

OSMANLIDA MÂLÎ DENETİMİN KURUMSAL GELİŞİMİ - MALİYE TEFTİŞ HEYETİNİN KURULUŞU

Prof. Dr. Ahmet TABAKOĞLU*

Arş. Gör. Okan Çağlar TAŞDİREK**

ÖZ

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda bir mâlî denetim sisteminin kurulması, Maliye Teftiş Heyeti'nin teşekkülü ile gerçekleşmiştir. İlk mâlî denetim teşkilatı olan Başbâkî Kulluğu'ndan Maliye Teftiş Heyeti'nin kuruluşuna kadar uzanan süreçte, Maliye Nezareti'nin kurulmasının ardından, Tanzimat dönemindeki mâlî problemleri çözmek, devletin gelir ve giderlerini denetlemek üzere çeşitli meclis ve komisyonlar kurulmuştur. Çalışmamızda Osmanlı'da mâlî denetimin kurumsal gelişimi, Başbâkî Kulluğu'nun görev ve yetkileri, sonrasında kurulan meclis ve komisyonların mâlî denetim görevleri anlatılmaktadır. Son olarak, tüm bu teşkilatların alt yapısını oluşturduğu modern mâlî denetim sistemi olan Maliye Teftiş Heyeti'nin kuruluşuna yol açan ekonomik sebepler, heyetin kuruluş süreci, maliye müfettişlerinin seçimi, görev ve yetkileri, heyetin teşkilat yapısı ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Maliye Teftiş Heyeti, Mâlî Denetim, Maliye Müfettişleri

Jel Kodlar: B15, H83, M42

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL INSPECTION IN OTTOMAN- FOUNDATION OF FINANCIAL INSPECTION BOARD

ABSTRACT

Establishing modern financial inspection in Ottoman Empire was realized with the formation of "Financial Inspection Board". In the process of the first financial inspection organisation, from "Başbâkî Kulluğu" to foundation of Maliye Teftiş Heyeti, various councils and committees were found to inspect the empire's income and expense and to solve financial problems in "Tanzimat era" after instituting of Minister of Finance. In our research, institutional development of financial inspection in Ottoman is expressed with duties and authorities of Başbâkî Kulluğu, following, the financial duties of founded councils and committees. Finally, Financial Inspection Board which is the modern financial inspection system, created the substructure by former organisations, it's foundation process, selection of inspectors, the duties and authorities of inspectors and structure of the organisation are presented.

Keywords: Financial Inspection Board, Financial Inspection, Inspectors

JEL Codes: B15, H83, M42

* Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, atabakoglu@marmara.edu.tr

** Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, okan.tasdirek@bilecik.edu.tr

1. GİRİŞ

Denetim, bir kurum veya kuruluşun faaliyetlerinin önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirecek taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Mâlî denetim ise genel olarak mâlî nitelikteki işlem ve olayların ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini, sunulan mâlî raporların gerçekleri yansıtıp yansıtmadığını ve denetlenen kurumun yasal düzenlemelerin yanı sıra, bir takım ilke ve kurallara ne ölçüde uyduğunu saptamaya yönelik bağımsız denetçilerce yapılan inceleme ve değerlendirmeleri kapsar (Köse, 2000: 5,66).

Denetim, maliyeden askeriye devlet kademelerindeki birçok alanda otokontrol mekanizması olarak, geçmişten günümüze varlığını güçlendirerek devam ettirmektedir. İnsanlık tarihi kadar eski olan denetim, insanın saymayı öğrendiği günden beri çeşitli değişimlerden geçerek günümüze ulaşmıştır (Özer, 1992; 30). Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetleri'nde kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar ve benzer ipuçları, denetimin kökenlerinin oldukça eski dönemlere kadar gittiğini göstermektedir (Köse, 2000; 67). Ancak mâlî denetim kavramının ve hesap verme sorumluluğunun çağdaş anlamdaki gelişimi, XIX. yüzyıl İngiltere'sine dayanmaktadır ve dünyada bu anlamda modern bir mâlî denetim mekanizmasının kurulması demokrasinin gelişimi ile mümkün olmuştur (Köse, 2000; 120; Bezirci ve Karasioğlu, 2011; 574).

Osmanlı Devleti'nde mâlî denetim, 16. yüzyıldan Maliye Nezareti'nin kuruluşuna kadar geçen süre içinde Başbâkî Kulluğu tarafından yürütülmüştür. Bir denetim kuruluşu olarak Başbâkî Kulluğu varlığını 250 yıldan fazla sürdürmüş ve 19. yüzyılın başlarında yerini daha çağdaş kurumlara bırakmıştır. 1838 yılında, Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla mâlî denetim, kısa bir süre maliye müfettişleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Ancak, vergi tahsilatında yaşanan sorunların çözülebilmesi, devletin gelir ve gider kalemlerinin ve merkezde mâlî konuların denetlenmesi için çeşitli meclis ve komisyonlar kurulmuştur.

Bizde Batılı anlamda modern bir mâlî denetim sisteminin kurulması, Tanzimat ile başlayan yenilik ve değişim hareketlerinin bir sonucu olarak 1879 yılında Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulmasıyla mümkün olmuştur. Öyle ki Teftiş Heyeti'nin kuruluşunu hazırlayan gelişmeleri, modernleşme ve reform çalışmalarının ön planda olduğu Tanzimat döneminde (1839-1876) aramak gerekmektedir. Tanzimat döneminde mâlî alanda yapılmaya çalışılan reformların uygulamalarını denetletmek için kurulan meclis ve komisyonlar Teftiş Heyeti'nin oluşturulmasına öncülük etmişlerdir (Çelebiler ve Güvemli, 2013; 45-46).

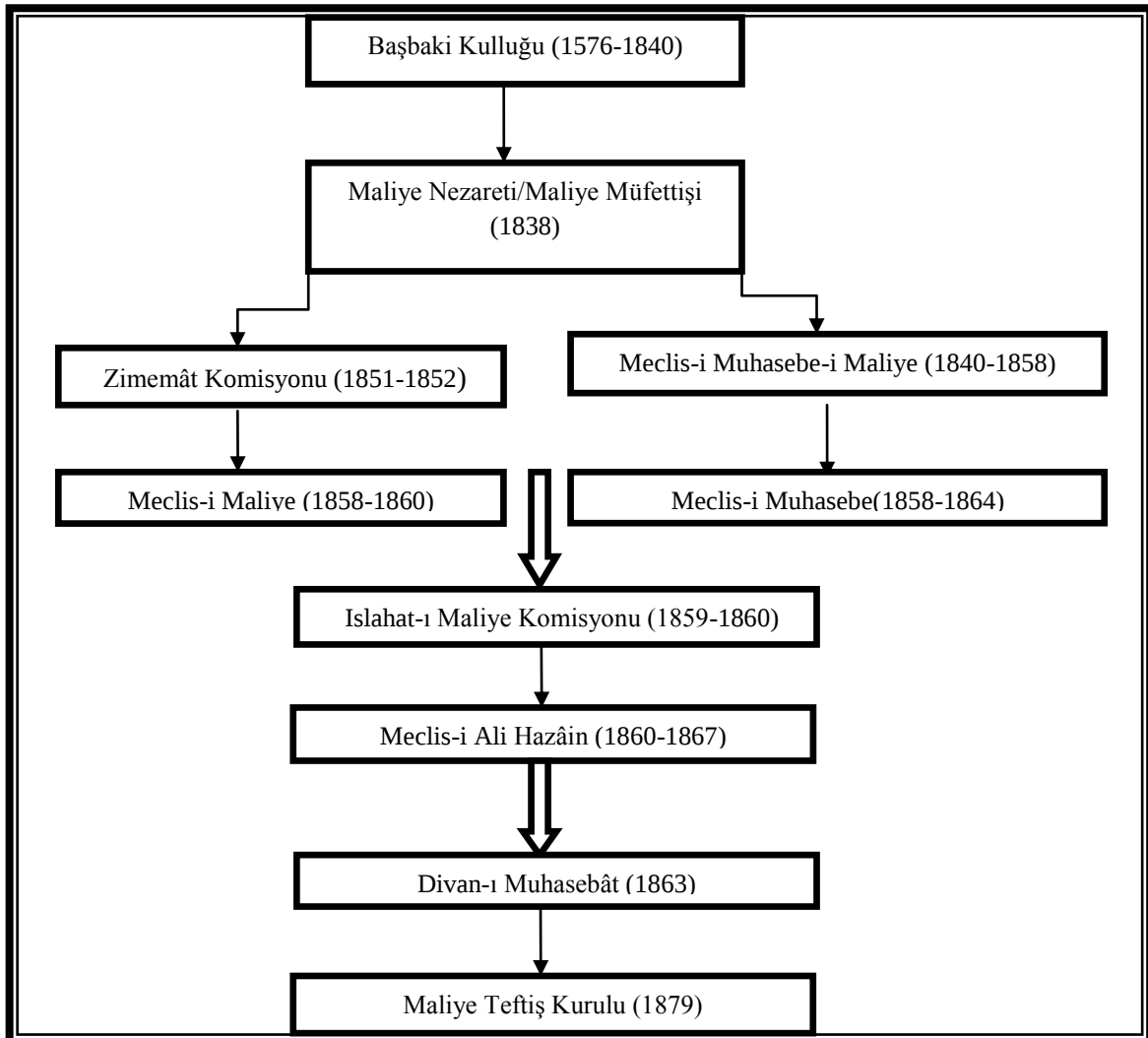
2. OSMANLIDA MÂLÎ DENETİMİN KURUMSAL YAPISINDAKİ GELİŞME

Osmanlı'da mâlî denetimin ne zaman ortaya çıktığı kesin olarak bilinmemekle birlikte, büyük ölçüde Selçuklu modeline göre biçimlendirilmiştir. Mustafa Akdağ *"Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi"* adlı kitabında Osmanlı devlet teşkilatında denetleme hizmetlerinin varlığını ve bağımsız bir biçimde yürütülmekte olduğunu şöyle ifade etmektedir (Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 575):

" yolsuzluklar yapıldığında, bu görevliler üzerine para geçirdiklerinde ve işledikleri başka yolsuzluklarda, sırf bu gibi işlerin soruşturulması ve incelenmesi için, kadılardan birisinin yanına çavuş ve öteki birkaç kişilik maiyet verilerek müfettiş diye yolladığı ve emanet ile idare edilen mukataalarda, tutulan tahsilat defterinin müfettişlerce zaman zaman kontrolden geçirildiği..." (Akdağ, 1979: 341).

