı. Bu kurumun nazırlıkları denetleyerek bir rapor oluşturması ve bu raporların yayınlanması öneriliyordu. Henüz bir ay geçmeden 21 Ocak 1862'de Sultan Abdülaziz, Maliye Nazırı Mümtaz Efendi'ye hitap eden yazısında Mali alanda ciddi reformlar yapılmasını istedi (Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları, 2000).

Sultan mali reformu ciddi tutmakta kararlıydı. Nezaret seviyesinde sınırlı kalmadı. Reformun sadaretten yürütülmesini istiyordu. Mali reformları yürütmek üzere Fuad Paşa'yı sadrazamlığa atadı ve Paşa kısa sürede bir rapor hazırladı. Raporun maddelerinden birisi de mali denetleme kurumunun gerekliliğiydi. Bu alanda örnek modellemesi ise Fransız sayıştayı *Cour des Comptes* oldu (Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları, 2000, s. 91).

Diğer taraftan İmparatorluğa borç veren yabancı kurum ve şahıslar borçlarını tahsil edeceklerinden emin olmak için bazı şart ve öneriler sunar olmuştu. Bu doğrultuda Fuad Paşa ile de İstanbul'da sık sık bir araya gelerek toplantılar yaptıkları biliniyordu (Kış, 2016, s. 39). Kırım Savaşı'ndan sonra Paris Antlaşması için Paris'e giderek 6 ay kalan Paşa da özellikle Fransız kurumlarını iyi tanıyordu (Akdemir & Yeşilyurt, 2022, s. 203)

Maliye nezareti hem gelir ve gider dahil mali işlevleri yürütmekle hem de bunları denetlemekle sorumluydu. Ancak teşkilatı bunları verimli şekilde yürütecek yeterliliğe sahip değildi. Taşradaki kurumlar merkez adına topladıkları vergileri kendilerine gelir kaydediyor merkez de taşraya gerekli ödenekleri göndermiyordu. Taşrada yürütülen işlere ilişkin ek belgeler de merkeze gönderilmiyor denetim önceki yıl gönderilen belgelerle kıyaslama ile sınırı kalıyordu (Kış, 2016, s. 29-30).

Bu durumdan anlaşılan modernleşmenin kâğıt üzerinde kalmış olduğuydu. İsimler ve teşkilatlar değişmiş ancak fiili işleyiş değişmemişti. Merkez ve taşra arasında para aktarma sorumlulukları yerine getirilmiyordu. Taşra birimleri yine kendi topladıkları gelirlerden harcama yapıyordu. Tek fark durumun bu sefer legal olmamasıydı. Merkez de yine para akışını denetleyemiyordu. Çünkü gerekli denetim altyapısı gelişmemişti. Merkez, işleyişi gösterir belgeleri taşradan temin edemiyordu.

Divan-ı Muhasebat, Osmanlı maliyesinin düzenlenmesi amacıyla yüce mahkeme olarak 29 Mayıs 1862'de işte bu şartlarda kuruldu (Akyel & Baş, Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu, s. 377). Görevi hesapların tetkik ve kontrolüydü (Morawitz, 1978, s. 121). Ancak bakanlar kurulu üyesi bir nazırlık gibi teşkilatlanmıştı (Akgündüz, 2012, s. 62). Dolayısıyla hala padişaha bağlı, onun mülkünü denetleyen bir konumu vardı. Bütçe hakkının denetiminden bahsetmek mümkün değildi. Zaten pek çok diğer reform gibi pragmatik amaçlarla yapılmıştı.

Görev ve yetkileri arasında bakanlıklar ve diğer kurumların gelir ve giderlerini denetlemek vardı. Bunu etkili şekilde yerine getirebilmesi için yargı yetkisi ile donatıldı. Kurumun etkinliğini artırmak için alınan diğer bir önlem ise üyelerinin kaydı hayat şartı ile atanmasıydı. Padişah üyeleri atıyor ancak azledemiyordu (Akgündüz, 2012, s. 75). Bu durum mali denetimin yürütme dışına çıkmaya başladığı anlamına geliyordu. Henüz genel kabul görmüş bir bütçe hakkından bahsedilemese de fikir yavaş yavaş oluşuyordu.

Kurumun teşkil amacı ülkeyi mali sıkıntılardan kurtarmasaydı. Geçmiş dönemde yaşanan darlıklar sonucunda devlet sıklıkla para basma yoluna başvurmuştu. Bu durum zaman içerisinde krizi derinleştirdi. Devlet durumun farkındaydı ve piyasada dolaşan karşılıksız kaimeleri dolaşımdan kaldırmak istiyordu. Bu görev Divan-ı Muhasebat'a verildi. Kurum kısa sürede bu görevi başarıyla ifa etti ve yaklaşık 33 milyon kaimeyi dolaşımdan kaldırdı. Bu

durum, kurum için önemli bir prestij kaynağı oldu (Kış, 2016, s. 32-35). Ancak görev tanımından alakasız olan verilen bu görev reformların anlaşılmadığı yalnızca pragmatik olarak yapıldığını gösteriyordu.

Kuruluş ise hala tamamlanmamıştı. Başkan atanmış ancak alt kademe kadrolar hala boştu. Atamalar gecikti. Kurum nizamnamesi bir türlü yazılmadı. Öte yandan Meclis-i Muhasebe-i Maliye henüz ilga edilmemişti. Bu durum hem denetimde çok başlılık meydana getirmek hem de israfa yol açmakla eleştirildi (Kış, 2016, s. 36-37). Bu durumda iki kurumdan birinin kapatılması icap etti. Elbette hali hazırda işler olan kurum değil, nizamnamesi olmayan ve atamaları yapılmamış yeni kurum kapanmaya mahkûm oldu. 25 Şubat 1863'te Divan-ı Muhasebat kapatıldı.

Açık kalması tercih edilen Meclis-i Muhasebe-i Maliye ise denetimde yetersiz kalıyordu. Verimli hale getirmek üzere bir dizi girişimde bulunulsa da başarısız oldu. Daha köklü bir değişiklikte karar kılındı. Divan-ı Muhasebat yeniden teşkil olunmak üzere bu kurum ilga edildi. 6 Temmuz 1863'te Divan-ı Muhasebat yeniden kuruldu (Şener, 1988, s. 72). Bu tarihten itibaren hem bürokrasimizin hem demokrasimizin önemli bir parçası olarak faaliyet gösterdi. Tarih içerisinde şartlar değişti. Kurumdan beklentiler çeşitlendi. Sorumluluğu giderek arttı. Bu yüzden çeşitli reformlarla kimi zaman yapısı kimi zaman fonksiyonları değiştirildi.

Yürütmeden Bağımsız Denetim Çabaları

Kurumun ilk nizamnamesi kuruluşunun hemen ardından, 4 Ekim 1863 yılında Divan-ı Muhasebat heyeti tarafından hazırlandı. Teklif taslağı ve buna verilen sadaret tezkiresi, o günlerde kurumun konumu ve yöneticilerin kuruma olan bakışı ile çekincelerini açık şekilde ortaya koymaktadır. Taslağın 5. maddesi, Divan-ı Muhasebat'ın taşraya müfettiş gönderme yetkisini Maliye Nazırlığının iznine tabi tutuluyordu. Sadaret de layihaya verdiği tezkirede bu

yetkinin izne bağlı bırakılmasına özel önem vermiş ve maddenin kalması gerektiğini özellikle belirtmiştir. Taslağın 9. maddesinde ise Divan-ı Muhasebat azalarının görevden azil yasağı düzenleniyordu. Tezkire kurumun görevlerini layığıyla yerine getirebilmesi için bu güvencenin önemli olduğunu kabul ediyordu. Ancak azaların başka görevlere atanmasına izin verilmesinin gerekliliği belirtilerek taslağa eklenmesini istiyordu (Akgündüz, 2012, s. 82).

Kurum giderlerinin ödeneceğine dair 13. maddeye hangi giderlerin olduğunun eklenmesi, 20. bentte yapılacak denetimlerin hazineye hangi sürede teslim edileceğinin belirlenmesi, denetimi yapılan memurlara berat verileceğini belirten 22. bentte kurumlara da berat verileceğinin eklenmesi istenmiştir. Taslağın 23. bendinde ise Divan-ı Muhasebat'ın verdiği kararların başka mercilerde görüşülemeyeceği düzenleniyordu. Tezkirede buraya mahkeme ve meclislerde de görüşülemeyeceğinin eklenmesi ve kurumun daireleri arasındaki uyuşmazlıkların ancak Meclis-i Vâlâ'da istinaf olabileceğinin eklenmesi istenmiştir (Akgündüz, 2012, s. 83).

Sonuç olarak nizamname belirginleşti. Buna göre kurum 1 başkan ve 7 azadan oluşur. Azalardan biri 2. başkan, biri başkâtiptir. Gereği kadar murakıp görevlendirilir. Başkan dahil 3 üye olmaksızın karar alınamaz. 1865 nizamnamesi ile aza sayısı 12'ye çıkarılmıştır. Altışar üyeden oluşan iki daire kurulmuş bunlarda biri Maliye diğeri ise Muhakemat olarak isimlendirilmiştir (Akgündüz, 2012, s. 85-98).

Maliye dairesi hazine denetimine bakarken Muhakemat dairesi iltizam kaynaklı davalara bakıyordu. Hazine, mültezim müteahhitler arası anlaşmazlıklar değerlendirilerek karara bağlanıyordu (Gözübüyük, Sayıştay ve Yargı Görevi, 1966, s. 158). Yargı tarafını teşkil eden bu kanat iyi işlerken denetim tarafında sıkıntılar vardı (Kış, 2016, s. 52). Devlet yargı fonksiyonuna aşinaydı nasıl yapacağını biliyordu. Ancak denetim yeniydi nasıl yapılacağı bilinmiyordu ve tamamlayıcı unsurları ile altyapısı yoktu.

