

70. Yılın Hatırlattığı Makûs Tarihimiz

M. METE USLU
Maliye HUD Başkanı

Hesap Uzmanları Kurulu, görülen lüzum üzerine, 29 Mayıs 1945 tarihinde 4709 sayılı özel bir kanunla zamanın TBMM'since kurulmuştur. 646 sayılı *Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname* ile 10.07.2011 tarihi itibarıyla Vergi Denetmenleri, Gelirler Kontrolörleri, Maliye Müfettişleri ile Hesap Uzmanlarının, "Vergi Müfettişi" unvanı altında birleşerek tek denetim birimi haline getirilmesi nedeniyle de Kurul kapatılmıştır.

Kurul kapatıldıktan sonra çoğu kişi, yapılmış bu işlemin yanlışlığına dair çeşitli platformlarda çok sayıda görüş bildirdi. Biz ise bu yazımızda olaylara tarihsel süreç içinde bakarak önce "Kuruluş"un içeriğini ortaya koyup daha sonra da bu yapılara bir teşhis koymaya çalışacağız. Bunu, öncelikle tarihe bir not düşmek ve daha önemlisi, bundan sonra atılacak adımlara bir yön ve bilinç vermek adına zorunlu görüyoruz.

Her yeninin ilerlemeye neden olamayabileceği; yeni, eski iyiyi tamamen ortadan kaldırıyor, bu durumun yerinde sayma, hatta, geriye gitme anlamına gelebileceğinin bilinciyle, Hesap Uzmanları Kurulunun tam 70 yıl önce hangi şartlar altında doğduğuna bir kere daha bakmayı, bir kurumun nasıl kurulması ve devam ettirilmesi gerektiğini, bu konularda yetkili olanlara aktarma adına da tercih ediyoruz. Zira yeni oluşturulan bir yapının uzun ömürlü, sağlıklı ve ülke çıkarlarına uygun olup olamayacağı konularındaki sorulara doğru cevapların, her şeyden önce, o yapının ortaya çıkış hikayesinde yattığını düşünüyoruz. Bu tespitimiz, ilga olursa dahi etkileri yaşamaya devam eden yapılarla tabii ki yakından ilgilidir. Hesap Uzmanları Kurulu da böyle bir yapıydı. Bu sebeple, Türk

mali sisteminde yerleştirmiş olduğu anlayışın daha uzun yıllar etkilerini koruyacağını düşünüyoruz. En azından, "olması gereken"i temsil açısından...

Türkiye'de Müdahaleli Yönetimin Başlangıçları ve Tanzimat Fermanı

Coğrafi keşiflerin sağladığı nimetlerle endüstri devrimine girişmiş olan Avrupa karşısında, bütün bu gelişmeleri ıskalayarak ekonomik, politik ve askeri sahada kötü gidiş yaşamaya başlamış Osmanlıda çare arayışlarına, en belirgin bir biçimde, III. Selim döneminde (1789-1807) rastlıyoruz. Fransız ihtilalini takip eden bu dönem, aynı zamanda, Osmanlıda ilk batılılaşma çabalarının başladığı dönemdir. Bu dönemde ilk defa bir yabancı ülkeye daimi büyük elçi gönderilmiştir.¹ Aynı zamanda devlet işlerinde batılı uzmanlardan yararlanma ve yabancı dil öğrenimine ağırlık verme, bu dönemden sonra oldukça yoğunlaşacaktır.

Avrupalıların sanatta ve bilimde yaptıkları keşiflere ortak olmak ve onların sınai, zirai, iktisadi kurumlarından alıntılar yaparak İmparatorluğu yenileştirme çabaları, bu dönemin temel felsefesini oluşturmuştur. Tanzimatın mimarı olacak bürokratik yapının ileride ihtiyaç duyacağı fikirlerin temelleri de bu dönemde atılmıştır. Daha sonraları meyvelerini verecek olan, yabancı dil bilen Osmanlı elitinin, sanayileşmenin albenisini içeren batı tarzı yaşama karşı hayranlık birikimleri işte bu dönemde beslenmiştir. Yine bu dönemde ekseriyetle rağbet gören, idarede, bilimde, sanatta, sanayide ve külliyen toplumsal yaşamdaki "kopyacı ilerleme ekolü" Türk aydını ve bürokrasisinin iliklerine iyi işlemiş olmalı ki, etkilerini günümüzde dahi her alanda olanca ağırlığıyla hissettirecektir.

III. Selim'in, zamanın İmparatorluk içindeki muhalif güç odakları tarafından akamete uğratılmış bu ça-

70.

Y
I
L
Ö
Z
E
L
B
Ö
L
Ü
M

1 23 Temmuz 1793'de Kalyonlar Katibi Yusuf Ağâh Efendi Londra'ya ikamet elçisi olarak tayin edilmiştir.

balalarının ardından köklü reform işlerine 1808-1839 yıllarında hüküm süren II. Mahmut döneminde hız kesmeden devam edilmiştir. Başta askeri sistemin reorganizasyonu olmak üzere ulemanın mali özerkliğine son verilerek Şeyhülislam ve dini kurumlar personelinin devlet memuru statüsüne kavuşturulması, taşrada devlet egemenliğini pekiştirici mali ve idari reformlar, yabancı tüccara karşı İmparatorluk tebaasından Müslüman tüccara (Hayriye Tüccarı) ve gayrimüslim tüccara sağlanan destekler; eğitim ve sosyal yaşam, örneğin giyim kuşam alanlarındaki, bir asker-tarım toplumu için radikal sayılabilecek yenilikler bu padişah zamanına tekabül eder.

Ne var ki, II. Mahmut'un vefatının hemen öncesinde İmparatorluk, Fransız, İngiliz ve Ruslara karşı ağır askeri yenilgiler alarak baskı altına girdiği bir ortamda, 1838 yılında, daha önce Kanuni zamanında yürürlüğe konulmuş kapitülasyonların olumsuz etkilerini hep yaşamış olmasına rağmen, ikinci bir kapitülasyon özelliğindeki Baltalimanı Ticaret Anlaşmasını İngiltere ile imzalamak durumunda kalmıştır. Bu tarihten itibaren, kapitalist gelişimini tamamlamak bir yana, Avrupa'ya nazaran oldukça ilkel denilebilecek feodal tarım toplumu halindeki Türkiye, özelde İngiltere, genelde ise sanayisi güçlü Avrupa'nın açık pazarı-sömürgesi haline gelecektir. Bu anlaşmanın imzacısı Dışişleri Bakanı Mustafa Reşit Paşa çok geçmeden, çoğu tarihçiye göre yine İngiltere'nin etkisiyle, "meşhur" Tanzimat Fermanını halka bizzat duyuracaktır.