Bu ifadeler Osmanlı devletinde mâlî denetim mekanizmasının olduğunu ve bunun da özellikle kamu yararı doğrultusunda yapıldığını göstermektedir. Osmanlı'da mâlî denetimin tarihsel gelişim süreci Şekil-1 de gösterildiği gibidir.

Şekil 1. Osmanlı'da Mâlî Denetimin Kurumsal Yapısındaki Gelişme



Kaynak: Makaledeki bilgilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

2.1. Tanzimat Öncesi Osmanlı Maliyesinde Mâlî Denetim - Başbâkî Kulluğu

Osmanlı Devleti içindeki denetim sistemi esas itibarı ile muhasebe organizasyonu bünyesindedir, daha sonra farklı bir bölüm olarak ayrılmış ve etkinleştirilmiştir. Bu bölüm içinde sorumlu olarak görevlendirilen kişi, Başbâkî Kulu olarak tanımlanmıştır. Burada baş üst yetkiyi ifade etmekte; baki, bakiye, tahsil edilmemiş anlamına gelmektedir¹. Kul ise kamu görevlisi, memur demektir. Başbâkî Kulu, gelir idaresinde kalan tutarların tahsili ile sorumlu yönetici olarak tanımlanırken, Baki Kulları ise Başbâkî Kuluna bağlı uzmanları yani memurları ifade etmektedir (Kesik ve Oğuz, 2013: 1-3).

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat öncesi döneminde denetim teşkilatı olarak karşımıza, o günün mâlî işlerinde en etkili kurum olan defterdara bağlı çalışan Başbâkî Kulluğu çıkmaktadır. Başbâkî Kulluğu'nun ne zaman kurulduğu bilinmemektedir. Memuriyetin Yavuz Sultan Selim zamanında ihdas edildiği belirtilmekle birlikte bu husus herhangi bir kaynağa dayandırılmamaktadır. Ancak defterdarlığın bünyesinde böyle bir işi yapan görevlinin bulunması mümkün ise de bunun bir daire şeklinde teşekkülü 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren olmuştur (Emecen, 1992: 126)².

Yukarıda da ifade edildiği gibi Başbâkî Kulluğu, Osmanlı'da maliye teşkilatının başı olan defterdarlığa bağlı olarak (Kütükoğlu, 1994: 94), yoklama ve vergi bakayalarını tahsil etmekle görevli amir olan Başbâkî Kulu tarafından idare edilirdi. Başbâkî Kulu devlet varidatının birinci tahsil memuruydu (Uzunçarşılı, 1988: 333). Başbâkî Kulluğu'nda çalışan memurlar özellikle hazineye borcu olup da vermeyenleri, devlete ait parayı zimmetine geçirenleri inceleme ve denetleme yetkisine sahipti. Bu memurlar zaman zaman maliye memurlarının işlerini ve hesaplarını da denetleyebilir³, yoklama ve teftiş için taşraya da gönderilirlerdi. Denetim sonucunda maliyeye borçlu olan ve suçlu görülenleri sorgulayabilir ve Başbâkî Kulluğu konağında gözaltına alabilirlerdi. Konakta sorgulama yapılarak, borçlunun veya zimmetinde devlete ait mal bulunan kimse, borcunu yahut zimmetini

¹ Ayrıca “baki” kelimesinin Türkçe “bakmak” tan mı yoksa Arapça “geri kalan” anlamındaki “bâkî” den mi geldiği tartışmalı olmakla birlikte bunların hesap bakiyelerini kontrol etmeleri ve toplamaları, tuttukları defterlere bakaya veya bâkî defteri denmesi, bu görev adının vergi bakiyeleri ile ilgisini göstermektedir. (Emecen, 1992: 126).

² Nitekim bu döneme ait bazı vesikalarda bakaya teftişiyle görevlendirilen kimselere rastlanıldığı gibi 1576 tarihli başka bir kayıta bâkî çavuşluğu adlı bir görevin bulunduğu ve bu çavuşların defterdarlığa bağlı olarak devlete ait bakiye gelirleri toplamakla görevli olduğu anlaşılmaktadır. (Emecen, 1992: 126).

³ XVIII. Yüzyıl başlarında Hazine-i Amire'nin kimi kalemlerinden var olmayan kişilere ücret ödendiği tespit edilmiştir. Bunun üzerine sadrazam, baş defterdara denetleme yapması için emir vermiştir. İki defterdar konuyu araştırmaları için görevlendirilmiştir. Altı aylık çalışma sonunda, bu defterdarlar 2017 kişiye haksız olarak 16.046 akçe ödendiğini tespit etmişlerdir. Sonrada doğru olanın 23.174 kişiye 163.573 akçe olarak ödemenin yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Yani yolsuzluğun, gerçek ödeme tutarının % 10'u dolayında olduğu saptanmıştır. Teftiş yapan defterdarlar, gelir ve giderin aynı yerden yapılmış olmasının yolsuzluğa zemin hazırladığını belirtmişlerdir. (Güvemli, 1998: 709).

temizleyinceye kadar zapt edilmekteydi⁴. Ayrıca maliye ile ilgili davalarda Başbâkî Kulları, mahkemede maliye adına savcı olarak görev yapabilirlerdi (Uzunçarşılı, 1988: 361).

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşılacağı gibi Baki Kulları' nın iki temel görevi bulunmaktaydı. Bu görevlerden biri gelirlerin izlenmesi ve tahsiliydi. Diğer önemli görevi ise resmi kayıtların tutarlılığını denetlemektir (Kesik ve Oğuz, 2013: 1). Kulluğun mâlî denetim görevinin boyutu, mâlî görevlilerin işlemlerinin şer'i ve örfî yasalara uygunluğunu değerlendirmek ve teftiş ederek ortaya çıkan sonuca göre görevliler hakkında idari ve cezai işlemlerin yapılması şeklindeydi (Parlak ve Parlak, 2010: 161).

Başbâkî Kulluğu, önemli görevleri dolayısıyla, özellikle 18. yüzyıldan itibaren çok rağbet görmüş ve defterdarlığın önde gelen memuriyetlerinden biri haline gelmiştir. Öyle ki bu vazifenin önemi dolayısıyla bazı devlet memurları Başbâkî Kulluğuna getirilmek için çeşitli yollar denemişlerdir⁵. Bu sistem 16. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 1838 yılına kadar devam eden iki yüz elli yılı aşkın bir süre varlığını sürdürmüştür. Tanzimat'ın ilanından önce kaldırılmış, Tanzimat sonrasında ise bu vazife maliye müfettişleri tarafından yürütülmüştür (Emecen, 1992: 127). 19. yüzyılın ortalarında yerine daha çağdaş ve işlevsel denetim yapıları kurulmuştur.

2.2. Tanzimat Sonrası Osmanlı Maliyesinde Mâlî Denetim

2.2.1. Maliye Müfettişleri

Maliye Nezareti'nin kurulmasından sonra 19. yüzyılın başlarına kadar en yüksek mâlî denetim makamı olan Başbâkî Kulluğu'nun yetki ve görevleri maliye müfettişlerine devredilmiştir (Köse, 2000: 210). M. Zeki Pakalın (1993), "*Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*" içindeki "Başbâkî Kulu" maddesinde, Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla hemen sonra Nezarete bağlı olarak kurulan maliye müfettişliğini bâkî kulunun devamı olarak değerlendirmekte ve Başbâkî Kulluğu kaldırıldıktan sonra maliye müfettişlerinin bâkî kullarının yaptığı denetim görevini yerine getirmeye başladığını ifade etmektedir.

Maliye Nezareti'nin kurulması ile birlikte oluşturulan maliye müfettişliği, Osmanlı maliyesinde gerçekleştirilmek istenen mâlî reformların bir parçası olarak görülebilir. Ancak denetimin müstakil bir

⁴ Zimmetinde 2000 kuruş kalan Midilli Nazırı Osman Ağa başbâkî kulunun konağında gözaltına alınmıştı. Defterdar Canip Ali Efendi 1693'te birtakım suçlar isnadıyla azledilince derhal başbâkî kulu hapishanesine atılmış ve yirmi gün burada kalmıştı. Veziriazam Bozoklu Mustafa Paşa azledildikten sonra kethüdası ve hazinedarı başbâkî kulu hapsine alınarak mallarının ve parasının soruşturma ve sayımı yapılmıştı. Başmuhasebeci Halil Efendi bazı yolsuzlukları ve zimmetinde mal kalması sebebiyle defterdar tarafından teftişe uğramış, borcunu ödemek üzere başkulu hapishanesine gönderilmişti. (Emecen, 1992: 126-127).

⁵ 1785 yılında tütün gümrükçüsü Mehmet Emin Ağa başbâkî kulu olabilmek için devlete belli bir meblağın temini yanında ek olarak 7500 kuruş daha vereceğini taahhüt etmiştir. Böylece bu makama önce vekaleten getirilmiş, taahhüt ettiği meblağı teslim ettikten sonra da resmen başbâkî kulu olmuştur. (Emecen, 1992: 127).

yapı tarafından yürütülmesi gerektiğinin anlaşılması ve Tanzimat ile beraber uygulanmaya çalışılan mâlî reformların denetimi için maliye müfettişlerinin görev ve yetkileri 1840 yılında Meclis-i Muhasebe-i Maliye'ye ve 1851 yılında ise bu görev ve yetkilerin bir kısmı Zimemât Komisyonu'na devredilmiştir.