Tüm bu değerlendirmeleri beraber ele aldığımızda aslında çelişkili bir tablo ortaya çıkmaktadır. Kurumun kararlarının başka herhangi bir mercide görüşülemeyeceği taslakta düzenlendiği halde güçlendirilmesi istenmiş. Azaların azil yasağına da önem verilerek gerekliliği zikredilmiş. Böylece kurum güçlendirilirken üstlendiği vazifelere verilen önem de gösterilmiş. Diğer taraftan ise kurumun müfettiş gönderme yetkisi Maliye Nazırlığının iznine tabi tutularak önemli bir sınırlandırma getirilmiş.

Bu durum iki faktörün sonucu olabilir. Mali kaygılar, dış baskılar ve iç beklentiler kurumun kuruluşunu ve güçlendirilmesini tetiklemiş, yaşanan zorlukların çözümü olabileceğine dair inanç geliştirilmişti. Ancak devlet kültürüne yeni olan kuruma karşı çekinceler de atılan adımları etkiliyordu. Eski bürokrasinin de bu çekinceleri lehine kullandığı söylenebilir. Oldukça köklü ve güçlü bir kurum olan Maliye, bu yeni kuruma karşı direniyor ve gücünü kaybetmek istemiyordu. Bu yüzden yönetim ve denetimi olabildiğince kendi kontrolü altında tutmak istiyordu.

Kurumun ideolojisi ve çalışma prensiplerinin yeterince anlaşılmadan pragmatik şekilde uygulanmaya çalışıldığı da söylenebilir. Demokratik yönetimin denetleyicisi olması gereken kurum, fazla banknotların piyasadan çekilmesi gibi icrai görevler alıyordu. Kurum hala olgunlaşmamış, modern bürokratik görevlere yeterince eklemlenememişti. Aksaklıklar devam etti. İyi çalışamadı.

Kanuni Esasi ve Kurumun Anayasal Zemin Kazanması

Kanuni zemin oluşturulsa da kurum işlevsel değildi. Açık bulunduğu süre zarfında kesintisiz olarak işleyememişti. İşlediği zamanlarda da yeterince etkili olamıyordu. Yeni bir kurumdu. Oturmuş devlet gelenekleri ve yerleşik bürokrasi içerisinde yer edinmekte zorlanıyordu. Kurumlar denetlenme fikrinden hoşnut değildi. Özellikle Maliye Nezareti

yetkilerini paylaşmak istemiyordu. Bu alanda faaliyet gösteren başka bir kurumun varlığından memnun değildi. Ancak Sultan Abdülhamid mali disiplini sağlamakta kararlıydı. Ülke ancak bu şekilde mali darboğazdan kurtulabilirdi. Halihazırda var olan kurumların bunu sağlayamadığı aşikardı. Sultan değişimin ve denetimin gerekliliğinin farkındaydı. Bu yüzden Divan-ı Muhasebat'a önem veriyordu. Varlığını bizzat destekliyor ve güçlendirmeye çalışıyordu.

Sultan bu önemi Kanun-i Esasi'ye de yansıttı. Mithat Paşa ile hazırladığı ilk Anayasamızda Divan-ı Muhasebat'a da yer verdi. Böylece Divan-ı Muhasebat, anayasal bir kurum haline geldi. Önemli bir güvence kazanarak güçlendi. Kuruma Anayasanın 105-107 olmak üzere üç maddesinde yer verildi.

"*Madde 105 - Emvali devletin kabuz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâtını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arzeylemek üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi riyaseti vükelâ vasıtasile bu takrir tarafı hazireti padişahiye dahi arzeder.*

Madde 106 - Divan-ı Muhasebatın âzası oniki kişiden mürettep olacak ve herbiri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tastik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere ba iradei seniye nasvolunacaktır.

Madde 107 - Divanı Muhasebat âzasının evsafı ve vezayifinin tafsilatı ve surati istifa ve tepdil ve terakki ve tekaüdü ve akkamının keyfiyeti teşkili bir nızamı mahsus ile tâyin olunacaktır."

Böylece kurumun hem temel görevi ve hem iç yapısı Anayasa ile belirlenerek en üst seviyeden güvence altına alındı. 105. maddeye göre kurumun görevi memurlarca tutulan devlet

muhasebelerinin incelenmesi ve raporlanmasıydı. Hazırladığı raporu Heyeti Mebusan'a yılda bir; padişaha ise 3 ayda bir raporlayacaktı.

106. madde ise kurumun iç düzenine ilişkindi. 12 üyeden oluşacağını belirtir. Bunlar ise kaydı hayat şartı ile atanır. Ancak Heyeti Mebusanın çoğunluğunun oyu ile azledilebilirler. Bu madde özellikle önemlidir. Kurumu yürütme erkinden bağımsız hale getirmeyi amaçlamıştır. Görevlerini güvence altına alarak görevlerini bağımsız olarak yürütmelerini sağlamıştır. Kurum üzerinde herhangi bir gücü kalmayan yürütme erkine karşı elini güçlendirerek denetimlerin daha etkili yürütülmesi sağlanmıştır.

107. madde ise üyelerde aranacak özellikler, emeklilik ve görevden ayrılmaları gibi durumların özel bir kanun ile belirleneceği belirtilmiştir. Böylece bu hususlar hakkında yasama organına serbestlik bırakılmıştır.

II. Maliye Nezaretinden Tam Bağımsız Denetim

Divan-ı Muhasebat 1876 Anayasasında düzenlendiğinde aktif değildi. Anayasada hükümleri vardı ancak fiili durumda yoktu. Bu durum anayasanın yasama organına Divan-ı Muhasebatın kurulması için talimat verdiği anlamına geliyordu (Gözübüyük, Sayıştay ve Yargı Görevi, 1966, s. 158). Bu emrini yerine getirmek üzere 1878 yılında kurumun yeniden düzenlenmesi için taslak teklif hazırlandı. Ancak önceki denemelerin başarısızlığı karar alıcıları denenmiş örneklerden daha fazla etkilenmeye itti. Sonuç olarak bu nizamnamede öncekilerden farklı olarak ağır şekilde Fransız etkisi görüldü.

Taslağa göre kuruma, harcama yapan tüm memurları Maliye Nezareti'nden dahi bağımsız şekilde davet etme ve yargılama yetkisi veriliyordu. Ayrıca devletin mali durumu hakkında padişaha 3 ayda bir rapor sunacağı belirtilmişti (Akgündüz, 2012, s. 110). Böylece

anayasal statü kazanan kurum bağımsızlığını kazanmış ve devletin en güçlü kurumlarından biri olarak kendine önemli bir yer edinmiş olacaktı.

Harcamaların gerekli görülen yerler için harcanıp harcanmadığı, gelir ve giderlerin zamanında düzenlenip düzenlenmediği, maliye memurlarının mevzuata uygun hareket edip etmediği ve ilamların uygulanması Divan-ı Muhasebat tarafından kontrol edilecekti. Taslak mecliste yoğun şekilde tartışıldı. Gerekliliği sorgulandı ve yargı yetkisinin olmaması gerektiği belirtildi. Onaylanmayınca komisyona geri gönderildi. Süreç nihayete ermeden 14 Şubat 1878'de meclis tatil edildi. Böylece tasarı kadük kaldı ve yasalaşamadı. II. Abdülhamit meclisin kapalı olduğu bu dönemde taslakta birkaç değişiklik istedi. Sonra kararname olarak onayladı. Bu süreçte kurumun işler hale gelmesi ve etkili olması için Sultan büyük çaba gösterdi. Kuruma şahsi hazinesinden aylık 100.000 guruş yardım yaptı. Maliye memurlarının yoğun olarak kanuna aykırı davranması bu tavrında etkili oldu (Kış, 2016, s. 59-62).

Bu noktada bürokrasideki güç mücadelesi ve Sultan Abdülhamit'in kişisel özelliklerinden bahsetmek de faydalı olacaktır. Kurumun önünün kesilmesinde Maliye bürokratları yoğun çaba sarf ediyordu. Çünkü devletin temelinden beri mali yönetim bakanlığın tek elinde sayılırdı. Bunu başka bir kurumla paylaşmak istemiyorlardı. Bunu yapacak güçleri de vardı.

Diğer taraftan Padişah gidişatı değiştirmek için değişiklik gerektiğinin farkındaydı. Mevcut aygıtlarla krizden çıkılamıyor ve yeterli ilerleme sağlanamıyordu. Mali disiplin bir türlü yerleştirilememişti. Ülkenin gidişatı için bu olmazsa olmazdı. Padişah'ın karakteri de bu yöndeydi. Nitekim saray harcamalarının yoğun olarak tartışıldığı bu dönemde Sultan Abdülhamit hanedanda Pinti Hamit olarak anılıyordu. Kişisel becerileri ve tutumluluğu sayesinde hazinesini, devletin kimi organlarını besleyecek kadar büyütmüştü. Devletin

hazinesini de aynı şekilde yönetmek istiyordu. Divan-ı Muhasebat da bu bağlamda biçilmiş kaftandı. Böylece 1879 Kanunnamesi yayınlandı.

Öncelikle iç işleyişte bazı değişiklikler yapıldı. 1865 nizamnamesinde belirtilen 12 üyeye ek olarak bir müddeiumumi, bir başkatip, 10 mümeyyiz ve 10 mülazım da teşkilat şemasına eklendi. Kurum 2 daire halinde çalışmaya devam ederken yargı bağımsızlığı ve her türlü kurumdan bağımsız müstakil bir yapı oluşu kanunnamesine eklendi (Akgündüz, 2012, s. 110).