3 Kasım 1839 tarihli Tanzimat Fermanında vergi konusu, o vakte dek verilmediği şekilde, ayrı bir önem verilerek yer almıştır. "Vergide Adalet" kavramına Türk tarihinde ilk kez bu fermana yer verilmiştir. Bu anlayışla Ferman, o zamana kadar uygulanagelmiş ve esas itibarıyla mültezimin keyfiliği üzerine oturan geleneksel iltizam usulünü de kesin bir şekilde reddetmiştir.

Vergi konusunun yanında, özellikle gayrimüslim tebaayı ilgilendiren can ve mal güvenliği konusu ile bazı idari ve hukuki-yargısal reform mevzularını da içeren Fermanın bitimindeki şu cümle Osmanlının hiç alışık olmadığı türdendir:

"(...) bu irâde-i şâhânemiz,(...) dost devletlerin de bu yöntemin inşallah sonsuza kadar kalmasına tanık olmak üzere İstanbul'da oturan sefirlere de resmen bildirecektir (...)"²

Diğer ülkelerin gözetim ve hatta denetim hakkı olduğunu da çağrıştıran bu cümle, Osmanlının o tarihe kadar, yaptığı işlerden kimseye hesap vermeyen, siyasi alanda kural dikte edici ve bazen de tepeden bakan yaklaşımında ciddi bir değişikliğin olduğuna dair işaret vermesi açısından son derece önemlidir. Devlette, anlayış olarak, ciddi bir kırılma yaşanmakta olduğuna işaret eder. İzleyen dönemlerde yabancı devletler, kendilerine aralanmış bu "hak kapısı"ndan sık sık geçeceklerdir.

Müdahaleye Devam: Islahat Fermanı ve Dış Borç Alımları

1838 Ticaret Anlaşması ile açık pazar konumuna gelen zayıf Osmanlı ekonomisi, Tanzimat Fermanının yabancılar ve içerideki gayrimüslim-komprador sermaye lehine yarattığı siyasi-hukuki atmosferin etkisi altında yüksek enflasyon ve aşırı bütçe açığı sorunlarını yaşamaya başlamıştır. İngilizlerin ve Fransızların desteğinde 1853 yılında Ruslarla girilen ve 3 yıl sürecek olan Kırım Savaşının bu ekonomik bozulmada etkisi yadsınamaz.

Savaşın yıpratıcı atmosferinin yarattığı sonuçlar, Devletin yıkılmaktan kurtarılması amacıyla; siyasî kuruluşlar, kişi hakları ve yeni kurumların kurulması konularında yapılması tasarlanan köklü değişiklikler için Sultan Abdülmecid zamanında yayımlanan Islahat Fermanının da önemli bir sebebi olmuştur. Ferman, Tanzimat Döneminin önde gelen devlet adamlarından Sadrazam Mehmed Emin Âli Paşa tarafından, ilginçtir ki yine tanzimatçı Mustafa Reşit Paşa'nın büyük karşı çıkışlarına rağmen, belki de Tanzimat Fermanının bitiş cümlelerinde batılılara tanınan yukarıda vurguladığımız "gözetim hakkı" sayesinde, Avrupa devletlerinin arzuları doğrultusunda hazırlanarak 18 Şubat 1856'da yürürlüğe konulmuştur.

Öte yandan, zaten Galata Bankerlerinden iç borç kullanmaya çoktan başlamış olan Devlet, ilkin dış borç almakta tereddüt göstermiştir.

Zira ne ilginçtir ki, İmparatorluğun bu bitkin halinde bile, "*Para işlerinde ecnebilerin (yabancıların) muavenet (yardım) ve müzaheretine (desteğine) ihtiyaç elini uzatmak*", *Devletin tarihi ananelerle (geleneklerle) sabit olan vekar (ağırbaşlılık) ve haysiyetine (onuruna)*" hala aykırı sayılabiliyordu.³

Ama bu "mağrur" yaklaşımın ömrü uzun olmayacaktı. Bu tip konuların dillendirilmeye başlanması bile

2 [http://www.akhepedia.com/forum/tarihi-belge-ve-metinler/tanzimat-fermani-\(tam-metin\)/](http://www.akhepedia.com/forum/tarihi-belge-ve-metinler/tanzimat-fermani-(tam-metin)/)

3 M. Zeki Pakalın, Tanzimatın Maliye Nazırları, Cilt I, s. 19, İstanbul.

Devletin içinde bulunduğu çaresiz vaziyetin ifşası anlamına geliyordu.

Aynı zamanda, Avrupa o dönemde ekonomik açıdan kabuk değiştiriyor, küçük işletmeler yerlerini dev tröstlere bırakıyorlardı. Bu da finans-kapital şeklindeki sermayeye akacak yeni ve kârlı mecraların yaratılması zorunluluğunu dayatıyordu.

Nitekim, bir taraftan komprador yerli sermaye çevreleri, diğer taraftan da III. Selim döneminden itibaren yaratılmış devşirme bürokratik yapının etkisiyle Padişah Abdülmecit, 4 Ağustos 1854 yılında imzaladığı bir fermanla Hükümete borçlanma yetkisi vermiş, bunun üzerine Hükümet, Mısır Eyaletinden aldığı cizye gelirlerini karşılık göstermek suretiyle, **Dent, John Hersley Palmer ve Ortakları** (Londra) ve **Baron Goldschimid** (Paris) ile 24 Ağustos 1854 tarihinde Londra’da bir borçlanma sözleşmesi imzalayarak, İngiliz ve Fransız piyasalarına tahvil ihraç etmiştir. Bu borçlanmaya “Mısır Borçlanması” da denmektedir.⁴

Bu borçlanmanın yetersiz kalması üzerine hemen bir yıl sonra, İngiliz ve Fransız hükümetlerinin kefaletinde,⁵ 27 Haziran 1855’de ikinci borçlanma gelecekti. Bu sefer borç veren, Londra merkezli **Rothschild Brothers** firması idi. Bu borçlanma, mali denetim tarihimize açısından önemli bir durumu da içinde barındırıyordu. Borçlanma, savaş giderlerini karşılamak için yapıldığından, bu şartın yerine getirilip getirilmediğini denetlemek üzere biri Fransız, diğeri de İngiliz olmak üzere iki denetleme komiseri atanmasını kabul etmek suretiyle Osmanlı Devleti ilk defa yabancıların mali denetimi altına girmiş oluyordu.