2.2.2. Meclis-i Muhasebe-i Maliye

Tanzimat'ın uygulanışını sağlamak amacıyla, merkezde mâlî konuları denetlemek ve karar verip, sonuca bağlamak üzere 1840 yılında Meclis-i Muhasebe-i Maliye kurulmuştur (Cezar, 1986: 286). Meclisin asıl görevi, Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerde vergilerin yeniden tespit edilmesi, tahsiliyle ilgili problemleri ve bu konudaki yolsuzlukları ve anlaşmazlıkları yasal zemin çerçevesinde bir çözüme kavuşturmadır. Bunun yanı sıra bütçe hesaplarının kontrolü de bu meclise verilmiş olup, Hazine-i Hassa'nın dışında kalan nezaret ve dairelerin yıl içinde yaptıkları harcamaların kesin defterlerini incelemek de meclisin görevleri arasındadır (Akyıldız, 1993: 119).

Meclisin kuruluş aşamasında görev ve yetki alanlarıyla ilgili tam ve kesin bir düzenleme olmadığından, kısa bir süre içinde "Meclis-i Muhasebe-i Maliye" her türlü mâlî konu ve soruna el atmak durumunda kalmıştır. Mâlî işlerde istenilen verimin alınamaması ve kurulmuş olan meclisin ihtiyaçlara cevap verememesi üzerine, mâlî düzenlemeleri gerçekleştirmek, bilhassa bütçe ile ilgili hesapları kontrol etmek ve bütçeyi hazırlamakla görevli Meclis-i Muhasebe adında yeni bir meclis kurulmuştur (Kış, 2012: 10-11).

2.2.3. Zimemât Komisyonu

Meclis-i Muhasebe-i Maliye'nin çalışmaları, sarraf ve mültezimlerden vergi tahsil edilememesi sorununu çözmekte yetersiz kalınca, bu vergi borçlarının denetlenmesi için 1851 yılında Zimemât Komisyonu oluşturulmuştur (Akgündüz, 2012: 44). Bu komisyon Maliye Nezareti'nin bünyesinde, maliye memurlarından ve sarraflardan oluşmaktadır (Akyıldız, 1993: 17-18).

Komisyonun kurulmasını gerektiren en önemli etken, sarraf ve mültezimlerin devlet hazinesine olan borçlarını zamanında ödeyememelerinin devlet ile adı geçen şahıslar arasında birtakım sorunlara neden olmasıdır. Borçların zamanında ödenmemesi, mâlî sıkıntı içinde bulunan devleti zor durumda bırakmış, bunun önüne geçmek için sarraf ve mültezimlerin devlete olan borçlarının yanı sıra mültezimlerin sarraflara olan borçlarından kaynaklanan sorunlar da komisyon ile çözülmeye çalışılmıştır (Akyıldız, 1993: 121). Bu komisyona sarraf ve mültezimlerin devlete olan borçlarını denetleme, inceleme ve gerekirse bununla ilgili karar alma yetkisi de verilmiştir (Akgündüz, 2012: 37). Çalışmalarını 1858 yılına kadar sürdüren komisyon, tasarruf tedbirlerinden dolayı yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuş ve komisyonun görev ve yetkilerinde değişiklik yapılmaksızın, üye sayısı azaltılarak ismi Meclis-i Maliye olarak değiştirilmiştir (Kış, 2012: 18).

2.2.4. Meclis-i Muhasebe ve Meclis-i Maliye

Meclis-i Muhasebe-i Maliye ve Zimemât Komisyonu, amaçlanan mâlî hedeflere ulaşamadığından, 1858 tarihinde lağvedilmiş ve bu ikisinin yerine, Meclis-i Muhasebe ve Meclis-i Maliye adıyla iki yeni meclis kurulmuştur. Böylece Meclis-i Muhasebe, Meclis-i Muhasebe-i Maliye'nin, Meclis-i Maliye de Zimemât Komisyonu'nun yerine ikame edilmiştir (Akgündüz, 2012: 37-38).

Yeni kurulan bu iki meclisin görev ve yetkileri bir tüzükle düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre; Meclis-i Maliye, sarraf ve mültezimlerin ihale şartlarına aykırı hareketlerini, yetersizliklerinden dolayı vergiyi belirlenen miktarın altında tahsil etmelerinin önüne geçecek ve arazi ve çiftliklerle ilgili sorunların çözümüyle ilgili çalışmaları yapacaktır. Bunun yanında sarraf ve mültezimlerin birbirleriyle ve iltizamları dâhilindeki memur, halk ve devletle veya şahısların devletle iltizama dair olan anlaşmazlıklarını çözmekle de bu meclis, görevlendirilmiştir (Akyıldız, 1993: 218).

Kurulan diğer meclis, Meclis-i Muhasebe ise bütün eyalet ve sancakların düzenleyerek gönderdikleri yıllık gelir, gider ve bakaya defterlerini hazine kayıtlarıyla karşılaştırarak eksiklik ve fazlalıklarını araştırmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, "emaneten idare edilen İstanbul gümrükleri gibi kurumların vergilerine ait muhasebe defterlerini incelemek, şahısların üzerinde bulunan ve ödenmeyen iltizam bedelleri ile ilgili gerekli inceleme ve araştırmayı yaptıktan sonra, Meclis-i Maliye'ye sevk etmek" de bu meclisin görevleri arasındadır. Gümrüklerle ilgili şikâyetlerin yerinde incelenmesi ve buna dair raporların Meclis-i Muhasebe tarafından değerlendirilmek üzere Maliye Nezareti'ne gönderilmesi mâlî denetim açısından önemli bir gelişmedir (Kış, 2012: 13).

İki meclisli çalışma bir yıl kadar devam etmiş ve 1860 yılında Meclis-i Maliye kaldırılmış, görevleri Meclis-i Muhasebeye verilmiştir. Meclis-i Muhasebe ise varlığını 1864 yılına kadar sürdürmüştür (Öner, 2001: 259).

2.2.5. Islahat-ı Maliye Komisyonu

1853-1856 yılları arasında devam eden Kırım Savaşı'nın yol açtığı giderlerin yanında savaşın yarattığı kötü koşullardan dolayı ülke içinde ticaretin durması ve vergi tahsilâtında yaşanan ciddi problemler sebebiyle, hazine masrafları karşılayamaz duruma gelmiş, bu da Osmanlı maliyesinde krize neden olmuştur (Akarlı ve Al, 2003: 7). Devletin gelirleri ağır savaş koşullarını finanse etmeye yetmemiştir (Kış, 2012: 18). Bu yüzden yeni çözüm arayışları kapsamında 1859 yılında Islahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun yedi üyesinden üçü yabancı, dördü mâlî konularda tecrübeli, yüksek kademelerde görev yapmış memurlardan oluşmaktadır (Velay, 1978: 64). Yabancı

üyeler, mâlî sistemde Avrupa'nın müdahalesine yol açacak istenmeyen olayların yaşanmaması ve köklü finansal düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla istihdam edilmişti⁶.

Bu komisyonun görevleri arasında, mâlî reformların tartışılması, gelir ve giderlerin kontrol altına alınması, vergilerin tahsili ve hazineye ait meselelerin ıslahı gibi konular bulunmaktadır (Akgündüz, 2012: 55). Bu görevlere ilaveten, keyfi harcamalardan kaçınarak israfı önlemek için, devlet gelirlerinin gerçekten ihtiyaç duyulan yerlere sarf edilmesini sağlamak ve devletin genel hesaplarını düzenlemek de bu komisyonun görevleri arasındadır (Kış, 2012: 19). Komisyonun kurulmasından beklenen faydalar arasında sadece mâlî denetimin sağlanması değil aynı zamanda iç ve dış sermaye çevreleriyle halkın piyasaya güvenini tesis etmek ve ayrıca kaimenin değerinin korunması da bulunmaktadır.(Akyıldız, 2003: 206).

2.2.6. Meclis-i Âlî-i Hazâin

Kuruluşundan kısa bir süre sonra, Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun adı Meclis-i Âlî-i Hazâin olarak değiştirilmiştir (Çakır, 2012: 40). Yeni meclisin görevi, Osmanlı devletinin tüm mâlî işlerini ıslah ve teftiş etmek, devlet gelirlerinin zayı olmaksızın tahsilini sağlamak, yeni gelir kaynaklarının yaratılmasını araştırmaktır (Öner, 2001: 260). Meclis-i Âlî-i Hazâin, esas itibariyle mâlî işlerin düzenlenmesi için kurulmuş, bu arada hazine işlemlerini denetleme görevini de yerine getirmiştir. Bu bakımdan henüz Divan-ı Muhasebât'ın olmadığı yıllarda bu meclis Divan'ın görevlerinden bir kısmını yürütmüş ise de, kurumun asıl görevi denetleme olmayıp, mâlî işlemleri düzenlemekten ibarettir (Kış, 2012: 24). Etkili çalışmalar yapamayan meclis 1861 yılında lağvedilmiş, ancak 1865'de yeniden faaliyete geçmiştir. Bu girişimin de öncekilerden farklı olmaması üzerine 1867 yılında tamamen kapatılmıştır (Çakır, 2012: 40).

2.2.7. Divan-ı Muhasebât (Sayıştay)

Yukarıda anlatıldığı gibi Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar, gerek yükselme ve duraklama, gerekse gerileme döneminde mâlî yapı ve bu yapının işleyişi özellikle belirli dönemlerde önem kazanmış ve bu alanda çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Başbâkî Kulluğu ilga edildikten sonra yerine kurulan komisyon ve meclisler ya mâlî uyumsuzluklara bakmış veya mâlî problemlerde teftiş ve denetleme görevini ifa etmişlerdir (Akgündüz, 2012: 599).

Yapılan düzenlemeler devletin gelir ve giderlerinin denetimi için müstakil bir yapının kurulması için yeterli olmamıştır. Mâlî sistemin denetlenmesi için değişik zamanlarda kurulan komisyon ve meclislerin de istenilen başarıyı yakalayamaması, Maliye Nezareti'ni daha kapsamlı bir çalışmaya sevk

⁶ Aslında bu dönemde veya daha sonrasında bu komisyonların kurulmasının en önemli amacı mâlî durumun düzeltilmesi için gerekli tedbirleri almaktır. Bu tedbirleri almakla hazine mâlî açıdan güçlenecek böylece yabancıların mâlî sorunları bahane ederek devlet işlerine müdahalesi önlenecekti. İstenilen mâlî reformları gerçekleştirme hususunda Avrupa'ya güven telkin edebilmek için yabancı üyelere komisyonda özellikle yer verilmişti (Bölükbaşı, 2005: 16).

etmiştir (Kış, 2012: 28). Bu çalışmaların başında maliye memurlarının hesaplarını incelemek ve yargılamak suretiyle denetim görevini yerine getirmek üzere 29 Mayıs 1862 yılında Maliye Nezareti'ne bağlı olarak Divan-ı Muhasebât adıyla yeni bir birimin kurulması gelmektedir (Öner, 2001: 261).