Bu esnada kurum geçici olarak Maliye binalarında görev yaptı. Ancak bu uygun görülmedi. Kısa süre sonra Meclis-i Ayan binasında odalar hazırlandı. Çalışmalar buradan yürütüldü (Kış, 2016, s. 63). Bu durum sembolik olarak oldukça önemlidir. Zira kurum artık Maliye Nezaretinden bağımsızdı. Müstakil olarak meclis adına denetim yapmaya başlamıştı. Yer değişimi bu durumu fiili durumda da desteklemek için önemliydi.

İlk genel kurul toplantısında Maliye Nazırı davet üzerine hazır bulundu. Denetimin nereden başlanacağına dair tartışmalara katıldı. Bu konuda adım atılmadan önce Hazinenin görüşünün beklenmesi gerektiğini önerdi ve ilerleyen zamanlarda da genel kurulu bilgilendireceğini söyledi. Ortak yürütülen çalışmalar sonunda denetime o yıl başından itibaren başlanmasına karar verildi. Sonra geriye dönük belirli bir düzen içerisinde denetim yapılacaktı (Kış, 2016, s. 63-65).

Hazineden ödenek alan tüm daire ve nezaretlerin hesapları kontrol edilecekti. Bunun için muhasebe kayıtlarının uygun olarak düzenlenmesi ve gerekli belgelerle Divan-ı Muhasebat'a gönderilmesi istendi. Bunun tüm ülkeyi kapsayacak şekilde yapılması planlandı. Ancak imkanlar yeterli değildi. Denetim İstanbul ile sınırlı kaldı. Taşra denetimini yapacak yeterli uzman yoktu. Bu hesaplar taşrada kurulan komisyonlarca denetlenip özetleri gönderildi (Kış, 2016, s. 70-71).

Gelen Muhasebe kayıtları da ön kontrolden geçirilip iyileştiriliyordu. Ancak yeterli gelmedi. Maliye'den yetkililer çağrıldı. Veriler hayli düzensizdi ve denetim yapılmasına olanak vermiyordu. Hazine içerisinde bir komisyon kurularak belgelerin düzenlenmesi istendi (Kış, 2016, s. 66-74). Keza tüm hesapların birbirleriyle ve normlarla kıyaslanması için belirli bir format ve standartta olması gerekirdi. Dönemin şartlarında bu standardı yakalamak oldukça zordu. Çeşitli komisyonlar kurularak mücadele edildi ve verilerin kalitesi artırılmaya çalışıldı.

Komisyon çalışmalarına rağmen uyum sağlanamadı. Denetim sağlıklı şekilde yürütülemedi. Bunun üzerine verilerin baştan aynı formatta gelmesi için cetveller düzenlendi (Kış, 2016, s. 76). Bu çabalar denetim alt yapısı kurmak üzerineydi. Ülke henüz hazır değildi ancak hazır olması için reform gerekliydi. Kurum da çalışmalarını bu yönde süratle ilerletti.

Taşradan belge isteklerini Maliye aracılığıyla yürütüyor kararları sadaret aracılığıyla uyguluyordu (Kış, 2016, s. 78-79). Yani yaptırımlarını doğrudan uygulama yetkisi henüz yoktu. Tüm kurumlardan bağımsız olsa da Maliye Nezareti ve Sadaret makamlarına hala ihtiyaç duyuyordu. Tam bağımsız denetim henüz tesis edilememişti.

Eksikliklere karşın denetimin aşamaları belirlenmişti. Buna göre süreç mümeyyiz incelemesi ile başlar. Hesabı inceleyip hakkında bir rapor yazarak ilgili daireye iletir. Dairede hesabı inceleyen aza gerekli görürse kendi de inceleme yapar. Duruma göre mümeyyiz raporda düzenleme yapar. Sonra aza raporu muhakeme dairesine sunar ve yargılama başlar. Rapor hakkında kararı ilgili Divan-ı Muhasebat dairesi verir. Temyiz makamı ise Şura-yı Devlettir. Bu esnada Divan-ı Muhasebat hesap sorumlularını çağırabilirdi. Çağrılan sorumluların da hesap verme zorunluluğu vardı (Şener, 1988, s. 72).

Diğer taraftan 1876 Anayasasında bütçenin kanun olarak tanımlandığı belirtilmişti. Böylece bütçe hakkı yasama organına verilmişti. Ayrıca bütçenin yıllık kanun olarak uygulanması, bütçe hakkının bir yıllığına yürütme organına devredilmesi demektir. Bu devir de

denetimi gerekli kılar. Divanı Muhasebat da bu noktada devreye girer. Ancak 1908 değişikiklerine kadar bu usul uygulanmadı. Bütçe, aslında tahminden ibaret olan Sal Muhasebeleri şeklinde yürütüldü. Yine de bu tahminlerin denetlenmesi ön görülmüş, bu görev de Divan-ı Muhasebat'a verilmişti.

1879 yılında Maliye Nezaretine bağlı Maliye Teftiş heyeti kuruldu. Heyetin amacı da mali disiplini sağlayarak kayıp ve kaçakları önlemekti. Zaman içerisinde Divan-ı Muhasebat güçlendi ve bu görevi tek eline almaya başladı. Bu durumda Maliye Teftiş heyetininde Divan-ı Muhasebat'a bağlanması uygun görüldü. Akabinde devlet 16 teftiş dairesine bölündü. Her daireye padişah bir müfettiş, Divan-ı Muhasebat bir müfettiş muavini atayacaktı. Sevk ve idareleri ile sicilleri Divan-ı Muhasebat tarafından tutuldu. Ancak bu deneme kısa sürdü ve bir yıl sonra heyet yine Maliye Nezareti'ne bağlandı (Kış, 2016, s. 92-99).

Kurum Kanun-i Esasi de verilen 3 aylık takrir hazırlama görevini ilk kez Kasım 1879-Şubat 1880 dönemi için yerine getirdi. Dairelerin nakit miktarları ile borç ve alacaklarını gösteren takriri Padişaha sundu. Padişah bu rapordan oldukça memnun kaldı ve devam ettirilerek gazetede yayımlanmasını istedi (Kış, 2016, s. 104-106). Böylece kurum için önemli bir şart daha sağlanmış oldu. Kurumun temelinde yatan fikrin bütçe hakkının denetimi olduğunu belirtmiştik. Bu hakkın sahibi ise özünde ancak halktır. Kurum denetimlerini yapar, durumu raporlar ve yayınlar. Böylece halk vergilerinin nasıl kullanıldığı hakkında bilgi sahibi olur. Yaptırım da halka bırakılır. Padişah'ın bu kararıyla da Divan-ı Muhasebat raporlarının halk için yayınlanması yolu ilk kez açılmış oldu.

Denetim tarafında yaşanan zorluklar ise devam ediyordu. Bazı evraklar çeşitli sebeplerle geç gönderiliyordu. Bu durum denetimi kaçınılmaz olarak aksatıyordu. Önüne geçmek için yaptırımlar kondu. Artık belgeleri geç gönderenlerden önce yarım maaş tekrarında tam maaş kesilecekti. Üçüncü kez geç gönderen memur ise görevinden azledilecekti. Kayıtları uygun

olarak hazırlayıp gönderen memurların ise idarelerine yazılarak ödüllendirilmeleri isteniyordu. Kurum personeli ise çoğunlukla Mülkiye Mektebinden sağlansa da okul yetersiz kalıyordu. Bu eksiği kapatmak için 1880 yılında kurum binasında Mekteb-i Fünun-ı Maliye okulu açıldı (Kış, 2016, s. 106-112). Böylece kurum kendi personelini kendi yetiştirmeye başladı.

Bütçe Hakkının Tesis Edilmesi

13 Nisan 1909 yılında 31 Mart Vakası gerçekleşti. Ordunun içerisinde alaylılar denen bir grup ayaklandı ve yönetime el koymak istedi. Ancak başarısız oldular. Ayaklanma, ordunun içerisinde mektepliler olarak adlandırılan karşı grup tarafından bertaraf edildi. Galip gelen kesim olaylardan güçlenerek çıktı ve yönetimi eline aldı. II. Abdülhamid tahttan uzaklaştırıldı. Saltanatın yönetimdeki rolü neredeyse tamamen silindi. Bir grup bürokratik elit ve onların kontrolündeki meclis ülkenin kontrolünü ele geçirdi. Bunu sağlamak için Anayasada da bazı değişiklikler yaptılar.

1909'da yapılan bu Anayasa değişikliklerinin çoğu meclisi öne çıkarmak içindi. Padişahın yetkileri sınırlandırıldı. Hatta neredeyse sembolik hale geldi. Meclis güçlendi. Gerçek anlamda parlamenter bir meşrutiyet kuruldu. Hükümet artık padişah değil meclis tarafından seçilecekti. Paralel olarak sorumlulukları da meclise karşı olacaktı.

Meclisin yönetimde güçlenmesi bütçe hakkına giden yolda bir aşama daha kat edilmesi anlamına geliyordu. Meclisin yönetimde söz sahibi olması demek kaynakların toplanması ve kullanılmasında da söz sahibi olması demekti. Bu durum değişikliklerde de şöyle zikredilmiştir;

"*Sekseninci Madde - Masarifat-ı umûmîye muvazene kanununda gösterildiği vechile Heyet-i Meb'usan'da tafsalâtı ile tetkikolunduktan sonra miktarına vükelâ hazır olduğu halde*

mebusanca karar verilir. Buna karşılık olacak varidatın keyfiyet ve kemiyeti ve suret-i tevzi ve tedariki vükelâ huzuru ile tayin edilir" (değişik 1909).