İlk dış borç alımının yapıldığı 1854 yılından, önce borç yeniden yapılandırılmalarına dair 6 Ekim 1875 tarihli meşhur Ramazan Kararnamesinin çıkışı ve hemen akabinde de resmen moratoryum ilan edilen 1876 yılına kadar geçen 22 yıllık süreçte yaklaşık 14 parti dış borç alımı yapılmış ve Devlet Hazinesi, kelimenin tam anlamıyla, iflas etmiştir.

93 Harbi diye adlandırılan ve 1877 yılında başlayıp 1878 yılında Ayastefanos Andlaşması ve Berlin Konferansıyla son bulan Osmanlı-Rus Savaşı da ikinci dalga diyebileceğimiz yeni dış borç alımlarını körüklemiştir. Bu tarihten 1914’e kadar alınan borç sayısı 27’dir.

Dolayısıyla, 1854-1914 yılları arasında 41 kalemdede yapılan borçlanmanın toplam tutarı 347.372.040 Osmanlı Altın Lirası olmuştur.⁶

Dış Borçların Dayattığı Yeni Kurum: Mâli Denetim

Kurumsal mahiyetteki bağımsız denetim, özü itibarıyla, erkler ayrılığının hakim olduğu hukuk devletlerine has bir yapıdır. Osmanlıda böyle bir yapıya ihtiyaç duyulmamış olmasının temelinde, olağan idari işlerin padişahın mutlak iradesine göre yürütülmesi gerçeği yatıyordu. Zira idarenin içinde bir bağımsız denetim biriminin olması, yeri geldiğinde mutlak iradenin de denetlenmesi anlamına geleceğinden sakıncalı görülüyordu. Osmanlının merkezde ve taşradaki güçlendirilmiş yönetim sisteminde (Mali işlerde “Defterdar” da bu yönetsel yapının esaslı bir unsurudur.) ayrı bir güç odağı olacak denetim birimlerine bu yüzden ihtiyaç duyulmamıştı.⁷ Padişah kamu –yani kendi hukukunu ilgilendiren belli konularda denetimi zaman zaman özel olarak görevlendirdiği memurlara yaptırır, çoğu zaman da tahta geçişinden itibaren bizzat oluşturduğu ve temelde “jurnalcilik” esasına göre çalışan bir bilgilendirme ağından yararlanıp yürütmeye alaka olayların gereği hakkında hüküm verirdi.

Ancak Devletin dış borç kullanımlarıyla birlikte Osmanlının gündemine, yeni bir kavram olarak, “kurumsal denetim” de girmiş oldu. Bunu borç veren yapılar, Devlete bir zorunluluk, bir şart olarak çeşitli aşamalarda kabul ettirdiler.

İngiltere, resmi olarak Osmanlı Devleti’nden mülkiye ve maliyede yeniden yapılanma çalışmalarına başlanması, verilen borçların harcamalarının aylık ve

4 Biltekin Özdemir, Osmanlı Devleti Dış Borçları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/403, sf.49, Ankara

5 Yabancı devlet hükümetlerinin Osmanlıya kefil olması durumu o tarihe kadar hayal edilmesi bile güç bir durumdu. Borçlanmayla birlikte tarihimizde bir ilk yaşanmış oluyordu..

6 Biltekin Özdemir a.g.e., sf.50, 63-67

7 Her ne kadar Tanzimat Fermanı akabinde ilga olunmuş iltizam usulünün yerine getirilen “muhasıllık” ve muhasılların idaresi altında, vilayet, sancak ve kazada vergilerin tespit edilip dağıtımı ile diğer muamelelerin görüşülüp kararlaştırılmasından sorumlu bir “muhasıllık meclisi” faaliyete başlamışsa da, 1839’dan sonra oluşturulan bu kurumu, bir denetim birimi gibi değil, daha çok merkezi idarenin taşradaki olağan işlerinin yürütülmesinden sorumlu bir uzantı olarak düşünmek gerekir.

yıllık bazda dökülerek acil olarak Londra ve Paris'e gönderilme taleplerinin kabulünü yazılı olarak istiyor ve alıyordu.

Düyun-u Umumiye idaresi 1881'de kurulmuş olmasına rağmen onun ilk nüvesi yirmi iki sene önce kurulmuştu. Maliye Bakanlığı bünyesinde dördü Türk, üç tanesi yabancı olmak üzere yedi üyeli "Islahat-ı Maliye Komisyonu" 1859 yılında ilk borçların verildiği en hızlı dönemde kurulmuştu. Bu komisyonun görevi, memleket maliyesini tetkik, vergilerin miktarını tespit, kamu masraflarını sınırlamaktı.

Bu arada, Osmanlı Hazinesi'ne el konulup Osmanlı Bankası, 1863 yılında, İngiliz ve Fransız sermayesi ile kuruldu. Böylece Osmanlı'ya verilecek borç ve ödemelerin kayıtlarını komisyonun denetim olanağı sağlanmış oluyordu.⁸

1855 borçlanmasıyla kurulan, içinde yabancıların da bulunduğu denetim birimiyle başlayan ve Galata Bankerlerine olan borçların yönetiminden sorumlu olarak 1879 yılında kurulan Rüşum-u Sütte İdaresi yerine, 1881'de, Muharrem Kararnamesi ile borçların ve gelirlerin yönetimini sağlamak için, İngiliz, Hollandalı, Fransız, Alman, İtalyan, Osmanlı ve öncelikli alacaklı temsilcisinden oluşan 7 kişilik bir komisyonun idaresinde kurulan Duyun-u Umumiye İdaresi süreci Osmanlıya, mali özerklik ve denetimin ne kadar önemli olduğunu ziyadesiyle yıpratıcı bir biçimde hissettirmiştir. Duyun-u Umumiyenin kurulduğu 1881 yılını, Osmanlı İmparatorluğunun yıkıldığı tarih olarak niteleyenler de olmuştur.⁹

Adalet Fermanı, Birinci Meşrutiyet ve Bir Teftiş Heyeti Teşkili

Meşrutiyetin arifesinde ilan olunan 1875 tarihli Adalet Fermanının esaslı konusunu mali mevzular oluşturur. Verginin adaletli bir biçimde ve mükellefi rahatsız etmeden, namuslu memurlar eliyle toplanması ilkesi bu Fermanla belirtilmektedir.¹⁰ Bu belirlemeler aslında Osmanlı tarihinde ilk değildir. Özellikle ahlaki boyut hakkında, iltizam usulünün geçerli olduğu eski dönemlerde de gerek mükellefler gerekse devlet katındaki bazı kimseler tarafından yapılmış tespitler mevcuttur ancak sorunun bir fermanla kayıtlı uzun yıllar sonra mümkün olabildiği.