Divan-ı Muhasebât diğer adıyla Sayıştay, Osmanlı Devleti'nde 1839'da başlayan "İslahat" çabalarının bir ürünü olarak, "her devlette olduğu gibi umur-u hisâbiyenin bir mahkeme-i kübraya havalesi" gereğinden hareketle, devlet parası ve mallarını tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak 1862 yılında yayınlanan Hatt-ı Hümayunla Divan-ı Âlî-i Muhasebât adıyla kurulmuştur (Köse, 2000: 213). Hatt-ı Hümayun'da devletin gelirlerinden fazla harcama yapmaması, dairelerde yapılan harcamaların yıl sonunda ilgili memurlar tarafından hesabının verilmesi ve bunu sağlamak üzere her devlette olduğu gibi Divan-ı Muhasebât adıyla bir yüce mahkemenin kurulması gerektiği belirtilmiştir (Akgündüz, 2012: 60).

Divan-ı Muhasebât 29 Mayıs 1862 tarihinde kurulmuş ise de teşkilatlanması ve faaliyete geçmesi uzun sürmüştür. 1863 tarihli bir nizamname ile Divan-ı Muhasebât bir başkan, yedi üye ve dört denetçiden oluşan bir yapıya kavuşturulmuştur. Nizamname'de bu görevlilerin padişah iradesiyle atanacağı ve istifa etmedikçe ya da kanunen azilleri gerekmedikçe görevden alınamayacakları hükmü getirilmiştir. Başkan ve üyelerine Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* üyelerinin sahip olduğu imtiyazlar tanınmıştır. Divan-ı Muhasebât'a temyiz mercii niteliği de kazandırılmıştır (Köse, 2000: 213).

1865 tarihli nizamnameyle , Divan-ı Muhasebât Maliye ve Muhakemât olmak üzere iki daireye ayrılmış ve personel sayısı arttırılmıştır. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasinin 105. maddesinde* yer alan düzenlemeyle, Anayasal bir kuruluş niteliği kazanmıştır . İlk Meclis'in 1878'de kapatılması ve Anayasa'nın da yürürlükten kaldırılmasına rağmen Sayıştay varlığını ve faaliyetlerini sürdürmüştür.

* II. Mahmud'un kurduğu, reformları planlayıp icrasını denetleyen yüksek yasama ve yargı organı. 1868 yılına kadar yoğun bir şekilde faaliyetlerini sürdüren Meclis-i Ahkâm-ı Adliye 6 Mart 1868'de çıkarılan bir iradeyle Şûrâ-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kanun ve nizamnameler yapmakla görevli Şûrâ-yı Devlet'in başkanlığına Midhat Paşa, yüksek bir temyiz mahkemesi olarak görev yapacak olan Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliye'nin başkanlığına da Ahmet Cevdet Paşa getirilmiştir. Bu iki düzenlemeyle yasama ve yargı birbirinden ayrıldığı gibi meclis de fiili olarak hayatını tamamlamıştır. Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar varlığını devam ettiren bu iki kurumdan Şûrâ-yı Devlet Danıştay'ın ve Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliye Yargıtay'ın temelini oluşturmaktadır (Akyıldız, 2003: 250).

***Madde-15:** Emval-i Devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rü'yet ve devâirden tanzim olunan sâl muhasebelerini tetkik ederek hulâsa-i tetkikat ve netice-i mütalâatını her sene bir takrir-i mahsus ile Heyet-i mebusana arz eylemek üzere bir Divan-ı Muhasebât teşkil olunacaktır. (Kanun-ı Esasî, 2015).

1878 tarihinde hazırlanan ve 1879 yılında yürürlüğe giren, Fransız Sayıştay Yasası' nın tercümesi niteliğindeki “*Divan-ı Muhâsebât'ın Sureti Teşkil ve Vezâifine Dair Kararname*”, ile Sayıştay'a yeni bir yapı kazandırılmıştır. Yeni düzenlemeyle beraber Divan-ı Muhasebât'ın memur kadrosu genişletilerek, kuruma devlete ait hesapları denetleme ve denetim neticesinde sorumlu memurları yargılayabilme (Kış, 2012: 64), bunları yaparken de bağımsız olarak hareket edebilme yetkisi verilmiştir (Akgündüz, 2012: 114).

Daha da önemlisi bu kararname ile mâlî denetimle ilgili sorunlara çözüm getirilerek, denetimin nereden ve nasıl başlayacağı ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve hesap defterlerinin denetimden nasıl geçirileceğine dair kurallar belirlenmiştir. Böylelikle Osmanlı maliyesinin denetlenmesi ile ilgili hukuki boşluk Divan kararnamesinin yayınlanmasıyla doldurulmuştur. Divan-ı Muhasebât, asli görevini bu değişiklikten sonra yerine getirmeye başlamıştır. Kuruluş dönemi ve sonrasında geçirdiği evreler Divan'ı daha da güçlü hale getirmiştir (Kış, 2012: 64-68).

Merkez Hesaplarının Kontrolü

Kuruluşundan kısa bir süre sonra yürürlüğe giren 1836 tarihli nizamnamede, Divan-ı Muhasebât'ın görev ve yetkilerinin başında, hazineden ödenek alan tüm daire ve nezaretlerin hesaplarını kontrol etmek gelmektedir. Mâlî denetimin ana hatları 1865 tarihli nizamnamede bir önceki yasal düzenlemeye göre daha detaylı bir biçimde anlatılmıştır. Buna göre; Osmanlı Devleti'nin bütün eyalet ve kazalarıyla merkezlerinde bulunan hazineye bağlı kurumların gelir ve giderleri ile muhasebe kayıtları ve diğer işlemlerin her yılsonunda Divan-ı Muhasebât tarafından denetleneceği ifade edilmiştir. Bu denetim, nakit hesapları üzerinde ve harcamalardan sonra yapılmakta ve giderleri hazineden karşılanan bütün kurumları kapsamaktadır (Kış, 2012: 67-68).

Merkez hesaplarının denetimi özellikle Kanun-ı Esasi'nin ilanından sonra hazırlanarak yürürlüğe giren Divan-ı Muhasebât'ın 1879 tarihli kararnamesiyle başlamıştır. Divan-ı Muhasebât'ın, 1879 tarihinden itibaren hazineden ödenek alan kurumların hesaplarını denetlemeye başladığı görülmekle birlikte, geriye dönük hesap incelemeleri de düzenlenmeye çalışılmıştır (Kış, 2012: 67-68).

Taşra Hesaplarının Kontrolü

Divan-ı Muhasebât'ın anayasal bir kuruluş haline getirilmesi, kurumun mâlî denetimde daha etkin olmasını sağlamıştır. Fakat devletin içinde bulunduğu ekonomik durum, denetimin geniş çaplı ve sistemli bir şekilde yürütülmesine imkân vermemiş, bu nedenle, mâlî denetim dar bir alanda ve kısıtlı imkânlarla yapılmaya çalışılmıştır (Kış, 2012: 67).

Taşrada mâlî denetim için komisyonlar kurulmuştur. Hesaplar, ilgili komisyonlar tarafından yüzeysel bir biçimde denetimden geçirilmiştir. Denetim sonuçları Divan-ı Muhasebât'a gönderilmiş, burada divan mümeyyizleri tarafından özet üzerinden son kontrolleri yapılmıştır. Taşra hesaplarının

denetiminde uzman olmayan kişilerin yer alması ve bu denetimlerin bizzat Divan-ı Muhasebât tarafından yapılmaması denetimlerden amaçlanan faydanın sağlanmasını engellemiştir (Kış, 2012: 67-68).

1879 yılından itibaren yapılmaya başlanan merkez ve taşra denetimlerinde önemli bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta taşra denetiminde komisyondan geçen hesap denetim özetleri, yapılan bu düzenlemelerle doğrudan Divan-ı Muhasebât'a gönderilmeye başlanmıştır. 1882 yılında yapılan yeni düzenleme ile taşra hesaplarına ait evrakların öncelikle hazineye gönderilmesi kararlaştırılmış, hazineye toplanan hesapların, buradan sistemli bir şekilde Divan-ı Muhasebât'a sevk edilmesi planlanmıştır (Kış, 2012: 68).

3. MALİYE TEFTİŞ HEYETİNİN KURULUŞU

Maliye Teftiş Heyeti'nin kuruluşunu anlamak için önceki mâlî denetim yapılarını incelemenin yanında, Teftiş Heyeti'nin kuruluşunu hazırlayan mâlî problemler de önemlidir. Kapatılamayan bütçe açıkları ve bunun sonucunda oluşan dış borçlar Osmanlı maliyesi için çözülmesi gereken en önemli sorunlardı. Özellikle yabancı devletler ödenemeyen dış borçları bahane ederek Osmanlı maliyesi üzerinde hakimiyet kurmak istemişlerdi. Yaşanan bu mâlî sıkıntıların etkilerini azaltmak ve maliye üzerinde daha sıkı bir denetim kurmak için mâlî merkezileşme yoluna gidilmiştir.

Osmanlı maliyesi 1770'lerden 1840'lara kadar sık sık yaşanan savaşlar ve girişilen reformlar nedeniyle, büyük boyutlara varan bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. 1820'lerde ve 1830'larda en yüksek noktasına ulaşan bütçe açıkları karşısında devlet, vergi kaynakları üzerindeki denetimini arttırmaya ve iç borçlanmaya ağırlık vermiştir (Pamuk, 2012: 118). Özellikle gayrimüslim ve sarraflardan belli gelirler karşılık gösterilerek nakit para alınmıştır. Çoğu zaman bu paralar zamanında ödenememiş ve yeni karşılıklar gösterilerek yeni borçlar alınmıştır (Çakır, 2012: 71). Ancak bütün bunlar yeterli olmayınca, 1854 yılından itibaren Osmanlı Devleti bütçe açıklarını kapatabilmek için Avrupa piyasalarında tahvil satarak borçlanmaya başlamıştır (Pamuk, 2012: 118).