Buna göre bütçe yapma hakkı meclise veriliyordu. Gelir toplama konusunda yürütmeye esneklik tanınsa da bütçe hakkı temelde artık meclisindi. Ödenek yetkilerini yıllık olarak görüşüp karara bağlayacaktı. Hükümet ancak bundan sonra devletin kaynaklarını kullanarak ülkeyi yönetebilirdi. II. Meşrutiyet yönetimi bir yandan Anayasayı tekrar uygulamaya koyarken diğer taraftan bütçesini de hazırlayarak meclise sunmuştu. Meclis de bu tasarıyı tetkik ederek onayladı. Böylece Osmanlı Devleti'nde ilk kez modern bütçe yapılmış oldu (Orhan, 2014, s. 9). Ancak Parlamento açısından milli hakimiyetin en önemli göstergesi olan bütçe hakkı sadece onay aşamasıyla sınırlı kalamazdı. Uygulama sonuçlarının tasdiki aşamasında kullanılması da şarttı. Milletvekillerinin her zaman bu teknik bilgiye sahip olamayacağı aşikâr olduğu için bu noktada Sayıştay gibi bir kuruma ihtiyacı olacaktı (Feyzioğlu, 1993, s. 23).

Cumhuriyet Dönemine Geçiş

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu savaş ortamında dahi mali denetim arka plana atılmadı. Hatta her zamankinden çok önem verildi. Kaynaklar kıt, ihtiyaçlar fazlaydı. Verimli ve etkili kullanılması gerekiyordu. Bunun yegâne yolu da mali denetimin kurulması ve işlemesiydi.

Meclisin açılışından itibaren yapılan giderlere ilişkin belgeler, Maliye Vekâlet'ine bağlı bir kalem tarafından kontrol ediliyordu. Ancak yürütmenin işlerinin yine yürütme tarafından kontrol edilmesi uygun görülmedi. 28 Şubat 1922 Avans Kanunu'nun 5. Maddesi, harcamaları meclisin içinden kurulacak bir komisyonun denetlemesini karara bağladı. Bu denetimler ışığında da 3 ayda bir rapor sunulacaktı (Akgündüz, 2012, s. 134). Böylece mali denetim yürütme kanadından alınarak yasama organına verilmiş oldu. Yüksek Denetim'in temelindeki

fikir gerçekleştirilmiş oldu. Bu adımı Osmanlılarda Hesap Yargısı'nın kuruluş sürecinin ideolojik olarak tamamlandığı tarih olarak kabul edebiliriz. Harcamalar yasama organı tarafından denetleniyordu. Yürütme organının herhangi bir müdahalesi söz konusu değildi. Raporlama da yürütme organında değil bizzat yasama organına yapılıyordu.

Öte yandan denetimin bizzat meclis tarafından yürütülmesi zor ve verimsiz olurdu. Alanda uzmanlaşmış, profesyonel bürokrasiye ihtiyaç vardı. Zaten Divan-ı Muhasebat da bu yüzden kurulmuştu. Ancak İmparatorluğun yıkılış sürecinde kesintisiz olarak hizmet edemedi. Kurum aktif değilken ve TBMM kurum hakkında yeni bir düzenleme yapmamışken 29 Nisan 1923'te bütçesine ödenek kondu. Böylece Divan-ı Muhasebat TBMM döneminde de İmparatorluk döneminden kalma nizamnamesi ile faaliyet göstermeye devam etti (Akgündüz, 2012, s. 135). 24 Kasım 1922 yılında ise 374 sayılı kanunla yeniden kuruldu. Buna göre Divan-ı Muhasebat 1 başkan, 3 2. başkan ve 8 üyeden oluşacaktı. Bunlar da meclis tarafından atanacaktı. Azletme yetkisi de yine meclisindi. Denetimler ise meclis adına yürütülecekti.

Kurumun iç yapısından belirtilen küçük değişiklikler yapıldı. Asıl önemli olan ise organik bağları idi. Kurum artık yürütme organından tamamen bağımsızdı. Tek ilişkisi doğrudan yasama organı ile kurulmuştu. Cumhuriyet dönemine geçilirken kurumun yapısındaki en büyük değişiklik bu alanda yapıldı. İşleyişe dair ise herhangi bir düzenleme yapılmayarak İmparatorluk nizamnamesinin bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin geçerliliğini sürdüreceği belirtildi.

1924 Anayasası da Divan-ı Muhasebat'a yer verdi[4]. Kurum böylece Cumhuriyet döneminde de anayasal bir kuruluş olmaya devam etti. Devletin henüz kuruluş aşamasında

[4] 1924 Anayasası, Kabul Tarihi: 10/1/1945, (R.G. Tarih: 15/1/1945, Sayı: 5905)

olduğu dönemde Divan-ı Muhasebatın Anayasa ile düzenlenmesi kuruma verilen önemi göstermektedir.

"*Yüzüncü Madde- Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masirifatını kanunu mahsusuna tevfikan murakabe ile mükellef bir Divanı muhasebat müessestir.*

Yüz Birinci Madde- Divanı muhasebat umumî mutabakat beyannamesini taallûk ettiği Hesabı katî kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdim tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder."

Kurumun görevi benzer şekilde yinelenmiştir. Devletin gelir ve giderlerini denetleyecekti. Ancak bu kez denetimin kanuna uygunluk açısından yapılacağı belirtilmiş yani önceden belirli standartlar koyulmuştur. Ayrıca Divan-ı Muhasebat'ın Meclise bağlı olacağı belirtilmiştir. Böylece yürütme organından bağımsızlığı tekrarlanmış ve organik bağları sadece yasama organı ile kurulmuştur.

Diğer taraftan Hesap Kanununun Büyük Millet Meclisine sunulmasının ardından Genel Uygunluk Bildiriminin kurumca Meclise sunulacağı belirtilmiştir. Bu hüküm özellikle önemlidir. Kesin Hesap Kanunu Meclisin bütçe hakkı denetimindeki en kapsamlı aracıdır. Bunun uygunluğunu denetleme konusunda Meclise yardımcı yegâne kurum Divan-ı Muhasebat olarak belirlenmiş ve kilit bir rol verilmiştir.

1911 tarihli Muhasebe-i Umumiye kanunu da doğrudan kurumu düzenlemese de mali yönetimi düzenlediği için Divan-ı Muhasebat'ı etkiliyordu. Bu kanun da TBMM döneminde geçerliliğini korudu. Harcamalar henüz yapılmadan Divan-ı Muhasebat tarafından vize edilmesini öngörüyordu. Tüm ülkede bunun uygulanması özellikle dönemin şartlarında pek de mümkün değildi. Nitekim 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanunu eski

kanunu yürürlükten kaldırdı[5]. Harcama öncesi vize uygulamasını da sadece merkez teşkilatları ile sınırlandırdı. Muhasebei umumiye ve diğer kanunlarla istisna tutulanlar hariç tüm giderler kurumun harcama öncesi vizesine tabi tutuldu. Diğerleri de harcamadan sonra kurumun vizesine mecburdu. Uygun görülmeyenler hakkında ise kurum tazmin kararı verecekti.

1928 yılında 1249 sayılı kanun ile Divan-ı Muhasebat ilamları için icra hükümlerinin uygulanacağı belirtildi. 1931 yılında kurumun daire sayısı üçten dörde çıkarıldı. Dolayısıyla kadrosuna 1 daire başkanı ve 3 üye eklendi. 1934 yılında 2514 sayılı kanun çıkarıldı. Bu kanunla kurumun işleyişi ve iç yapısı detaylı olarak düzenlendi ve tek kanunda toplanmış oldu (Akgündüz, 2012, s. 142). Sözü edilen kanunun birinci maddesine, Anayasada belirtilen hususlar aşağı yukarı tekrarlanarak görev hatları genel hatlarıyla belirlendi. Buna göre Divan-ı Muhasebat BMM'ye bağlı olarak Devletin malları ile gelir ve giderlerini, idare ve muhafaza edenlerin hesaplarını kanuna uygunluk açısından inceleyecekti.

Bir birinci başkan, yeterince daire başkanı, bir başkatip, Hazine mümessili sıfatıyla Maliyece seçilecek bir müddeiumumi bulunur. Başkan ve üyeler BMM bütçe, Divanı Muhasebat ve Maliye komisyonlarının ortak olarak göstereceği adaylar arasından BMM'de gizli oy ve mutlak çoğunlukla seçilir. Değişmeleri de ancak BMM kararıyla olur. (md1,2,4,5)

Daireler üç üye ve bir başkandan oluşur. Her biri hesap mahkemesidir. Karar vermek için bir başkan ve iki üyenin hazır bulunması gerekir. Kurumların hesabını tutan tüm memurlar ilgili evrakları kuruma vermeye mecburdur. İlamlar icra kanununa göre infaz edilir. Dairelerin verdiği kararlar Divan umumî heyetinde temyiz olunur. Temyiz kurulu 12 zat ile kurulur. Birinci başkan heyete başkanlık yapar. Temyize taşınan kararı verenler bu heyete katılmazlar. Kararlar çoğunluk usulüyle alınır.

[5] 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, Kabul Tarihi: 26/5/1927, (R.G. Tarih: 9/6/1927, Sayı: 606)

Bu kanun ile Sayıştay kaba hatları ile günümüz modern devletlerde aldığı şekli almış ve dönüşümünü büyük ölçüde tamamlamıştır. Temelde gerekli iki şart da bu kanunda vücuda gelmiştir. Birincisi bütçe hakkının temsilcisi olarak halkı temsil eden yasama organı adına faaliyette bulunma. İkincisi ise bu alanda uzmanlaşmış profesyonel bürokrasi tarafından yürütülme.