1876 yılında birinci meşrutiyetin ilan edilmesi ve Türkiye'nin ilk anayasası olarak kabul edilen Kanun-u Esasi'nin kabulüyle, Osmanlı Devleti, önceki dönemlere nazaran bir hukuk devletini daha çok andıran bir görünüme bürünmüştür. En azından saltanatın yanına bir de parlamento eklenerek Devlete daha avrupalı bir görünüm kazandırılmıştır.

1879 yılında Maliye Nezareti bünyesinde Maliye Teftiş Heyeti'nin kurulması bu yeni görüntünün bir uzantısı olmuştur.

Gelişmeler, Osmanlı kamu mali yönetiminde, Devlete ait tüm mali işlerin Maliye Bakanlığı bünyesinde ve merkezi yönetim anlayışıyla toplanması, mali işlemlerin Maliye Bakanına bağlı ve yetkili bir kurul marifetiyle kontrol altına alınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu kez, 1879 yılında "Umuru Maliye'nin Tanzim ve Islahı" çalışmaları adı altında başlatılan Maliye Bakanlığının yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmaları çerçevesinde 2 Haziran 1879 tarihli devrin Maliye Nazırı Esseyid Ahmet Zühtü Paşa'nın bir Tezkeresi ile Maliye Teftiş Kurulu'nun kurulması Sadrazam'a iletilmiş ve bu tezkere Bakanlar Kurulu tarafından çok olumlu karşılanarak Nizamname Layihası (Bakanlar Kurulu Kararı) şeklinde Padişahın onayına sunulmuştur. Padişah Abdülhamit'in 26 Ağustos 1879 tarihinde onayı ile de Maliye Teftiş Kurulu kurulmuştur.

Başlangıçta geniş kadrolu bir yapıya sahip olarak kurulan Maliye Teftiş Kurulu, daha ilk yılını tamamlar tamamlamaz 1880 yılında kadrosu daraltılarak küçülmüş, 1884 yılında ise kadrolar daha da daraltılarak Maliye Müfettişlerinin görevleri ile mahallen yapılması gereken teftişlerin, oluşturulan bir encümen mensupları marifetiyle yaptırılması tercih edilmiştir. Daha sonraki yıllarda, Teftiş Kurulunun yönetimi, 1885-1887 yılları arasında Divanı Muhasebata (Sayıştay'a) bırakılmış, 1888 yılından itibaren II. Meşrutiyetin ilanına kadar maalesef Maliye Müfettişliği bir kariyer haline gelememiştir.

Bu olgunun temelinde yatan nedenin, o devirde ciddi bir denetim biriminin varlığından hiç kimsenin haz etmediği gerçeğine bağlanması yanlış olmasa gerktir. Teftiş Kurulunun bu dönemdeki faaliyetlerinin

8 Hüseyin Perviz Pur, Türkiye Yüzelli Senedir Denetleniyor, Dünya Gazetesi, 15.10.2004.

9 Emre Kongar, Tarihimize Yüzleşmek, Remzi Kitabevi, 42. Basım, sf.71.

10 İlham Küsmenoğlu, Cumhuriyet Dönemi Vergi Tarihi, Oluş Yayıncılık A.Ş., 2010, Ankara, sf.45

söntük kalmasındaki bir diğer nedenin ise, I.Meşrutiyet döneminde kurulmuş bir örgüt olması ileri sürülse bile Kurulun gerçek hüviyetini II. Meşrutiyet devrinde kazandığı da göz ardı edilemez.¹¹

Gerek Maliye Nazırı Fuat Paşanın zamanında yapılmış bir “Mali İslahat Programı”, gerekse, 1879 yılında “Umur-u Maliye’nin Tanzim ve Islahı” çalışmaları adı altında başlatılan Maliye Bakanlığının yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmalarında mevcut olmasına rağmen, kanaatimizce, Maliye Nezareti içinde yerli bir denetim biriminin kurulma ihtiyacı, hem meşrutiyetin yeni bir idari yapı gereğini dayatmasından, ama daha önemlisi, o tarihte batılların ele geçirdiği, Osmanlının ise henüz yabancı olduğu mali denetim ve tetkik alanında, ivedilikle önlem alarak, bu alanın boş olamayacağını yabancı muhataplara gösterme amacına matuf ve tamamen refleksif bir devlet duruşundan kaynaklanmıştır.

Ancak batılı devletlerin himayesindeki Duyun-u Umumiye gibi güçlü bir idarenin gölgesinde tamamen milli bir yapı olan Maliye Teftiş Heyeti’nin gelişmesine müsaade edilmeyecektir.

Dönemin Duyun-u Umumiye sistemini destekleyen Avrupalı bürokratik yapısı, Teftiş Kurulunun kadrolarını dar tutmuş, Kurula yetkilerini kullandırmamıştır. Teftişler, daha çok, merkezde kurulan Şura-i Maliye ve Muhasebe-i Merkeziye gibi isteğe göre çalışacak bir sisteme kaydırılmıştır.¹²

1908’de ilan olunan ikinci meşrutiyetten sonra, Lozan Barış Andlaşması uyarınca tamamen kaldırıldığı 1923 yılına kadar geçen sürede Duyun-u Umumiye İdaresi, Teftiş Kurulu üzerinde de etkinliğini yitirecektir.