Bütçe açıklarının ve bunun sonucunda oluşan dış borçlar, devlet üzerinde baskı yaratmıştır. Mâlî sistemi etkileyen borç yükü ise, köklü mâlî reformların yapılmasının önünde engel teşkil etmiştir. Borçlarını ödeyemediği için iflas etmiş bir maliye devralan Sultan II. Abdülhamit dönemi Osmanlı mâlî idaresinin temel hedefi, mâlî disiplini sağlamak olmuştur. Bu hedefi gerçekleştirmek için de sıkı bir maliye politikası izlenilmiştir (Bölükbaşı, 2012: 9-13).

Osmanlı Devleti, ilk borçlanma tarihi olan 1854 yılından, borçların ödenememesinden dolayı maliyenin iflasını ilan ettiği 1875 yılına kadar 15 kez dış borçlanma gerçekleştirmiştir. Bu durum uluslararası ilişkilerde Batılı ülkelere Osmanlı Devleti'ni ekonomik ve siyasal olarak baskı altına alarak, isteklerini gerçekleştirmek için önemli bir fırsat vermiştir (Çakır, 2012: 72-73). Bunun için Osmanlı yönetiminin çözmesi gereken mâlî sıkıntıların en başında ödenmesine ara verilmiş olan dış

borçlar sorunun çözülmesi gelmekteydi (Bölükbaşı, 2012: 13). Dış borçların yarattığı kısır döngü, her şeyden önce Osmanlı Devleti'nin sağlıklı bir mâlî yapıya kavuşturulması ve buna bağlı olarak, tutarlı mâlî politikalar oluşturabilmenin önündeki en büyük engeldi (Çakır, 2012: 74).

Osmanlı'nın borçlanmaya başladığı 19. yüzyıl ortalarından itibaren borç veren ülkelerden İngiliz ve Fransızlar'ın Osmanlı maliyesi ile ilgili raporlar hazırladıkları bilinmektedir. Düzenlenen bu raporlar arasında Lord Hobart' ın hazırladığı 1861 ve 1863 tarihli raporlar önemli olup, Osmanlı'da modern anlamda bir mâlî denetim düşüncesinin gelişimini anlamak açınsındansa, bu raporlar arasından Mr. Foster ile birlikte hazırladıkları 7 Aralık 1861 tarihli raporun ayrı bir önemi vardır (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 60).

“*Türkiye'nin Mâlî Durumu Hakkında Rapor*” adını taşıyan bu raporda, Osmanlı'nın mâlî durumuyla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme yapılmış ve tespit edilen problemler için çözüm önerileri sunulmuştur. Raporun “*Mâlî Yönetim*” başlıklı kısmında mâlî yapı ele alınmış ve devlet maliyesinde alınması gereken önemler ve çözüm önerileri sıralanmıştır (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 60). Bu önerilerden mâlî denetimle ilgili olarak, ülke maliyesinin genel denetiminin gerçekleştirilmesi için her nezaretin hesaplarını denetleyici kurumlara (Divan-ı Muhasebât) teslim etmesi ve denetlenen bu hesaplara ilişkin denetim raporlarının yayınlanması tavsiye edilmiştir (Foster ve Hobart, 2000: 45-47).

Raporun “*Devlet Muhasebesi*” başlıklı kısmında ise mevcut muhasebe sisteminin gelirlerin düzenlenmesi ve yapılan harcamaların sağlıklı bir şekilde teftiş edilmesine uygun bir sistem olmadığı ifade edilmiştir. Yine raporun aynı bölümünde, vilayetlerde sürekli olarak çalıştırılmak üzere yerel Hazineدارların hesaplarını denetleme ve rapor etmek amacıyla Maliye Nazırına bağlı bir müfettiş sınıfının oluşturulması tavsiye edilmiştir (Foster ve Hobart, 2000: 51). Çağın gereklerine uygun olarak yapılmış olan bu tavsiyelerin ancak on sekiz yıl sonra Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulmasıyla hayat bulduğu söylenebilir (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 61).

Ödenemeyen dış borçlar sorununa önem kazandıran bir diğer neden ise Berlin Kongresi'nde* Osmanlı'nın mâlî durumunun gündeme gelmiş olmasıdır. Osmanlı Devleti'nden alacaklı olan bankerlerin talepleri ilk defa Belin Kongresi'nde dikkate alınmış ve Avrupalı devletler tarafından, bu zamana kadar Osmanlı hükümetine bireysel başvuru yaparak alacaklarını talep etmeleri istenen, ama bundan sonuç alamayan hamilerin sorunları bahane edilerek, maliye meselesi gündeme getirilmiştir. Bu konuda, İtalyan delegesi Kont Corti İngiliz ve Fransız delegeleriyle müşterek bir beyannameyi kongreye vermiştir. Kongrede temsil olunan devletler, bu beyannamede; İstanbul'da kendileri tarafından belirlenecek uzmanlardan oluşan bir komisyonun kurulmasını önermiş, kurulacak bu

*Berlin Antlaşması bahane edilerek Osmanlı'nın iç işlerine kolayca müdahale edilmesi ve sürekli baskı altında tutulması planlanmaktaydı. İngiltere ve Fransa her fırsatta Osmanlı iç işlerine ve hatta maliyesine müdahale etmekten çekinmemişler, ancak Osmanlı yönetimi bu durumdan hiç memnun olmamıştı. Tahsin Paşa, Rusya'nın da Osmanlı Devleti'ni baskı altına

komisyona, Osmanlı Devleti'nden tahvil alanların şikayetlerini inceleme ve mâlî durumun uygunluğuna göre bu talepleri kabul etme yetkisinin verilmesi Babıali'ye tavsiye edilmiştir (Blaisdell, 1932: 92).

Osmanlı Devleti'nde, eyaletler mâlî özerkliğe sahip olduğundan, Maliye Nezareti kurulana dek gelir ve giderlerini kendi bünyelerinde yönetmişlerdir. 1838 yılında Defterdarlık kaldırılarak, Maliye Nezareti kurulmuş ve bu reform, Tanzimat ile mâlî teşkilatın merkezileşmesi yolunda atılan ilk adım olmuştur. Fakat yaşanan mâlî sıkıntıları çözmek için yapılan bu reformlar, mevcut sorunları çözememenin yanında Tanzimat dönemi mâlî bunalımına yeni sebepler eklemiştir (Tabakoğlu, 2012: 250).

Osmanlı Devleti'nin yaşadığı mâlî sıkıntılar, Avrupalı devletlere sürekli bir mâlî pazarlık gücü sağlamıştır. Durumun ciddiyetinin farkında olan II. Abdülhamit, işleri Babıali'ye bırakmayarak mâlî sistemi güçlü bir şekilde denetleyip yönlendirmek istemiştir (Bölükbaşı, 2012: 9-15). Tanzimat'tan hemen sonra, devletin mâlî gücü ve merkezi kontrolünü gerçekleştirmek için, Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla başlayan ve özellikle II. Abdülhamit döneminde maliye komisyonlarının oluşturulmasıyla yoğunlaşan bilinçli ve önemli adımlar atılmıştır. Vergi kaynakları ve memurların mâlî kayıt ve işlemleri üzerinde sıkı denetim sağlanmaya çalışılmıştır (Ortaylı, 2007: 477).

Sonuç olarak, Padişahın maliye üzerinde kurduğu denetimin temel hedefi gelirleri arttırıp giderleri azaltmaktır. Gelir ve gider kalemleri üzerinde denetim arttırılarak, bütçe açıklarının dış borçlanma yerine tasarruf yoluyla finanse edilmesi böylece dış borçları ödeyememenin yarattığı uluslararası mâlî denetim korkusunun önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmasında padişaha yardımcı olacak ve mâlî merkezileşmeyi sağlayacak birtakım kuruluşlara duyulan ihtiyaç neticesinde, maliye komisyonları kurulmuştur (Bölükbaşı, 2012: 123). Bu komisyonlardan biri olan Islahat-ı Maliye Komisyonu çalışmaları kapsamında resmi dairelerde görevli maliye memurlarının hesaplarını tetkik ve tahkik edecek bir denetim mekanizması olarak Maliye Teftiş Heyeti oluşturulmuştur (Bölükbaşı, 2012: 15-62).

3.1. Maliye Teftiş Heyeti'nin Kuruluş Süreci

Osmanlı maliyesinde modern anlamda bir teftiş mekanizmasının eksikliği öteden beri hissedilmiş, ancak bu ihtiyacın giderilmesi için 1879 yılına kadar kayda değer bir adım atılamamıştır. Berlin Antlaşması'nın ardından girilen kapsamlı mâlî ıslahat hareketinin bir parçası olarak 3 Temmuz 1879'da böyle bir teftiş kurumunun oluşturulması için ilk teşebbüste bulunulmuş⁷, Maliye Nazırı

almak ve iç işlerine müdahale etmek için kongrede her türlü “gurur ve şımarıklığı” yaptığını anlatmaktadır. (Maden, 2013: 267-286).

⁷ İmparatorluğun içinde bulunduğu ekonomik durum getirdiği şartlardan dolayı, Osmanlıya borç vermiş olan İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin mâlî idare ile ilgili taleplerini de kapsayan gelişmelerin bir sonucu olarak, 1879 yılında Umur-ı

Zühdü Efendi'nin katkılarıyla hazırlanan nizamname layihası sadrazama sunulmuştur. Söz konusu layihada başkent İstanbul ile büyük vilayetlerde bulunan resmi dairelerin ve şubelerinin mâlî işlemleri ile memurların tuttıkları hesapların şimdiye kadar teftiş edilmediği, bu kayıtlar ne kadar düzenli tutulmuş olsalar da itimat edilebilmesi için kontrol edilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Bu yapılmazsa arzu edilen mâlî istikrarın sağlanamayacağı, muhasebe kayıtlarına güven duyulamayacağı, meydana gelen kayıp ve zararların tespit edilemeyeceği ifade edilmiştir. Kurulacak mekanizmanın büyük masraflara yol açabileceği, ancak bundan sağlanacak faydanın daha büyük olacağı vurgulanmıştır.