1050 ve 832 Sayılı Kanunlar Döneminde Sayıştay

1870'ten sonra yapılan reformlarla Divan-ı Muhasebatın yalnızca organik yapısın değiştirilmiş, sistem ve fonksiyonlarına ilişkin değişikliğe gidilmemişti (Bilgen, 2012, s. 41). Ancak değişen şartlar daha köklü değişikliler gerektiriyordu. Bu bilinç altında yazılan 1961 Anayasası, Sayıştay'a üç temel görev verdi: 1-) Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adında denetlemek, 2-) Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, 3-) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak (Gözübüyük, Sayıştay, 1962, s. 305)[6].

Anayasa bu alanı düzenlese de yeterli değildi. Cumhuriyet'in ilanından sonra mali yönetim öncelikli konulardan biriydi. Yeni kurulan devletin ayakta kalabilmesi için kaynaklar verimli kullanılmalıydı. Bunun yolu da mali disiplinden geçiyordu. Devletin mali yönetimini düzenlemek üzere 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanunu çıkarıldı.

Tüm mali süreçler bu kanunda düzenleniyordu. Yürütme süreci baştan sona kurala bağlandı. Elbette yürütme denetim olmadan olmazdı. Kontrol aşaması da mali yönetimin bir süreci olarak kanuna işlendi. Bu yetki de eskiden olduğu gibi Divan-ı Muhasebat'a verildi. Kurumun yetki ve sorumlulukları ile işleyişi aslen kendi düzenlemelerinde belirtilmişti. Ancak

[6] 1961 Anayasası, Kabul Tarihi: 9/7/1961, (R.G. Tarih: 20/7/1961, Sayı: 10859)

mali süreç içerisindeki rolü 1050 sayılı kanunda daha açıktır. Bu yüzden sözü edilen kanunun Divan-ı Muhasebat hakkındaki hükümlerini incelemek faydalı olacaktır.

Kanunun 20. Maddesi, kusurlu görülen görevlilerden zararı tazmin etme görevini açık olarak Divan-ı Muhasebat'a vermiştir. İlgili talimatnameleri hazırlamaya ise kurum ile Maliye müştereken yetkilidir. 60. madde harcama belgelerinin Divan-ı Muhasebat tarafından kontrol edip onaylanacağını belirtirken 61. maddeye göre merkezde on bin liradan fazla yükümlülük getiren sözleşmeler için kurumun harcamadan önce vize etmesi gerekir. Ayrıca merkez ve vilayetlerde yapılan tüm sözleşmeler Maliye ile beraber Divan-ı Muhasebat'a gönderilir.

76. maddeye göre ise kurum verdiği vizeler ve tespit ettiği yolsuzluklar hakkında 3 ayda bir BMM'ye rapor verir. Bu süre zarfı İmparatorluk döneminden kalma bir alışkanlık olarak muhafaza edilmiştir. Raporlamaların meclise yapılıyor olması ise Divan-ı Muhasebat ideolojisinin iyice oturmaya başladığını gösterir.

Bütçe hakkının denetiminde en kritik yetki ise Kesin Hesap Kanunu'nun denetimidir. 1050 sayılı kanun 107. maddesiyle bu yetkiyi Divan-ı Muhasebat'a vermiştir. Buna göre Hesabı Kat'i kanunu Maliye tarafından BMM'ye verilir. Takip eden 6 ay içerisinde Divan-ı Muhasebat kanun hakkında incelemelerini yapar ve meclise arz eder.

Yine kanun 120. maddesinde hesapların Divan-ı Muhasebat'a verilme zorunluluğu; 122. maddesinde belgeleri vermeyen memurlara önce para sonra azl cezası verileceği düzenlenmiştir. 139. maddede ise kanunun maddelerini yürütmeye Maliye Vekaletinin yetkili olduğu ancak Divan-ı Muhasebat'ın mütalaasının aranması gerektiği belirtilmiştir. Böylece Divan-ı Muhasebat'ın kamu mali yönetimindeki rolü iyice artırılarak baştan sona tüm süreci gözeten bir kurum haline gelmiştir.

832 sayılı kanun döneminde Sayıştay'a verilen rol de Anayasa ile uyumlu olarak sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılama yolu ile kesin hükme bağlanması oldu[7]. Burada hesap ile kastedilen 1050 sayılı kanunda açıklanmıştır. Buna göre hesap; gelir, gider ve mallarla ilgili olarak yıl boyunca yapılan tüm işlemlerin sonucunu gösterecek şekilde düzenlenmesi gereken belge, cetvel, defterler ile bunlara ilişkin kayıtlar ve yılsonunda düzenlenen mizan ve bilançolardan oluşmaktadır (Parlak, 2016). 1967 tarihli kanunun birinci maddesinde kurumun görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır:

"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir."

Aynı kanunun 23'inci maddesi ise Sayıştay'ın görevlerini açıklamıştır. Buna göre Sayıştay:

"...kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar."

Sözü edilen maddelerde ve kanunun genelinde tarif edilen denetim uygunluk denetimidir. İş ve işlemlerin kanun ve diğer mevzuata uygunluğu ile sınırlıdır. Dönemin iktisadi koşulları ve 1050 sayılı kanun ile uyumludur. Mali yönetim kanuna uygunluktan ibarettir. Sayıştay da Yüksek Denetim Kurumu olarak hesapların yalnızca mevzuata uygunluğunu işler.

[7] 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, Kabul Tarihi: 21/2/1967, (R.G. Tarih: 27/2/1967, Sayı: 12538)

5018 ve 6085 Sayılı Kanunlar Döneminde Sayıştay

Yeni Kamu Yönetim ve Neo Liberal iktisat Türkiye Cumhuriyeti'nde de hızla yer buldu. İlk kez 24 Ocak kararlarıyla Neo Liberal politikalar benimsendi. Ancak uygulanması için gerekli şartlar sağlanamamıştı. 1980 darbesi sonrası hızlı bir değişim yaşandı. Ülke hızlı bir liberalleşme sürecine girdi. Ancak siyasi konjonktür ekonomik gidişatı da etkiliyordu. Popüler siyaset, ekonomi politikalarında disiplin sağlanmasına engel oldu. Yapısal reformlar doksanların sonu ve iki binlerin başına kaldı. AB'ye uyum sürecine paralel olarak hızlı bir liberalleşme yaşandı. Artan dış baskıların da etkisiyle mevzuat değiştirildi, yeni kurumlar ortaya çıktı. Eskiler modernleştirildi ve güncel olanla değiştirildi.

Kamusal faaliyetlerin artışına karşın kaynakların kıt olması akılcı yönetimin önemini gittikçe artırıyordu. Yönetimin verimli, etkin ve tutumlu olup olmadığının kontrolü geleneksel uygunluk denetimi ile mümkün olmadı. Yüksek denetim kurumlarının yeni denetim yöntemleri benimsemesi kaçınılmaz hale geldi. Sonuç olarak kamu yönetimindeki gelişmeler, mali yapıdaki değişim, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması denetimi de dönüştürdü ve geliştirdi. Verimlilik ve etkinlik denetimi gibi yeni yaklaşımlara ek olarak dışsal çıktıların da değerlendirilmesi gündeme geldi. Çevre denetimleri, sürdürülebilir kalkınma denetimi, özelleştirme denetimi gibi yaklaşımlar ortaya çıktı (Köse, 2000, s. 40).

Türk Sayıştay'ı da elbette payına düşeni aldı. Anayasa'dan ilgili kanunlara kadar ilgili mevzuatlar parça parça değişti. Önce yeni Anayasa'da yeni bir konum aldı. Bu kapsamda 2006 yılında Mali Anayasa olarak adlandırılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu[8], 2010 yılında ise Kanunla uyumlu olarak sistemin denetim tarafını düzenleyen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu[9] yürürlüğe girdi (Önder & Meydanlı, 2019, s. 125).

[8] 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10/12/2003, (R.G. Tarih: 24/12/2003, Sayı: 25326)

[9] [9] 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Kabul Tarihi: 3/12/2010, (R.G. Tarih: 19/12/2010, Sayı: 27790)

Kurumun öncelikle Anayasal durumundan başlamak gerekirse; Sayıştay, 1982 Anayasası'nın "Cumhuriyet'in Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmının "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenmiştir[10]. İlgili bölümde yer alan 160. Madde kurumu düzenler. Bu maddeye göre Sayıştay hem bir denetim organı hem de bir yargı mercii olarak kurgulanmıştır (Akyel, Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay, 2015, s. 4).

Yapılan reformlarla kaynak kullanımının kurallara bağlanması, bunların kullanım ve denetiminde saydamlık ile hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır (Yılmaz & Tosun, 2010, s. 7). Bu reformların başında bütün kamu maliyesini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelir. 2003 tarihli kanun 76 yıldır yürürlükte olan 1050 sayılı kanunun yerini aldı. Klasik iktisat politikalarının hakimiyetinde hazırlanan kanun, modern politikaların ihtiyaçlarına cevap verememişti. 5018 sayılı kanun ise Neo Liberal politikalara uyumu sağlamak üzere çıkarıldı.

Bu durum henüz kanunun ilk maddesinde zikredilmiştir. Buna göre

"Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."