Bu süreçte Teftiş Kurulu, yabancıların idaresinde olmasına rağmen, müdahale görmemiş, görevin sınırı içinde kanaatini açıkça ifade etme konusunda serbest bırakılmıştır.¹³

Bağımsız Cumhuriyetten Sonra

Gazi Mustafa Kemal Atatürk’ün 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresini açış konuşmasındaki şu sözleri, Osmanlı Devletinin yüzyıllardır uyguladığı askeri ve ekonomik

politikanın bir özeti ve eleştirisi olduğu kadar, verginin siyasi boyutunu da ortaya koyar:

“Bir devlet ki tebaasına koyduğu vergileri ecnebi- lere koyamaz; bir devlet ki gümrükleri için rüsum muamelesi ve saire tanzimi hakkında men edilir, bir devlet ki ecnebler üzerinde yargı hakkını tatbikten mahrumdur. O devlete bağımsız denilemez.”¹⁴

Gazi tarafından sarfedilen bu sözler, cumhuriyetin ilanı ile başlayan yeni dönemde Türkiye’de izlenecek bağımsızlık politikasının işaret fişeği gibidir.

Yeni rejim beraberinde yeni bir idari düzeni de getirmiştir. Ankara’nın başkent olarak belirlenmesi ve bunun akabinde genel idarenin merkez-taşra düzeni içinde yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur. Bu dönemde, devlet düzeninin dış etkilere kapalı, bağımsız bir anlayışla oluşturulduğu gözlenmektedir. Türkiye, kendi kaynaklarını geliştirip çeşitlendirmek suretiyle ilerleme konusunda, her halde en çok bu dönemde, kararlılık göstermektedir.

1923-1930 döneminde yönetimde, ekonomi alanında İzmir İktisat Kongresinde beliren görüntüyle uyumlu bir biçimde liberal kapitalist politika yaklaşımı kabul görmüş olmasına rağmen, yabancı sermayeye karşı genel yaklaşım hayli çekingen ve kuşkucu olmuştur.¹⁵

Bu kuşkucu yaklaşımın temelinde, genç Cumhuriyetin yönetim kadrosunun hafızasındaki geri kalmışlık-savaş-dış borç üçgeninde Osmanlının nasıl yok edildiğine ilişkin anıların henüz tazeliğini yitirmemiş olmasının yattığını söylemek herhalde yanlış olmaz. Bu nedenledir ki Cumhuriyet yönetimi o güne kadar yabancılar tarafından işletilmiş liman ve demiryollarının devletleştirilmesi adımlarını atmış, bir anlamda, prangalarından kurtulmaya çalışmıştır. Bu durum, aynı zamanda içe dönük bir politikanın öncelik kazandığına da gösterge teşkil etmektedir.

Atatürk’ün şu sözleri izlenmekte olan mali politikaya da benzer kaygıların egemen olduğunu göstermektedir:

“Mali yönetimimiz, halka baskı yapmaktan ve zarar vermekten kaçınmakla beraber mümkün olduğu kadar dışarıya ihtiyacımızı ve yoksulluğumuzu göster-

11 Tevfik Altınok, Maliye Teftiş Kurulu ve Kamu Mali Denetimi, Maliye Müfettişleri Derneği web sayfası.

12 Hüseyin Perviz Pur, a.g.m.

13 Tevfik Altınok, a.g.m.

14 İlham Küsmenoğlu, a.g.e., sf. 83.

15 Özhan Uluatam-Turgut Tan, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, A.Ü. SBF Yayınları, No: 487, sf. 2.

meden yeterli geliri temin etmek esasına dayanmaktadır.”¹⁶

Hal bu olmakla birlikte uygulamada ne olmuştur?

İzmir İktisat Kongresinden, devletçilik yılları olan 1930'lara kadar geçen sürede, milli müteşebbis yaratılmak istenmiş, fakat genellikle İstanbul ve İzmir kompradorları ile yabancı şirketlerle uzlaşmaya ve ortaklığa girişmeye hazır bir işadamlı türü yaratılmıştır. Bir başka deyişle, yabancı şirketler ve azınlıklara mensup iş çevreleri, milliyetçi akıma intibak etmeyi bilmişlerdir. Milliyetçi Türkiye’de görünüşe göre, ön plana Türk işadamları çıkmıştır. Türk olmayan çevreler ikinci plana geçmiştir. Anadolu eşrafından ve Kurtuluş Savaşı kadrosundan yükselen işadamları da bunlar arasına katılmıştır. Yabancı şirketler, mümessilliklerini, Ankara’da nüfuzlu bu kişilere vermeyi tercih etmişlerdir. Türk zaferinden sonra, lövantenler ve azınlıklardan çoğunun İstanbul’dan ayrılmasıyla açılan boşluk, böylece doldurulmuştur. Fakat Türk tüccarının ön plana çıkmasıyla, eski dönemdeki ticaret yapısı değişmiş değildir. Dışarıdaki güçlü ilişkileriyle ticaret hayatına hakim olan çoğu azınlıklara mensup kompradorlar, Türk tüccarı ile çıkar ilişkileri kurarak, eski düzeni yeni şartlarda sürdürmüşlerdir.¹⁷

1929 yılından itibaren iktisat politikası ile ilgili görüşlerle, izlenen politikada belirgin bir değişiklik göze çarpar. Bu değişikliğe neden olan etmenlerin başında, aynı yıl yaşanan 1929 Dünya Buhranının Türkiye için yarattığı sıkıntılar, yukarıda belirttiği gibi, geçmiş 6 yıllık süreçte özel teşebbüsü teşvik politikasının başarısızlığı ve buhranlı batıya nazaran nispeten iyi sayılabilecek bir ekonomik ortamı yakalamış Sovyetler Birliği’nde girişilen planlama denemeleri gelir.

1932’de somutlaşan devletçi dönemde, her şeyden önce, devletin yarattığı çeşitli kurumlar aracılığıyla bizzat üretimde bulunma çabalarına girişilmiştir. Devlet bu dönemde özel kesimin faaliyetlerini daha yakından denetlemek, etkilemek amacına yönelik bazı adımlar atmaya başlamıştır.¹⁸

Bu dönem Türkiye’nin en hızlı sanayileşme ve kalkınma dönemidir. 1933-1938 yılları arasında uygulanan Birinci 5 Yıllık Sanayi Planı tatmin edici sonuçlar verdiği için ikinci sanayi planı hazırlıklarına başlanılmıştır.