Yine söz konusu layihada ağnam, aşar, mal sandıkları ve her türlü devlet malıyla ilgili kayıtlarda ve muhasebeye ait mevcut hesaplarda bir düzen ve tertip olmadığı için hemen tetkik ve teftiş altına alınması gerektiği ifade edilmiştir. Buna dayanarak Maliye Teftiş Heyeti'nin oluşturulması, kurul içinde teşekkül edecek heyetin bütçesi, müfettişlerin maaşları, vazifeleri, nerede görev yapacakları bilgilerini içeren bir tezkere hazırlanmıştır. Bu tezkerede müfettişlerin yaptıkları teftişin neticelerini bir rapor ile Maliye Nezaretine arz edecekleri belirtilmiştir⁸.

Maliye Nezareti'ne bağlı olarak kurulması amaçlanan teftiş heyetinin; bütün resmi dairelerin hesap durumlarını ve mâlî işlemlerin oluş süreçlerini incelemesi ve Maliye Nezareti'ne bilgi vermesi planlanmıştır. Heyetin oluşturulmasına yönelik ayrıntılara dair Maliye Nezareti tarafından gönderilen tezkere ve memurların görevlerini anlatan nizamname layihası ile maaş miktarlarını ortaya koyan pusula⁹, Maliye Nazırı'nın teklifi ile "Meclis-i Mahsus-ı Vükela*" ya (Bakanlar Kurulu) sunulmuş ve olumlu karşılanmıştır. Buna dayanılarak şu karar alınmıştır:

" aşırı mâlî sıkıntılarının çekildiği bu dönemde, devletin tüm mâlî işlerinin teftiş ve tetkik altına alınmasındaki fayda açık olduğundan, mezkur Nizamnamenin hemen ifa edilmesi ve bunun için Maliye Nezaretine çok hızlı yetki verilmesi uygun ve doğru bulunmuştur ¹⁰."

Maliyenin Tanzim ve Islahı çalışmalarını yürüten Islahat Komisyonunun kurulmasını takiben devrin Maliye Nazırı Zühtü Paşa, 2 Temmuz 1879 tarihinde "Heyet-i Teftiş-i Maliyeyi" kurmak üzere görevlendirilmiştir. (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 62).

⁸ Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İrade Meclis-i Mahsus, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamname Layihası.

⁹ BOA, İ.MMS, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Maliye Teftiş Kurulu'nun Kuruluşuna İlişkin Maliye Nazırı Tezkeresi. Bu tezkere göre teftiş ve tetkikten amaçlanan, işlemlerin kurallara ve düzenlemelere uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve herhangi bir zarar doğmasını önlemektir. Bunun yanında hedeflenen bir diğer husus ise resmi daireler ile bunların şubelerinde tutulmakta olan hesap ve defterlerin düzenli bir şekilde tutulmasını temin etmek ve gerekmesi halinde kayıtları yeniden oluşturmaktır. (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 63).

* Sadrazamın başkanlığında nazırlardan oluşan ve Osmanlı hükümetini niteleyen meclis. Meclis-i Vükela, başvekilin veya sadrazamın başkanlığında toplanıp önemli devlet işlerini görüşür ve icra işlerinde nezaretler arasında koordinasyonu sağlardı. (Akyıldız, 2003: 251-253).

¹⁰ BOA, İ.MMS, No.2979, 23 Temmuz 1879 (3 Şaban 1296); Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşuna İlişkin Meclis-i Mahsus-ı Vükela Kararı.

Bir mazbata hazırlanarak Maliye Nazırı'nın tezkeresi ve Nizamname Layihasıyla birlikte dönemin Padişahı II. Abdülhamit'e arz edilmiştir. Böylece Maliye Teftiş Heyeti'nin kuruluşu İrade-i Seniye (Padişah Fermanı) ile II Abdülhamit tarafından uygun görülmüştür¹¹. Maliye Nazırı Zühtü Paşa tarafından hazırlanan Heyet-i Vükelaya sunulan ve tüm devlet daire ve şubelerinin mâlî işlemlerini teftiş etmekle görevli kılınan bir Maliye Teftiş Heyeti'nin, Maliye Nezareti bünyesinde kurulmasına ilişkin "Teftiş-i Muamelatı Maliye Nizamnamesi" Padişah Abdülhamit'in fermanı ile yürürlüğe girmiştir. Nizamnamenin yürürlüğe giriş tarihi olan 25 Temmuz 1879 yılı, günümüzdeki anlamıyla Maliye Teftiş Kurulu'nun kuruluş tarihi olarak kabul edilmektedir (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 63).

3.2. 1879 Teftiş Nizamnamesine Göre Maliye Teftiş Heyeti'nin Yapısı

Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulmasından sonra müfettişlerin teftişi nasıl yapacağı, teftiş sırasında nelere dikkat edeceği ve hangi hususlara açıklama getireceği içeren bir nizamname hazırlanmıştır. Bu nizamname 9 Eylül 1879 yılında, Teftiş Heyeti'nin çalışmalarına yön veren ilk yasal düzenleme olarak yürürlüğe girmiş olan "*Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamnamesi*" ismiyle, on yedi maddeden oluşan bir düzenlemedir¹² (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 86). Bu düzenlemeye göre;

1.MADDE-Büyük vilayetlerde devlet malı üzerinde tasarruf yetkisine sahip; Defterdar, Muhasebeci, Mal Müdürü ve Rüşumat ile Defteri Hakani, Orman, Maden, Posta ve Telgraf memurlarını ve İstanbul'da bulunan bütün resmi dairelerin mâlî hesaplarını incelemek ve her türlü işlemin oluş şekillerine dair bilgi vermek üzere, doğrudan doğruya Maliye Nezareti'ne bağlı olarak "Maliye Teftiş Heyeti" kurulmuştur.

2.MADDE-Maliye Teftiş Heyeti on başmüfettiş, on iki birinci sınıf müfettiş, on beş ikinci sınıf müfettiş, on sekiz üçüncü sınıf müfettiş ile yirmi dört teftiş muavininden oluşmaktadır.

3.MADDE-Teftiş memurlarının hususi maaşlardan başka gezdikleri mahallerin uzaklık mesafesine göre kendilerine harcırah nizamnamesi hükümlerine uygun olarak devriye masrafları verilecektir.

4.MADDE-İlk defa tayin olunan başmüfettişler; defterdar, muhasebecilik ve maliye kaleminde muavinlik, müdürlük ve mümeyyizlik görevinde bulunmuş olanlardan seçilecektir. Muavinler dahi maliye kaleminde çalışan katiplerden imtihanla belirlenecektir. Müfettişlerin ve muavinlerin sınıf aşırı terfileri yasaktır.

5.MADDE-Devir mevsimi Mart ve Kasım ayları arasından gerçekleşecektir. Büyük vilayetler genişlik derecesine göre teftiş dairelerine bölünerek her daireye bir başmüfettiş ile gereği kadar müfettiş ve muavin tayin edilecektir.

¹¹ BOA, İ.MMS, No.2979, 25 Temmuz 1879 (5 Şaban 1296); Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşuna İlişkin İrade-i Seniye.

¹² Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382; Teftiş-i Muamelatı Maliye Nizamnamesi.

6.MADDE-Başmüfettişlerin ve emri altında bulunan müfettiş ve muavinlerin tayini Maliye Nezareti'ne aittir. Başmüfettiş görev dairesi içinde cereyan edecek olan teftiş muamelelerinin mercii makam olup birlikte çalıştığı müfettiş ve muavinleri uygun gördüğü sancak ve kazalara gönderebilecektir.

7.MADDE-Başmüfettişlerin memuriyet görevi evvela maliye memurlarının defterlerini ve hesap evraklarını incelemek ve sandıklarda olan nakit, tahvil ve senetlerin cins ve miktarını tahkik etmektir. Başmüfettişler bu tetkik ve tahkikatı beraber çalıştığı müfettiş ve muavinleri görevlendirerek icra ettirebileceklerdir. İkinci olarak görevi mâlî işlemlerin kayıt ve kanunlara şeklen uygun olup olmadığına dikkat etmektir. Ancak başmüfettişler kural ve kanun hükümlerinin düzeltilmesi ve genişletilmesi için emir verme yetkisine sahip değildir.

8.MADDE-Tayin olunacak başmüfettişler ile emri altında çalışacak müfettiş muavinlerinin isimleri Maliye Nezareti tarafından, İstanbul'da teftiş edilecek dairelerin en büyük amirine ve taşrada gidecekleri vilayetlerin mülki amirlerine yazılı olarak bildirilecektir. Başmüfettiş, müfettiş ve muavinlerin her birine, memuriyetlerini ispat etmeleri için Maliye Nezareti tarafından isimlerinin yazılı olduğu memuriyet buyrultusu verilecektir.

9.MADDE-Başmüfettiş, İstanbul'da teftiş edeceği dairenin amirine ve taşralarda vilayet valisine, müfettiş ve muavinler ise görevlendirildikleri kazaların mülki amirine müracaat ederek hemen memuriyetlerini bildireceklerdir.

10.MADDE-Teftiş edilen memurların, müfettiş tarafından talep edilen bütün defter ve hesap kayıtları ile mal sandıklarında mevcut olan nakit, tahvil ve senetlerin tamamını ve yapılan işleri ayrıntılı bir şekilde içeren her türlü belgeyi göstermeleri zorunludur.

11.MADDE-Bir memur hakkında yürütülen teftişin bitiminde, ortaya çıkan durumu açıklayan ve teftiş olunan memurun beyan edeceği düşünceleri var ise onu da ekleyerek iki nüsha tutanak düzenlenecektir. Her iki tarafın birlikte mühürledikleri bu tutanağın bir nüshasını müfettiş alacak ve diğer nüshası teftiş edilen memure verecektir.