Böylece kamu yönetimi sistemimize etkililik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi terimler ilk kez girmiştir. Bu durum artan rekabetin kaçınılmaz bir sonucu olarak mali sistemde kendisine yer bulmuştur. Artık sadece işlerin mevzuata göre yürütülmesi anlamına gelen uygunluk yeterli değildi. Mevzuatın çizdiği sınırlar

[10] 1982 Anayasası, Kabul Tarihi: 18/10/1982, (R.G. Tarih: 9/11/1982, Sayı: 17863 (Mükerrer))

içerisinde en etkili yönetimin de sağlanması gerekiyordu. Devlet tıpkı özel sektör firmaları gibi rekabet etmeliydi. Diğer devletlerden daha verimli bir mali yönetim kurmaya mecbur bırakılıyordu.

Bu bağlamda kanun genel çerçeveyi belirleyerek kamu kaynağı kullanımının esaslarını saydı. Mali saydamlık, hesap verme zorunluluğu gibi ilkeler de verimli yönetimin yanında önemli bir yer edindi. Bu ilkeler gelişen demokrasinin olmazsa olmaz koşullarıydı. Keza bütçenin sahibi olan halk, kendinden toplanan kaynakların nasıl yönetildiğini bilmeliydi. Ancak bu ilkelerin tek katkısı demokratik yönetim alanında değildi. Kamuoyunu bilgilendirerek yöneticiler üzerinde baskı oluşturmayı hedefler. Böylece halk yöneticileri daha etkili olmaları konusunda baskı altına alır ve yönetimde iyileşme sağlanmış olur. Bu konuda sözü edilen ilkeleri sağlama görevi ise tarih boyunca olduğu gibi yine Sayıştay'a verilmiştir. Kanunun 68.maddesine göre:

"Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır."

Görüldüğü üzere yeni benimsenen ilkelerin denetimi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Kadim kurum bir kez daha değişen dünyanın yüklediği yeri sorumlulukları yüklenmiştir. Ancak eskiden kalan sorumluluklarını da yerine getirmeye devam etmektedir. Keza aynı maddenin devamında:

"Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir."

denmiştir. Böylece mevzuatın doğru işletilmesi anlamına gelen uygunluk denetimi görevi aynen uygulanmaya devam etmiştir. Ancak Sayıştay ilk kez yargılamaya esas rapor dışında rapor hazırlamaya başlayacaktı. Mali denetim raporu olarak adlandırılan bu raporlara Sayıştay daireleri görüş verecekti. Bu görüş yargısal olmayıp istişari nitelikli idari bir olgudur (Parlak, 2016, s. 15-16).

Sayıştay'ın bu yeni sistemde yeni sorumlulukları yerine getirmesi zorlu bir görevdi. Mevcut kanunu ile bunu yapmak olanaksızdı. Bu yüzden 5018 sayılı kanuna paralel olarak kurumun kendi kanunu da güncellendi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarıldı. 2010 sayılı kanunun amaç ve kapsam başlıklı 1'inci maddesi kurumun yeni ve eski iki görevi beraber yürüteceğini baştan belirtmektedir:

"Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir."

Sayıştay'ın yürüteceği denetimler ise 36'ncı maddede ikiye ayrılmıştır:

"(1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir."

Bunlardan düzenlilik denetimi kurumun eski fonksiyonlarına işaret eder. Mevzuata uyulup uyulmadığı denetlenir. Performans denetimi ise yeni ilkelerin denetimidir. Etkili, ekonomik ve verimli yönetim ile hesap verme sorumluluğu incelenir. Bu denetimin standartları ulusal mevzuattan ziyade uluslararası standartlardır. Daha dinamik ve esnektir.

Böylece kurum günümüzdeki şeklini aldığı son reformu geçirmiştir. İçinde bulunduğu örgütlü modernlik çağının gereklerini diğer tüm kurumlar ve yabancı karşılıkları gibi yerine getirmiştir. Daha geniş kitleleri faaliyet yürüttüğü sürece dahil etmiştir. Denetim görevini de neoliberal paradigmaya uygun olarak çıktı odaklı hale getirmiştir. Bu şekilde sorumluluk alanındaki kurumların daha verimli çalışmasını sağlaması amaçlanmıştır.

Sonuç

Sayıştay örneği üzerinden görüldüğü gibi modernleşme Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne özgün bir süreç içerisinde ilerledi. Gerek toplumsal dönüşüm gerek artan dış baskılar ve uluslararası rekabet bu süreçte belirleyici oldu. Bunun sonucunda devlet sürekli değişti ve yeni şekiller aldı. Geleneksel kurumlar modern çağa taşınırken esaslı dönüşümlere uğradı. Bu esnada benzer değişim sürecini daha önce yaşayan Batılı örneklerden ise faydalanıldı.

Taklitçilik eleştirilerinin haklı görülebileceği noktalar olmakla beraber, modernleşmenin tepeden inme bir süreç olarak işlenmesi mümkün değildir. Toplumsal ve uluslararası konjonktürdeki değişimler tüm devletleri dönüşüme zorlamıştır. Osmanlı Devleti'nin de bunun dışında kalması mümkün olmamıştır. Her devlet baskıları kendince yöntemlerle karşılamaya çalışmıştır.

Nitekim sözü edilen modernleşme süreci Avrupalı devletler için de yeni bir süreçti. Kıtanın pek çok yerinde dirençle karşılaşmıştı. Osmanlı modernleşmesinde taklit edildiği iddia edilen kurumlar da bu değişim ve direnç mücadelelerinin sonucunda ortaya çıktı. Devletin büyümesi ile sonuçlanan modernleşme dönemi Avrupa coğrafyasında da arayışlarla sonuçlanmıştı.

Toplumların beklentileri artmaya başlamıştı. Varlığını sürdürmek isteyen Devlet hiç olmadığı kadar yeni görevler üstleniyor ve talepleri yerine getirmeye çalışıyordu. Yeni görevler yeni giderler demekti. Bunu finanse etmek için gelirlerini de aynı oranda artırması gerekirdi. Bunun sonucunda egemen olduğu alanda gerçekleşen ekonomik faaliyetin neredeyse tamamına müdahil oluyor hale geldi. Muazzam büyüklükte kaynakları toplayıp yeniden dağıtıyordu.

Diğer taraftan uluslararası rekabet iyi kızışmıştı. Ulus devletler kurulurken devletler kaynaklar için mücadele ediyordu. Dış ticaret ise önemli bir zenginlik kaynağıydı ve buradan

pay almak da rekabet gerektiriyordu. Sonuç olarak devletin artan faaliyetlerini hiç olmadığı kadar verimli yönetmesi gerekiyordu. Bunun için yönetim süreçleri modernleştirildi. Önceden kurallara bağlanmış disiplinli süreçler haline getirildi. Teknik yönetim teknik denetimi de gerekli kıldığı için Yüksek Denetim Kurumlarına ihtiyaç duyuldu.

Osmanlı Devleti de benzer süreçlere maruz kaldı. Modernleşme ülkeler üstü bir değişimdi ve tüm kültürleri benzer şekilde dönüştürüyordu. Aynı doğrultuda dönüşen İmparatorluk da benzer ihtiyaçlarla karşı karşıya kaldı. Tımar ve Vakıf sistemi tasfiye edilirken devletin müdahil olduğu ekonomik faaliyet de gittikçe arttı. İltizam ve merkezi bürokrasi parasallaşmaya giden adımlar oldu. Artan uluslararası rekabette varoluş mücadelesi veren devletin akılcı ve verimli yönetimi sağlaması zorunluluktu. Bu doğrultuda arayışlarını sürdürdü. Bir süre kendisi çözüm üretmeye çalışsa da başarılı olamadı. Aynı sorunla kendinden önce karşılaşan Avrupalı örneklerin nasıl çözüm ürettiğini inceledi ve Yüksek Denetim Kurumları ile tanıştı.

Osmanlı Devleti Avrupalılardan gördüğü kurum ve uygulamaları basitçe ithal etme eğiliminde değildi. Tüm dünyayı dönüştüren bir sürece maruz kalıyordu. Kendi özgün şartları içerisinde değişim baskısına karşı arayış içerisindeydi. Yani dünyanın geri kalanından farklı değildi. Değişen şartlar karşısında kurumları yetersiz kalıyordu. Aslında önceden yerine getirdiği faaliyetlerini artık sağlayamıyor değildi. Sürekli yeni eklenen fonksiyonları finanse etmekte zorlanıyordu. Sürekli bir gelişim ve ilerleme süreci içerisindeydi. Benzer sorunlarla karşılaşan devletlerin benzer çözümlere ihtiyacı olduğunun farkındaydı. Bu yüzden Avrupa'yı örnek almaktan çekinmedi.

Nitekim ilerleyen dönemde de farklı kültürler benzer dönemlerde benzer dönüşüm süreçlerinden geçti. Modernleşme varılan bir nokta değil sürekli bir değişim haliydi. Uluslararası rekabet, paradigma değişikliklerine yol açıyor ve etkisi kısa sürede tüm dünyaya

yayılıyordu. Ülkeler üstü bu değişim dalgaları da her dönemde kurumları değişime zorladı. Bu durum Sayıştay örneği üzerinden de görülmektedir.

Modern bürokrasinin parçası olarak ortaya çıkan kurum, mali yönetimin denetim ayağını oluşturuyordu. Mali yönetimde meydana gelen değişimlerden etkilenmemesi de olanaksızdı. Kurum önceleri klasik liberal iktisat politikalarını benimsemiş bir düzen üzerine kurulmuştu. Denetimlerini bu doğrultuda yapıyordu. Mali yönetimin nasıl yürütüleceğine dair kurallar önceden belirliydi. İdare bunlar doğrultusunda iş ve işlemlerini yürütür, Sayıştay da bunların kurallara uygunluğunu denetlerdi.