Ancak ikinci plan hazırlanırken gerginleşen dünya siyasal konjonktürü ve 1939 da başlayan Dünya Savaşı, bu planın uygulanma şansını başlangıçta yok etmiştir. Ülke 30’lu yıllarda yaptığı birikimlere, bu olağan üstü gelişme nedeniyle ara vermek zorunda kalarak yeniden içe kapalı bir iktisat politikasına yönlenmiştir. Türkiye’nin ihtiyarı dışında oluşan bu durum, belki de tarihimizdeki en talihsiz gelişme olmuştur. Neredeyse 10 yıldır ikinci plana düşmüş olan ticaret erbabı ile toprak zengini Anadolu eşrafının o güne kadar, belki Atatürk’ün hala hayatta olması sebebiyle bir şekilde ertelediği sistemle olan birikmiş sorunlarını ve çeşitli alanlardaki diğer rahatsızlıklarını gündeme getirerek Cumhuriyetin milliyetçi yönetici kadrosuyla hesaplaşması için uygun bir ortam doğurmuştur. Yönetim de 1940’ların ilk yarısındaki bazıları isabetli, ancak bazıları da talihsiz uygulamalarıyla bir köşede sabırsızlıkla hesaplaşma bekleyen bu çevrelerin işini kolaylaştırmış ve büyük hesaplaşmanın psikolojik zeminini hazırlamıştır. Bu hesaplaşma süreci sadece yerel unsurların kendi aralarında gerçekleştirecekleri bir hesaplaşma olmayacak, bu sefer yeni dünya düzeninde ve yeni aktörleriyle, Ülkenin tarihte mustarip olduğu ve hiç yabancı olmadığı dış müdahalelerin de yeniden başlamasına, yıllar sonra, tekrar kapı aralayacaktır.

Öte yandan, savaş koşullarının yarattığı iktisadi durgunluk, çeşitli kesimlerin yine savaşa bağlı olarak elde ettikleri yüksek gelirle birleşince, ekonominin enflasyona bağlı çeşitli huzursuzluklarla karşılaşması kaçınılmaz olmuştur. Bu durumda yöneticiler, sıkıntılarını çözümünü fiyat ve üretim sistemine doğrudan müdahalelerde aradılar. Bu konuda en ileri adımı 1940’ların başlarında çıkartılan Milli Korunma Kanunu teşkil etti. Kanun, Bakanlar Kurulu aracılığıyla özel teşebbüsün devletleştirilmesinden çeşitli mal piyasalarında alımlara, ithalata, malların azami satış fiyatlarının saptanmasına kadar değişen konularda Devlete geniş yetkiler veriyordu.

Bu kanun enflasyonu ve bir kesimin kolay zenginleşmesini engellemeyip tepki alınca, 1942 yılında meşhur “Varlık Vergisi Kanunu” ile yeni bir denemeye girişildi. Kanun, savaş nedeniyle servetleri aşırı büyüyen kişilerin bu servetlerinden bir kısmını vergi olarak devlete aktarmayı amaçlıyordu. Fakat, dönemin olağanüstü koşullarında haklı görülebilecek bu amaca

16 İlham Küsmenoğlu, a.g.e., sf. 94.

17 Doğan Avcıoğlu, Türkiye’nin Düzeni, 1. Cilt, Tekin Yayınevi, İstanbul, sf. 443-444.

18 İleride de değineceğimiz gibi, 1945 yılında kurulacak Hesap Uzmanları Kurulunun nüvesini teşkil edecek olan Kazanç Vergisi ile Muamele Vergisi Hesap Mütchassıslıkları işte bu dönemde, 1934 yılında, ihdas olunan kamu görevleridir.

ulaşmak için yaratılan mekanizma öylesine keyfi uygulama ve haksızlıklara yol açtı ki, “Varlık Vergisi”, muhtemelen, Türk vergi tarihinin en çok tepki uyardırılmış, siyasi bakımdan ciddi sonuçlar yaratmış vergisi oldu.

Siyasi ve ekonomik açıdan ciddi sonuçlar yaratan bir diğer uygulama ise 1945 tarihli “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”na dayanır.¹⁹ Buna köy enstitüsü uygulamasını da eklemek mümkündür.

Bu günkü gidişatın nedenlerini anlayabilmek adına, bu iki uygulamanın kısa hikayesine değinmekte fayda bulunmaktadır.

1945 yılında yasalaşan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu iki amaç gütmektedir. Bunlardan birincisi büyük toprak sahiplerinin siyasi gücünü kırmak; ikincisi ise toprak mülkiyetini üretimi artıracak şekilde yeniden düzenlemektir. Kanun, ortakçılara, az topraklı çiftçilere, tarım işçilerine ve bir de evvelce çiftçi olmadığı halde, “arazi edindiği takdirde” çiftçilik yapacaklara toprak dağıtımını öngörmektedir.²⁰

Yasa büyük çalkantılara yol açmıştır. Kurulan geçici komisyonda Adnan Menderes, Cavit Oral, Emin Sazak, Halil Menteşe gibi büyük toprak sahipleri tasarıyı “oldukça zararsız” bir biçime koymayı başardılar. Bunun üzerine, başta Cumhurbaşkanı İsmet İnönü olmak üzere daha radikal bir toprak yasası çıkartılmamasından yana olanlar tasarıya, uygulamada işletilmeyecek olan 17. maddeyi eklediler. Yasanın TBMM’de kabul edilmesi büyük toprak sahibi bazı milletvekillerinin o dönemde ülkedeki tek parti olan Cumhuriyet Halk Partisi’nden ayrılarak mecliste bir muhalefet grubu kurmalarında ve Demokrat Parti’nin kuruluş sürecinin hızlanmasında önemli bir etken olmuştur.

Yasanın uygulanmasını başlatacak olan tüzüğün çıkartılması ise Mayıs 1947’ye kadar geciktirildi. 1948 yılında Tarım Bakanlığına, yasanın baş muhaliflerinden olan büyük toprak sahibi Cavit Oral’ın getirilmesi İsmet İnönü’nün bir geri adımı oldu. Nihayet 1950 seçimleri öncesinde, Mart 1950’de, CHP iktidarının üst düzey yöneticileri Kanunun 17. maddesini iptal ettir-

diler. Daha sonraları, Mayıs 1955’te Demokrat Parti iktidarı sırasında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu’nun 24 maddesi daha değiştirilecek ve 1973 yılındaki yeni Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile yürürlükten kalkacaktı.

Benzer bir hikaye köy enstitüleri için de geçerli olmuştur.