12.MADDE-Teftiş edilen memurun zimmetine para geçirdiği veya hesap kayıtlarına hile ve fesat karıştırdığı anlaşılır ise bu memur müfettiş tarafından açığa alınıp, yerine bir başka bir memurun atanması için mahalli hükümete müracaat edilecektir. Müfettiş bu durumu derhal başmüfettişe bildirilecek ve başmüfettiş de telgraf ile Maliye Nezaretine yazılı olarak bildirecektir.

13.MADDE-Müfettiş ve muavinler teftiş süresince yazdıkları raporları ve ilgili evrakları bağlı olduğu başmüfettişe gönderecektir. Başmüfettişler teftiş işleminin neticeleri içeren bir rapor hazırladıktan sonra, müfettiş ve muavinlerin yaptığı işlere ait olan mazbataları ve evrakları bu rapora ekleyip Maliye Nezareti'ne teslim edeceklerdir.

14.MADDE-Başmüfettişler yetkili oldukları mahallerde maliye işlerinin idaresini her yönünü dikkatli ve itinalı bir şekilde inceleyip kaydettikten sonra bu hususta meydana gelen incelemelerin bir özetini İstanbul'a dönüşlerinde Maliye Nezareti'ne ayrıca sözlü olarak bildireceklerdir.

15.MADDE-Başmüfettişler Maliye Nezareti'nden izin istemeden görev yerlerini terk etmeyip müfettişler ve muavinler dahi mensup oldukları başmüfettiş vasıtasıyla Maliye Nezaret'ten izin alınmadıkça görev yaptıkları yerden önemsiz-ufak tefek şeyler için bir müddet dahi olsa ayrılmayacak ve terk etmeyecek veyahut görev değişikliğinde bulunamayacaktır.

16.MADDE-Turne döneminde ve gerek onun dışında olsun, hazinece belirlenen ihtiyaç üzerine teftiş memurlarının teftiş işleri ile ilgili görevlendirilmeleri Maliye Nezareti'nin yetkisi dahilinde bulunacaktır.

17.MADDE-Maliye memurlarının kontrol ve teftiş işlerine ait kayıtlara merkezlik yapmak, belge ve yazışmaları yürütmek üzere ve gerek rapor ve belgeleri Maliye Nezareti'ne iletmek için devlet hazinesinde bir teftiş kalemi oluşturulacaktır. Maliyenin teftişine ait belgelerin ve yazışmaların tamamı bu kaleminden geçecektir. Müfettişlerin yaptıkları işlere ait belgeler ile ilgili yapılan işlemlerin sonuçları sözü edilen kalem tarafından kendilerine bildirilecektir.

Bu maddelerde anlatılan denetlenecek işler ve denetleme prosedürü gibi göreve dair hükümler, devlet denetleme organının o zamanki çağdaş hükümleridir. Daha çok Fransız denetleme kültüründen alınmıştır. Bunun nedeni ise Fransa'da eğitim görmüş devlet yöneticilerinin, 19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı Devleti'nin yöneticileri konumunda olmalarıdır (Çelebiler ve Güvemli, 2013: 87).

3.2.1. Maliye Müfettişlerinin Seçimi

Maliye Teftiş Heyeti'ni oluşturan müfettişler hizmet ve memuriyetlerinden istifade olunacak güç ve niteliklere sahip olan ve devlet hazinesinde görev yapmış, ehliyet ve liyakatleri tecrübe olunmuş memurlardan seçilmiştir¹³. Müfettişlerin defterdarlık, muhasebecilik, maliye kaleminde müdürlük, muavinlik ve mümeyyizlik görevlerinde bulunmuş olan memurlardan atanacağı, muavinlerin ise maliye kalemlerinde istihdam edilen katipler arasından sınavla belirlenmiştir¹⁴. Seçilen bu müfettişlere, başmüfettiş ve birinci-ikinci-üçüncü sınıf müfettiş unvanları verilmiştir. Yine yukarıda belirtilen nizamname hükümleri çerçevesinde, müfettişlerden dört tanesinin ecnebi tebaadan ıslahat-ı maliye çalışmalarında bulunmuş ve teftiş işlerinde istihdama uygun, bilgisi ve becerisi test edilmiş kişilerden seçilmesi dönemin şartları gereği uygun görülmüştür¹⁵.

¹³ BOA, İ.MMS, No.3013, 6 Eylül 1879 (20 Ramazan 1296); Maliye Teftiş Kurulu'nun Teşkilinden Sonra Heyete Atanacak Müfettişlere İlişkin Maliye Nazırı Tezkiresi.

¹⁴ BOA, İ.MMS, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296). Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamname Layihası.

3.3.2. Maliye Müfettişlerinin Göreve Başlamaları

Nizamnamede, teftiş süreci başlamadan önce başmüfettişler ile emri altında çalışan müfettiş ve muavin isimlerinin, gidecekleri vilayetin en büyük amirine Maliye Nezareti tarafından yazılı olarak bildirileceği belirtilmiştir. Görev bölgesine ulaşan müfettişlere teftiş edecekleri memurlara göstermeleri için kendi adına düzenlenmiş "*görev kartı*" verilmiştir. Başmüfettişler bu kartları İstanbul'da teftiş edeceği dairenin amirine, taşrada vilayet valisine; müfettiş ve muavinler ise görev yerlerine vardıklarında kazaların mülki amirlerine ibraz ederek memuriyetlerini ispat etmek zorundaydılar¹⁶.

3.2.3. Maliye Müfettişlerinin Görev ve Yetkileri

Maliye müfettişlerinin görev ve yetkilerinden kuruluş nizamnamesinde bahsedilmiş olsa da söz konusu nizamnameden önce 7 Eylül 1879 yılında yayınlanan "*Heyet-i Teftişîyye-i Maliyenin Kavâ'id ve Vezâ'if Me'riyetlerine Dair Talimat*" ta bu görev ve yetkiler daha ayrıntılı olarak anlatılmıştır¹⁷.

Maliye müfettişleri, İstanbul'da ve diğer vilayetlerde bulunan memurların hesap durumlarını incelemek ve her türlü mâlî işlemin ne şekilde yürütüldüğüne dair Maliye Nezareti'ne bilgi vermek üzere Maliye Teftiş Heyeti adına yetkilendirilmiştir. Başmüfettişlerin öncelikli görevi mâlî işlerden sorumlu memurların defterlerini ve hesap evraklarını inceleyip sandıklardaki nakit, tahvil ve senetlerin cins ve miktarlarını tahkik etmek, sonrasında maliye işleri dairesiyle ilgili kayıtların yönetmeliklere şekil olarak uygun olup olmadığını kontrol edip bu işlemlerin nasıl yürütüldüğünü denetleyip ortaya çıkarmaktır.

Müfettişler memurların hesap kayıtlarında açık görmeleri veya işlemlerde hile ve fesat olduğunu tespit etmeleri halinde yukarda maddeler halinde verilen nizamnamenin on ikinci maddesine göre ilgili memuru açığa alma yetkisine sahipti. Ancak fesat çıkardığı ve rüşvet aldığı anlaşılan memuru sorguya çekme yetkisi mahalli hükümete aitti. Müfettişlerin görevden el çektirdikleri memurun yerine başka bir memurun atanması için de, yerel yetkililere başvurmaları ve hemen bu hususu Maliye Nezareti'ne bildirmeleri gerekmektedir.

Teftiş memurları gerek görev mahallinde gerekse seyir halinde iken gereken kolaylığı valilerden, kaymakamlardan ve memurlardan talep edebileceklerdi. Teftiş edilen memurların müfettiş tarafından istenen bütün defter, hesap kaydı ve yapılan işleri ayrıntılı şekilde gösteren belgeleri vermesi mecbur tutulmuştu. Başmüfettişler bu işlemleri yürütürken emri altında çalışan müfettiş ve

¹⁵ BOA, İ.MMS, No.3013, 6 Eylül 1879 (20 Ramazan 1296).

¹⁶ Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382.

¹⁷ BOA, İ.MMS, No.2979, 7 Eylül 1879 (10 Şaban 1296); Heyet-i Teftişîyye-i Maliyenin Kavâ'id ve Vezâ'if Me'riyetlerine Dair Talimat.

muavinlerden ihtiyaç duydukları kadarını yanlarında bulundurabilme ve uygun gördüklerini teftiş hızlı bir şekilde başlatmak için sancak ve kazalara gönderme yetkisine sahipti¹⁸.

Yine nizamnamede, teftiş süreciyle ilgili olarak başmüfettişlerin valilerle, müfettiş ve muavinlerin ise kazaların mülki amir ve kaymakamlarıyla yazışabilecekleri ve bu yazışmaların neticelerini başmüfettişlerin Maliye Nezareti'ne yazılı olarak bildirmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Başmüfettişlere İstanbul'da herhangi bir bakanlıkta teftiş edilen memur hakkında doğrudan doğruya ilgili nezaretle yazışma yetkisi verilmemiştir. Teftiş edilen memurun üstünde yine o nezarete mensup bir amiri var ise ancak onunla yazışabilirlerdi¹⁹.

3.2.4. Maliye Müfettişlerinin Sevk ve İdaresi

Müfettişlerin sevk ve idaresinde, Mart ayından Kasım ayına kadar uzanan bir zaman dilimi içinde turne usulü uygulanmış²⁰, görev yapacakları vilayetlerin mâlî gücü, büyüklüğü ve birbirlerine olan yakınlıklarına göre yedi daireye ayrılmıştır²¹. Bu dairelere gönderilecek müfettişlerin görev yerlerinin her sene değiştirileceği kuralı getirilmiştir²². Ancak teftiş heyetinin görev dairelerinin değişme zamanı geldiğinde, bitmesi yakın olmayan teftiş işlerinin bulunması durumunda, o heyetin bulundukları dairede bir süre daha kalmalarına ihtiyaç görülür ise bu durum başmüfettiş tarafından maliye nezaretine bildirilip alınacak cevaba göre görev mıntıkasının değiştirileceği belirtilmiştir²³.