1980'lerden itibaren neoliberal iktisat politikaları hızla yayılmaya başladı. Uluslararası rekabet daha da artıyordu. Kaynakların verimli kullanılması hızlanan yarışta daha da önemli hale geldi. Küreselleşme arttıkça ülkeler birbirinden daha fazla etkilenmeye başladı. Ulus üstü kuruluşların hükümet politikalarını etkileme gücü ve baskısı artmaya başladı. Diğer taraftan katılımcılık ve saydamlık gibi demokratik ilkeler de yükseliyordu.

Halihazırda uygulanan denetim teknikleri neoliberal iktisadın beklentilerine cevap veremiyordu. Yalnızca kurallara uyulmuş olması artık yeterli değildi. İdarenin sınırları içerisinde mümkün olan en verimli yönetimi de gerçekleştirmiş olması gerekirdi. Rakibi devletlerin gerisinde kalamazdı. Bu amaçla yeni denetim teknikleri geliştirilmesi gerekti. Aynı baskı Avrupa için de dünyanın geri kalanı için de değişim demekti.

Fransa gibi modernliğin merkezinde olarak değerlendirilen ülkelerde dahi değişimler dirençle karşılaşıyordu. neoliberal beklentileri karşılamak üzere geliştirilen performans denetimi çağı bir gerekliliğiydi. Ancak *Court des Comptes* bürokratlarınca dirençle karşılandı. Yeni düzen Avrupalı devletler için de kültürlerinden gelen, alışık oldukları uygulamalar değildi. Makroekonomik değişimler onları da değişime zorluyordu.

Aynı dönemde neoliberal politikaları benimsemek durumunda kalan Türkiye Cumhuriyeti de kendi tecrübeleri içerisinde dönüşüm süreçlerini yönetiyordu. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu bu doğrultuda geliştirildi ve uygulandı. Küresel ölçekte etkili olan makroekonomik paradigmalar zorunlu olarak kurumsal düzeyde de karşılığını buldu.

İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e tüm modernleşme süreci boyunca Avrupalı örnekler incelendi. Yeni sistemlerin bu kültürlerin doğal bir parçası olduğu ve en isabetli uygulayıcıları oldukları varsayıldı. Ancak her değişim dalgası Avrupalı devletler için de yeni ve yabancıydı. Muhafazakâr bürokrasi tarafından dirençle karşılaştı ve değişime uğradı. *Cour des Comptes* örneği bunu ortaya koymaktadır.

Reform süreçlerine rehber olması için ülke örneklerinin incelenmesi başarı şansını düşürmektedir. Yalnızca kurumların incelenmesi süreçte yaşanan sapmaların gözden kaçmasına neden olmaktadır. Bu yöntemde kurumların başarıları kadar başarısızlıkları da ithal edilmektedir. Kurumlar makro beklentileri karşılamak için dönüşmektedir. Reform haritalarının belirlenmesinde bu beklentilerin incelenmesi ile başlanması daha isabetli olacaktır. Ülke incelemeleri yol gösterici olmakla beraber tüm paradigma içerisinde değerlendirilmeleri, reformların daha isabetli olma şansını artıracaktır.

Kaynakça

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Kabul Tarihi: 3/12/2010, (R.G. Tarih: 19/12/2010, Sayı: 27790)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10/12/2003, (R.G. Tarih: 24/12/2003, Sayı: 25326)

1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, Kabul Tarihi: 26/5/1927, (R.G. Tarih: 9/6/1927, Sayı: 606)

832 Sayılı Sayıştay Kanunu, Kabul Tarihi: 21/2/1967, (R.G. Tarih: 27/2/1967, Sayı: 12538)

1982 Anayasası, Kabul Tarihi: 18/10/1982, (R.G. Tarih: 9/11/1982, Sayı: 17863 (Mükerrer))

1961 Anayasası, Kabul Tarihi: 9/7/1961, (R.G. Tarih: 20/7/1961, Sayı: 10859)

1924 Anayasası, Kabul Tarihi: 10/1/1945, (R.G. Tarih: 15/1/1945, Sayı: 5905)

1921 Anayasası, Kabul Tarihi: 20/1/1337, (Düstur, Üçüncü Tertip, Cilt 1, s.196-199)

1876 Kanuni Esasi, Tarih: 7 zilhicce 1293

7 Zilhicce Tarihli Kanun-ı Esasî'nin Bazı Mevadd-ı Muaddelesine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 22/8/1909, (Düstur, İkinci Tertip, Cilt 1, s.638)

4 Ekim 1958 Fransız Anayasası (https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958)

Abou-El-Haj, R. (2005). *Formation of the Modern State: The Ottoman Empire, Sixteenth to Eighteenth Centuries.* Syracuse: Syracuse University Press.

Ahmad, F. (1969). *The Young Turks.* London: Oxford University Press.

Akdemir, T., & Yeşilyurt, Ş. (2022). Osmanlı Divan-I Muhasebatının 19. Yüzyil Avrupa Yüksek Denetim Kurumlari Ile Mukayesesi. *Sayıştay Dergisi, 33*(125), s. 201-226. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/71842/1125747 adresinden alındı

Akgündüz, A. (2012). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay.* İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.

Akyel, R. (2015). Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*(23), s. 1-22. https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php adresinden alındı

Akyel, R., & Baş, H. (tarih yok). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu. *Maliye Dergisi*(158), s. 374-387. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/18.Recai_.AKYEL_Hasan.BAS_.pdf adresinden alındı

Alventosa, J.-R., & Baldacchino, A. (2013). An Overview of the Cour des Comptes of France. *International Journal of Government Auditing, 40*(2), s. 15-19. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://intosaijournal.org/wp-content/uploads/issue/Spring-5.pdf adresinden alındı

Avcı, M. (2008). *Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi.* Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

Batmaz, E. (1999). İltizam Sisteminin XVIII. Yüzyıldaki Boyutları. G. Eren (Dü.) içinde, *Osmanlı* (Cilt İktisat, s. 250-262). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Bauman, Z. (2023). *Akışkan Modernite.* (S. Çavuş, Çev.) İstanbul: Tellekt.

Berkes, N. (2002). *Türkiye'de Çağdaşlaşma.* İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Bilgen, P. (2012). Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*(7), s. 37-54. https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusiyasal/issue/626/6381 adresinden alındı

Black, C., & Brown, L. (1992). *Modernızatıon In The Mıddle East The Ottoman Empire and its Afro-Asian Successors.* New Jersey, Princeton: The Darwin Press.

Carpenter, D. (2018). Magna Carta 1215: its social and political context. L. Goldman (Dü.) içinde, *Magna Carta: history, context and influence* (s. 17-24). University of London Press. 2023 tarihinde http://www.jstor.com/stable/j.ctv5136sc.8 adresinden alındı

Clark, E. (2006). Osmanlı Sanayi Devrimi. M. Seyitdanlıoğlu, & H. İnalcık içinde, *Tanzimat* (s. 467-480). Ankara: Phoenix Yayınevi.

Cour des Comptes. (tarih yok). 2023 tarihinde https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history#:~:text=The%20Cour%20des%20comptes%20is,law%20courts%20and%20Sainte%2DChapelle. adresinden alındı

Çizakça, M. (1999). Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Borçlanmanın Evrimi (XV. Yüzyıldan XIX. Yüzyıla). G. Eren (Dü.) içinde, *Osmanlı* (Cilt İktisat, s. 223-226). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Dean, M. (2012). Governmentality Meets Theology: 'The King Reigns, but He Does Not Govern'. *Theory, Culture & Society, 29*(3), 145-158. http://tcs.sagepub.com/content/29/3/145 adresinden alındı

Durak Oldaç, B., & Ergen, Z. (tarih yok). TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE TÜRK SAYIŞTAYI. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 29*(1), s. 298-307. https://doi.org/10.35379/cusosbil.623925 adresinden alındı

Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2012). *Kamu Bütçesi.* Bursa: Ekin Yayınevi.

Ergüder, B. (2020, Haziran). Düyun-u Umumiye İdaresi'nin Borç Yönetiminden Bir Kesit: İkramiyeli Tahviller. *Tarih ve Gelecek Dergisi, 6*(2), s. 470-485. 2023 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/jhf adresinden alındı

Eroğlu, A., & Egeli, H. (2020). İyi Uygulamalar Çerçevesinde Bütçe İlkeleri Ve Örnek Ülke İncelemeleri. *Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2*(2), 73-97.

Feyzioğlu, B. (1993). Sayıştay ve Parlamento. *Sayıştay Dergisi*(13), s. 23-35. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/77366/1301189 adresinden alındı

Findley, C. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Babıâli, 1789-1922.* (E. Ertürk, Çev.) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Kurumları.

Gözübüyük, A. (1962). Sayıştay. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 17*(03), s. 303-318. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3171/44113 adresinden alındı

Gözübüyük, A. (1966). Sayıştay ve Yargı Görevi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 21*(04), s. 157-171. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000000492 adresinden alındı

Gündoğdu, Ş. (2023). Türkiye Modernleşmesini Tanzimat Eleştirileri Bağlamında Düşünmek: Taklit Ve Günah Keçisi Kavramları. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 42*(74), 289-310. doi:https://doi.org/10.35239/tariharastirmalari.1300034

Gürsoy, B. (2011). 100. Yılında Düyun-u Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 40*(1-4), s. 17-59. 2023 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuifm/issue/831/9094 adresinden alındı

Güven, A., & Acungil, Y. (2015). Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 10*(1), s. 1-20. https://dergipark.org.tr/tr/pub/gopsbad/issue/48579/617065 adresinden alındı

Harik, I. (1965). The "Iqta" System in Lebanon: A Comparative Political View. *The Middle East Journal, 19*(4), s. 405-421. 2023 tarihinde https://www.jstor.org/stable/4323914 adresinden alındı

Holt, J. (1974). A Vernacular-French Text of Magna Carta, 1215. *The English Historical Review, 89*(351), s. 346-364. https://www.jstor.org/stable/565847 adresinden alındı

Howgego, C. (2013). The Monetization of Temperate Europe. *The Journal of Roman Studies, 103*, s. 16-45. doi:https://doi.org/10.1017/S0075435813000014

İnalcık, H. (2004). *Osmanlı Imparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi* (Cilt I). (H. İnalcık, D. Quataert, Dü, & H. Berktay, Çev.) İstanbul: Eren Yayıncılık.