Köy kalkınmasıyla alakalı olarak Cumhuriyet yönetimi, bir eğitim hareketine girişmiştir. Kuruluş kanununun gerekçesinde de belirtildiği üzere köy enstitüleri, “Köylünün okutulması ve daha iyi bir müstahsil haline getirilmesi” amacıyla kurulmuş idi. Köy enstitüleri, köylünün köy sorunları içinde yetiştirilmesini öngörüyordu. Böyle bir eğitim, belli seviyede bir genel kültür verdiği gibi, köy çocuklarını tarımsal ekonominin ve ilkel sanayi biçimlerinin sorunlarına karşı çözüm bulmaya da hazırlayacaktı. Ama bu eğitim, tarımdaki ağalar, eşrafın ileri gelenleri, tefeci tüccar kesiminin işine elbette gelmeyecekti.²¹

Toprak reformuna karşı çıkanlar, köy enstitülerine de karşı çıkmaktaydılar.²² 1946 yılında hükümetin yaklaşan seçimleri yitirme kaygısıyla ve Anadolu eşrafının ileri gelenlerinin temsilcileri konumundaki örgütlü muhalefetin de kampanyasıyla, müfredatında ve yapılanmasında kuruluş amaçlarından uzaklaşan değişiklikler yapıldı. Bu enstitüler, önceki yaratıcılığın ön plana çıktığı eğitim anlayışının yerine, milli eğitim sistemimizdeki etkilerini 1950’lerin ikinci yarısından itibaren günümüze dek hissedeceğimiz geleneksel eğitimin ekol olarak kabul gördüğü “Öğretmen Okulları”na dönüştürülerek 1954’te tamamen kapatıldılar.

Her ne olursa olsun, gerek Çiftçiyi Topraklandırma ve gerekse Köy Enstitüleri Kanunları, Türkiye Cumhuriyetinin idealist yönetim kadrosunun Kurtuluş Savaşının ruhuyla uyumlu uygulamaları olarak zor şartlarda yürürlüğe konulabilen kanunlardır. İkinci dünya savaşı sonrasında oluşan yeni dünya düzeninde ömürleri uzun olmamasına karşın, bir devlette özgün düzenlemelerin de yapılabileceğini simgelemeleri açısından, tarihimizde önemli yerleri vardır.²³

19 Özhan Uluatam-Turgut Tan, a.g.e., sf. 3-7.

20 Taner Timur, Türk Devrimi ve Sonrası, İmge Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, sf. 214 ve 218.

21 Taner Timur, a.g.e., sf. 211.

22 Doğan Avcıoğlu, a.g.e., sf.499.

23 Bazı kaynaklarda ise şu bilgi yer almaktadır: “II. Dünya Savaşı’nın sonlarına doğru 1945 yılında Sovyetler Birliği lideri Stalin’in Türkiye’den Kars, Artvin ve Ardahan ile Boğazlarda askeri üs istemesi üzerine, İsmet İnönü, ABD’den askeri destek istemişti. Bu desteği vermeye hazır olduğunu belirten ABD, Truman Doktrini ile yardıma başlamıştı ama karşılığında Türkiye’de serbest seçimlere dayanan demokrasi düzeninin yerleştirilmesini “Toprak Reformu”, “5 yıllık sanayi planları” ve “Köy Enstitüleri” gibi Sovyet sistemine benzer uygulamaların kaldırılmasını talep etti.”

Atatürk'ün vefatından sonra 1950 yılına kadar geçen 12 yıl, siyasi, ekonomik ve politik planda çalkantılı bir döneme işaret eder. Bu dönem, Cumhuriyeti kuran kadronun ülke yönetiminde zorluklarla karşılaştığı ve kendi içinde ilkesel bazda kutuplaşma yaşadığı bir dönemdir. Osmanlının batışından ders almış ve özgün bir yapı oluşturarak dünya düzeninde böylece yer edinmek isteyen kurucu kadro, bu düzende asıl söz sahibi olan ve böyle bir isteğe sıcak bakmayacağı baştan belli olan sermaye gücüne daha fazla direnmenin ne kadar güç olacağını bu dönemde her fırsatta ve ziyadesiyle hissetmiştir.

İşte Hesap Uzmanları Kurulu'nun ortaya çıkışı da, siyasi, ekonomik ve politik anlamda 1870'lere benzeyen çalkantılı bir döneme denk gelmiştir. Bunun bir tesadüf olmadığını düşünüyoruz. Zira tarihinden ders almış Türkiye, ön alarak, vergi alanında kendi milli denetim birimini oluşturmak suretiyle, 1950'lerden sonra girileceği ve o gün için sır olmayan yeni dünya düzeninin getireceği bilinmezliklerin muhtemel sonuçları üzerindeki mali denetim hakkının kendisinde olduğu, konunun uzmanı olan bir heyet vasıtasıyla, milli çıkarları doğrultusunda gerçekleştirme iradesini politik planda gösterme ihtiyacını da duymuş gibi görünmektedir.

Teknik planda ise, zamanın yönetiminde belirmeğe başlayan vergi düzenini kurmak, işler hale getirmek, halka tanıtmak ve denetlemek üzere güçlü bir uzman kadroya ihtiyaç olduğu düşüncesi, Hesap Uzmanları Kurulunun mayası olmuştur.

Maliye Bakanlığı içinde Hesap Uzmanları Kurulu adıyla bir örgüt kurulmasını düşünen kadro, Maliye Bakanı Nurullah Esat Sümer'in döneminde, Şevket Adalan, Ferit Melen, Mehmet İzmen ve Ali Alaybek'den oluşmuştur.²⁴ Dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, Başbakanı ise Recep Peker'dir.²⁵

Hesap Uzmanları Kurulunun oluşturulması hiç kuşkusuz böyle bir kurula duyulan somut bir ihtiyacın sonucuydu ve tamamen milli bir yapılanmaydı. Nitekim bu Kanun yürürlüğe girmeden yıllar önce, kamu yönetiminde uzman kadrolara duyulan ihtiyaç, Atatürk

tarafından da aşağıdaki cümlelerle ifade edilmiş bulunmaktaydı:

*"Vekiller ki mebuslardan oluyor ve olması lazımdır; bunların behemahal mütehasıs olması kaabil-i te'min değildir. Halbuki her şube-i idariyede esaslı ve çok vakıfhane tarz-ı hareket lazımdır... Her vekaletin refakatinde bir hey'et-i mütehasıs bulundurmamak lazımdır. Bu hey'et-i mütehasısınun vaz'iyeti vekil kadar ve belki vekilden daha sağlam olmak lazım gelir."*²⁶

Ve Hesap Uzmanları Kurulu

Kurulun teşkilinin, teknik plandaki tamamen milli içerikli olan gerekçeleri, 1926 yılında 755 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan kazanç vergisi uygulamasında yatar. Bu uygulama sırasında kazanç vergisi beyannamelerinin tetkik işlerinde tahakkuk memurları görevlendirilmiştir. Ancak tahakkuk memurları bu beyanname kontrolünde bilgi ve birikim açısından yetersiz kalmışlardır.