3.2.5. Maliye Müfettişlerinin Teftiş Ettikleri Memurlarla İlişkileri

Başmüfettiş, müfettiş ve muavinlerin teftiş edilen veya teftişe alınacak olan memurlar ile karşılıklı görüşmeleri, konuşmaları, mektuplaşmaları, memurların hanelerinde ikamet etmeleri, misafir olmaları ve tarafların yakınlık göstermelerine karşılık vermeleri yasaklanmıştır. Nizamname'de, bu yasağa uymayan müfettişlerin görevlerine son verileceği ifade edilmiştir²⁴.

3.2.6. Teftiş Sonunda Yapılması Gereken İşlemler

Teftiş işleri bittikten sonra ortaya çıkan neticeyi açıklayan ve teftiş edilen memurun beyan edeceği düşünceleri var ise onun da eklendiği iki nüsha tutanak düzenlenecektir. Her iki tarafın birlikte mühürledikleri mazbatanın bir nüshasını müfettiş, diğerini de memur alır. Müfettiş ve muavinler yazacakları raporları bağlı oldukları başmüfettişe ve onlar da kendi görüş ve kanatlarını ekleyerek

¹⁸ BOA, İ.MMS, No.2979, 7 Eylül 1879 (10 Şaban 1296).

¹⁹ Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382.

²⁰ BOA, İ.MMS, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamname Layihası.

²¹ BOA, İ.MMS, No.2979; 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşuna İlişkin Maliye Nazırı Tezkeresi.

²² Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382.

²³ BOA, İ.MMS, No.2979, 7 Eylül 1879 (10 Şaban 1296).

²⁴ Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382.

Maliye Nezareti'ne gönderirken, başmüfettişler yapılan incelemelerin bir özetini İstanbul'a döndükleri zaman Maliye Nezareti'ne ayrıca sözlü olarak bildireceklerdir²⁵.

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde mâlî denetim uzun yıllar Selçuklulardaki mâlî denetim modelinden örnek alınarak oluşturulmuş bir teşkilat olan Başbâkî Kulluğu tarafından gerçekleştirilmiştir. Başbâkî Kulluğu, Osmanlı'da maliye teşkilatının başı olan defterdarlığa bağlı olarak çalışmaktaydı. Bu teşkilatın en önemli görevleri hazineye borcu olup da vermeyenleri, devlete ait parayı zimmetine geçirenleri inceleme ve maliye memurlarının işlerini ve hesaplarını denetlemeydi. Başbâkî Kulları'nın çok geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bir denetim teşkilatı olarak Başbâkî Kulluğu'nun 16. yüzyılın ortalarından başlayarak 1838 yılına kadar 250 yıldan fazla bir süre denetimin görevini sürdürdüğü anlaşılmaktadır. 1838 yılında Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla Başbâkî Kulları maliye müfettişi unvanını almışlardır.

Maliye Nezareti'nin oluşturulması ile klasik mâlî denetimin sisteminin terk edilmesi modern mâlî denetime geçişin ilk uygulaması olmuştur. Bundan sonra, nezarete bağlı olarak çalışan Meclis-i Muhasebe, Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Zimemât Komisyonu ve Meclis-i Maliye adını taşıyan meclis ve komisyonlar kurulmuştur. Mâlî alanda gerçekleştirilmek istenen yeniliklerin denetlenmesi ve yaşanan mâlî problemlerin çözümü için atılan bu adımlar, büyük bir teftiş projesinin varlığına işaret etmektedir (Çelebiler ve Güvemli, 2013; 45). Bu meclis ve komisyonların her ne kadar mâlî denetimi görevi olsa da, kuruluş amaçları ve yürüttükleri faaliyetlere bakıldığında tam anlamıyla mâlî denetimi icra eden yapılar olmadığı anlaşılmaktadır; fakat kurulan bu meclis ve komisyonlar, Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulmasına öncülük ettiği söylenebilir. Her ne kadar bu meclis ve komisyonlar mâlî denetim alanında kurumsallaşma çabalarını gösterse de denetimde belirli bir sürekliliğin olmayışı ve bunun taşra vilayetlerinde düzensiz bir şekilde yapılmasından dolayı mevcut problemlerin çözümünde yetersiz kalmıştır.

Tanzimat'la beraber getirilmeye çalışılan yeniliklerin uygulanmasını teftiş etmek için kurulan denetim yapılarına çok önem verilmiştir. Özellikle Osmanlı Devleti'nin bir türlü kapatamadığı bütçe açıklarını finanse etmek ve bunun sonucunda oluşan dış borçlanmanın yarattığı dış baskıdan kurtulmak için Mâlî merkezileşme yolunda ciddi adımlar atıldığı görülmektedir. Mâlî Denetim araçları ise bu merkezileşme politikasının bir parçası olarak adlandırılabilir. Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulması merkezileşme yolunda atılan sistematik bir adımdır. Teftiş Heyeti'nin kurulması ile vilayetlerde bulunan resmi dairelerin mâlî işlemleri ile memurların tuttıkları hesapların denetlenmesi amaçlanmıştır.

²⁵ Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382.

KAYNAKÇA

- Akdağ, M. (1979) “Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi”, 5.Baskı, Ankara: Tekin Yayınevi.
- Akgündüz, A. (2012) “Osmanlıdan Cumhuriyete Sayıştay (Divan-ı Muhasebât)”, 1.Baskı, İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı.
- Akyıldız, A. (2003) "Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyye", İslam Ansiklopedisi, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı, 28: 250-251.
- Akyıldız, A. (1993) “Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform”, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2003) “Para Pul Oldu; Osmanlıda Kağıt Para, Maliye ve Toplum” 1.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Al, H. ve Akar, Ş. (2003) “Osmanlı Dış Borçları ve Gözetim Komisyonları”, 1.Baskı, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Bezirci, M. ve Karasioğlu, F. (2001) "Türkiye'de Yüksek Denetimin Tarihsel Gelişimi", Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 15(21): 571-592.
- Bölükbaşı, Ö.F. (2005) “Tezyid-i Varidat ve Tenkih-i Masarifat: II. Abdülhamit Döneminde Mali İdare”, 1.Baskı, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Cezar, Y. (1986) “Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi”, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Çakır, Ç. (2012) “Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi”, 2.Basım, İstanbul: Küre Yayınları.
- Blaisdell D.C. (1932) “Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Denetimi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 10(56): s.1733-1760.
- Çelebiler, E. ve Güvemli O. (2013) "Tanzimat Dönemi Çağdaşlaşma Çabaları ve Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşu", Türk Muhasebe ve Denetim Düşüncesinin Son 150 Yılı 1850-2012, İstanbul: İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası, s.45-47.
- Çelebiler, E. ve Güvemli, O. (2013) "Maliye Teftiş Kurulu; Osmanlı Dönemi (1879-1922)", Türk Muhasebe ve Denetim Düşüncesinin Son 150 Yılı 1850-2012, İstanbul: İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası, s.83-111.
- Emecen, F. (1992) "Bakbâkî Kulu", İslam Ansiklopedisi, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı, 5: 126-127.
- Foster ve Lord Hobart, (2000) “Türkiye’nin Mali Durumu Hakkında Rapor”, Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861-1892), Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı. s.71-98.
- Güvemli, O. (1995) “Türk Devletleri Muhasebe Tarihi: Osmanlı İmparatorluğuna Kadar”, 1.Cilt, İstanbul: Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim ve Dayanışma Vakfı.

- Güvemli, O. (1998) "Türk Devletleri Muhasebe Tarihi: Tanzimata Kadar", Cilt.2, İstanbul: Proje Danış A.Ş.
- Kanun-ı Esasî (2015) <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm> (11.1.2015).
- Kesik, A. ve Oğuz, M. (2013) "Başbâkî Kulu: Osmanlı Devleti'nde Bir Denetçi", Türk Muhasebe ve Denetim Düşüncesinin Son 150 Yılı (1850-2012), İstanbul: İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası, s.1-17.
- Kış, S. (2012) "Divan-ı Muhasebât", Selçuk Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Köse, Ö. (2000) "Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim", 1.Baskı, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Kütükoğlu, M.S. (1994) "Defterdar", İslam Ansiklopedisi, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı, 1: 94-96.
- Maden, F. (2013) "Büyük Güçlerin Berlin Antlaşması'nın Uygulanmasına Yönelik Baskıları", International Journal of History, 5: 267-286.
- Ortaylı, İ. (2007) "Türkiye Teşkilatı ve İdare Yapısı", 1.Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Öner, E. (2001) "Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare", 1.Baskı, Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Pakalın, M.Z. (1971) "Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü", Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.
- Pamuk, Ş. (2012) "Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme", 3.Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Parlak, M. ve Parlak, Z. (2012) "Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebâta Giden Yol", Sayıştay Dergisi, 87: 19-38.
- Tabakoğlu, A. (2012) "Türkiye İktisat Tarihi", İstanbul: Dergah Yayınları.
- Uzunçarşılı, İ.H. (1988) "Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı", 3.Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Velay, A.Du. (1978) "Türkiye Maliye Tarihi", Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı.

Arşiv Kaynakları

- Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İrade Meclis-i Mahsus, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamname Layihası.
- BOA, İ.MMS, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296); Maliye Teftiş Kurulu'nun Kuruluşuna İlişkin Maliye Nazırı Tezkeresi.

BOA, İ.MMS, No.2979, 23 Temmuz 1879 (3 Şaban 1296); Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşuna İlişkin Meclis-i Mahsus-ı Vükela Kararı

BOA, İ.MMS, No.2979, 25 Temmuz 1879 (5 Şaban 1296); Maliye Teftiş Kurulunun Kuruluşuna İlişkin İrade-i Seniye.

BOA, İ.MMS, No.3013, 6 Eylül 1879 (20 Ramazan 1296); Maliye Teftiş Kurulu'nun Teşkilinden Sonra Heyete Atanacak Müfettişlere İlişkin Maliye Nazırı Tezkiresi.

BOA, İ.MMS, No.2979, 3 Temmuz 1879 (13 Recep 1296). Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamname Layihası.

BOA, İ.MMS, No.2979, 7 Eylül 1879 (10 Şaban 1296); Heyet-i Teftiş-iye-i Maliyenin Kavâ'id ve Vezâ'if Me'riyetlerine Dair Talimat.

Düstur 1.Tertip, 9 Eylül 1879 (23 Ramazan 1296), Cilt.4, s.379-382; Teftiş-i Muamelatı Maliye Nizamnamesi