İnalcık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye.* İstanbul: Timaş Yayınları.

İnalcık, H. (2022). *Kısa Osmanlı Tarihi.* İstanbul: Kronik Kitap.

Karaman, K., & Pamuk, Ş. (2010). Ottoman State Finances in European Perspective, 1500-1914. *The Journal of Economic History, 70*(3), 593-629. https://www.jstor.org/stable/40836581 adresinden alındı

Karpat, K. (2006). *Osmanlı'da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma.* (D. Özdemir, Çev.) Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Karpat, K. (2012). *Kısa Türkiye Tarihi.* İstanbul: Timaş.

Kış, S. (2016). *Divan-ı Muhasebat Osmanlı Devletin'nde Mali Denetim (1862-1908).* Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Köse, H. (2000). Parlamenter Sistemde Sayıştay'ın Yeri ve İşlevleri. *Sayıştay Dergisi*(39), s. 32-66. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/77420/1302330#article_cite adresinden alındı

Küçükkalay, A. (1999). Osmanlı Toprak Sistemi -Mirî Rejim. G. Eren (Dü.) içinde, *Osmanlı* (Cilt İktisat, s. 53-59). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Labelle, R., & Saboly, M. (2008). Forensic Accounting in France: Emergence and Development. *Journal of Forensic Accounting, 9*, s. 1-12. https://www.academia.edu/19626280/Forensic_Accounting_in_France_Emergence_and_Development adresinden alındı

Laumas, P. (1990). Monetization, Financial Liberalization, and Economic Development. *Economic Development and Cultural Change, 38*(2), s. 377-390. https://www.jstor.org/stable/1154032 adresinden alındı

Lewis, B. (1968). *The Emergence of Modern Turkey.* New York: Oxford University Press.

Loughlin, M. (2017). *Kamu Hukukunun Temelleri.* (D. Sever, & K. Turanlı, Çev.) Ankara: Dipnot Yayınları.

Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Mardin, Ş. (2000). *The Genesis of Young Ottoman Thought.* Syracuse: Syracuse University Press.

Morawitz, C. (1978). *Türkiye Maliyesi.* Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.

Morin, D. (2011). Serving as magistrate at the French Cour des comptes : Navigating between tradition and modernity. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 24*(6), s. 718-750. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09513571111155528/full/html adresinden alındı

National Audit Office. (tarih yok). https://www.nao.org.uk/about-us/history-of-the-nao/ adresinden alındı

Nietzsche, F. (2003). *Şen Bilim.* Bursa: Asa Yayınları.

Nikitin, M. (2001). The birth of a modern public sector accounting system in France and Britainvand the influence of Count Mollien. *Accounting History, 6*(1), s. 75-101.

Orhan, O. (2014). *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları.* İstanbul: İstanbul Gelişim Üniversitesi Yayınları.

Ortaylı, İ. (2021). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi.* İstanbul: Kronik Kitap.

Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları. (2000). (N. Varcan, Derleyici) Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.

Önder, M., & Meydanlı, M. (2019). TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi. *Amme İdaresi Dergisi, 52*(3), s. 123-154. https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php adresinden alındı

Pamuk, Ş. (1999). Osmanlı İmparatorluğu'Nda Fiyat Devrimine Yeniden Bakış. G. Eren (Dü.) içinde, *Osmanlı* (Cilt İktisat, s. 193-201). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Parlak, N. (2016). Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı. *Sayıştay Dergisi*(103), s. 1-20. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61559/919242#article_cite adresinden alındı

Parvus Efendi. (1977). *Türkiye'nin Mali Tutsaklığı.* İstanbul: May Yayınları.

Piterberg, G. (1990). The Formatıon Of An Ottoman Egyptıan Elıte In The 18th Century. *International Journal of Middle East Studies, 22*(3), s. 275-289. 2023 tarihinde https://www.jstor.org/stable/164128 adresinden alındı

Poggi, G. (2019). *Modern Devletin Gelişimi.* (Ş. Kut, & B. Toprak, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınlaro.

Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, Organizations and Society, 28*(4), s. 379-394. https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00047-2. adresinden alındı

Reyhan, C., & Aksoy, C. (2019). Osmanlı-Türk Garbiyatçı Tarihyazımının Söylemi Üzerine Bir İçerik Analizi. *Tarihyazımı, 1*(2), 191-229.

Rousseau, P. (2002). Historical Perspectives on Financial Development and Economic Growth. Cambridge. 2023 tarihinde http://www.nber.org/papers/w9333 adresinden alındı

Sayar, A. (1986). *Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması.* İstanbul: Der Yayınları.

Solak, Y. (2022). Muhafazakâr Ve İslamcı Bir Düşünür: Said Halim Paşa. *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6*(2), 70-83.

Summa, H., & Pollitt, C. (2002). Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves. *Public Administration, 75*(2), s. 313-336. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00063 adresinden alındı

Şener, A. (1988). Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi, 12*(99), 70-74.

Tabakoğlu, A. (1999). Osmanlı Malî Yapısının Ana Hatları. G. Eren (Dü.) içinde, *Osmanlı* (Cilt İktisat, s. 125-136). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

Tabakoğlu, A. (2016). *Osmanlı Mali Tarihi.* İstanbul: Dergâh Yayınları.

Tabakoğlu, A. (2017). *Türkiye İktisat Tarihi.* İstanbul: Dergâh Yayınları.

Touraine, A. (2002). *Modernliğin Eleştirisi.* (H. Tufan, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Tunçel, A., & Yıldırım, M. (2014). 1854- 1874 Döneminde Osmanlı Devleti'Nin Dış Borçlanması: Kaç Milyar Dolar Osmanlı Devleti'Nin İflasına Neden Oldu? *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16*(1), 1-26.

Tymoigne, E. (2020). Law, sovereignty and the monetization of the European economies: a review of Making Money and Money in the Western Legal Tradition. *Journal of Post Keynesian Economics, 43*(2), s. 317-340. https://doi.org/10.1080/01603477.2019.1672563 adresinden alındı

Uzunçarşılı, İ. (1988). *Osmanlı Devleti Teşkilâtına Medhal.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Wagner, P. (1996). *Modernliğin Sosyolojisi Özgürlük ve Cezalandırma.* (M. Küçük, Çev.) İstanbul: Sarmal Yayınevi.

Weber, M. (2020). *Bürokrasi ve Otorite.* (H. Akın, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

Yıldırım, S. (2023). Osmanlı Devleti'nde Coğrafya ve Mali Kapasite. *SBF Dergisi, 78*(4), 687-710. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/81654/1118759 adresinden alındı

Yılmaz, H., & Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi*(14), s. 5-23.

Yücel, Ö., & Ağcakaya, S. (2018). YARGISAL YÜKSEK DENETİM MODELİNDE FRANSA SAYIŞTAYININ ANALİZİ. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23*(3), s. 1117-1130. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduiibfd/issue/53001/704538 adresinden alındı

Zabcı, F. (2020). Thomas Hobbes: Devlet ya da "Ölümlü Tanrı"ya Övgü. M. Ağaoğulları içinde, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler* (s. 427-457). İstanbul: İletişim Yayınları.

Özet

Kurumlar sürekli bir değişim süreci içerisindedir. Toplumlar çeşitli sebeplerle dönüşür ve değişir. Paralel olarak devletten beklentileri değişir. Devletler de beklentileri karşılamak için kurumlarını günceller. Bu şekilde toplumun hoşnutluğunu sağlamaya çalışır. Diğer taraftan da uluslararası rakiplerine karşı rekabeti devam ettirir. Geçirdiği dönüşümlerle kendini iyileştirmeye çalışır.

Yüksek Denetim kurumları da tarih içerisinde belirli kırılma noktalarından etkilenmiştir. Devletler idareyi geliştirmek adına kamu yönetimini şekillendirdikçe denetim de paralel olarak değişmiştir. Hem iktisadi yaklaşımlar hem kamu yönetimi paradigmaları bu süreçte ekili olmuştur. İdareye yüklenen görevlerin ne oranda yerine getirildiği bu kurumlar aracılığıyla incelenmiştir. Bu yüzden reform süreçlerinin her zaman merkezinde yer almıştır. Bu tezde de bu süreçler ve dönüm noktaları ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim, Mali Denetim, Parasallaşma, Modernleşme

Abstract

Institutions are in a constant process of change. Societies transform and change as a result of various reasons. In accordance, their expectations from the state change. States update their institutions to meet these expectations. In this way, state tries to ensure the content of the society. On the other hand, it continues to compete against its international rivals. State tries to improve through the transformations.

Supreme Audit institutions have also been affected by certain turning points throughout history. As states shape public administration in order to improve administration, auditing has also changed in parallel. Both economic approaches and public administration paradigms have been effective in this process. The extent to which the duties assigned to the administration were fulfilled was examined through these institutions. Therefore these intitutions have always been at the center of reform processes. Mentioned processes and turning points are discussed in this thesis.

Key Words: Supreme Audit, Financial Audit, Monetization, Modernization