1934 yılında 2395 sayılı Kazanç Vergisi Kanunu ile 2430 sayılı Muamele Vergisi Kanununun kabul edilmesinin akabinde ise, beyanname kontrol işlerinin tahakkuk memurları tarafından yapılması anlayışına son verilerek Kazanç Vergisi Hesap Mütehasıslığı ile Muamele Vergisi Hesap Mütehasıslığı adı altında ikili bir örgütlenmeye gidilmiştir. Hesap Mütehasısları, kazanç ve muamele vergisi alanlarında devamlı olarak ve giderek sayısal artış göstermek suretiyle, ilkin İstanbul'da, sonraları da Ankara, İzmir ve Bursa'da olmak üzere, Defterdarlıkların bünyesinde çalışmalar yapmışlardır. Kazanç ve muamele vergisiyle ilgili incelemeler yapan bu görevliler, çalışmalarını çağdaş vergi inceleme yöntemlerinden uzak ve daha ziyade şahsi bilgi ve tecrübelerine dayanarak yürütmüşlerdir.

Bu tarihlerde, vergi denetiminin çok değişik bir açıdan ele alınması, bu işin inceleme tekniğini iyi bilen, dürüst, yüksek bilgi ve ihtisasa sahip, tarafsız elemanlardan kurulu bir örgütçe yapılması gerektiği anlaşılmıştır. Beyana bağlı vergi sistemine geçiş döneminde girilen reformun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yurt çapında vergi denetiminin yeni

24 Muzaffer Egesoy, Hesap Uzmanları Kurulu'nun Doğuşu ve Gelişmesi, Türk Vergi Sistemi ve 50. Yılında HUK, 50. Yıl Armağan Kitabı.

25 Recep Peker, muhalefetteki Demokrat Parti'den, bazı konulardaki ödünsüz ve sert tavırları nedeniyle, hakkında yükselen şikayetler üzerine, Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanan meşhur 12 Temmuz Beynamesi sonrasında, Ağustos 1947'de, Başbakanlıktan çekilmiştir.

26 İnan Arı, Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 1923 Eskişehir-İzmit Konuşmaları, T.T.K., 1982.

bir açıdan ele alınıp organize edilmesini sağlamak üzere 28 Mart 1945 tarih ve 4709 sayılı Kanunla Maliye Bakanına bağlı Hesap Uzmanları Kurulu kurulmuştur.

Anılan kanunun gerekçesi, aşağıdaki cümlelerle başlamaktadır:

“Maliye Vekaleti’ne bağlı olarak merkezde bir Hesap Mütehassısları Heyeti teşkiline dair olan merbut kanun projesi, bazı varidat kanunlarının bahşettiği selahiyete müsteniden takriben on seneden beri istihdam edilen hesap mütehassısı ve muavinlerinin esaslı bir teşkilata raptedilerek her bakımdan daha mazbut ve mümtaz bir hale getirilmelerindeki aşikar fayda ve zaruretten ve bu mevzuda Büyük Millet Meclisi ve encümenlerin de izhar edilen temennilerden ilham alınarak hazırlanmıştır.”²⁷

Gereğinin devamında ise,

“Halen kazanç ve muamele vergileri beyanname usulü ile tarh edilen mükellef sayısının 15 bin olduğu, hazırlanmakta olan yeni kazanç (gelir) vergisi kanununun projesi²⁸ ile bu rakamın 30 bini bulacağı, bir mütehassısın yılda ancak 100 beyanname tetkik edebileceği dikkate alınırca yalnız beyanname tetkikatının 300 mütehassısla ifa edilebileceği, mükellefler nezdinde tetkikat yapma yetkisinin gelir kanunlarıyla aynı zamanda mahalli mal memurlarına da verilmiş bulunduğu için 230 mütehassıs ve muavinin o günkü ihtiyacı karşılayacağı ve yılda en az bir kere olsun önemli mükellefler nezdinde tetkikat yapılmasına imkan hasıl olabileceği hesap edilmiş ve düşünülmüştür”

Denilmektedir.²⁹

Somut bir memleket ihtiyacının giderilmesi için, bürokrasi ve siyasetin asgari müştereginde bilinçli bir çalışmanın sonucu kurulduğundan olsa gerek, Hesap Uzmanları Kurulu, ilk gününden itibaren başarılı işlere imza atmıştır. Üstlendiği görevi her türlü politik baskıdan ari, bilgi, görgü ve aşkla yerine getirmiştir. De-

vamı süresince kamu kurumları arasında hep örnek teşkil etmiş olan Kurul bu başarısını, 1945 yılında kuruluşu esnasında kendisine verilen statüsüne borçlu olmuştur. Hesap Uzmanları Kurulu, özel bir kanunla kurulmuş olmanın kendisine verdiği özgüvenin etkisini hep hissetmiş ve muhataplarına da bunu her vesileyle hissettirmiştir. Kurulun kuruluş hikayesi, Türk bürokrasi tarihinde ilk ve belki de tek olması açısından incelenmeye değerdir. Halk iradesinin tecelli merkezi olan TBMM tarafından bir kamu görevine atfedilen önemin, uzun yıllar boyunca tesirini kaybetmeksizin o görevi ifa edenler üzerindeki müspet etki sağlamsının gizli formülünün, 1945’de Hesap Uzmanları Kurulu oluşturulurken Türk siyaseti ve bürokrasisince sergilenen bilinçli çalışmalarda yattığını düşünüyoruz.

Sil Baştan mı Yoksa “U” Dönüşü mü?

Hangisini tercih ederseniz edin, Türkiye Cumhuriyeti 1950’li yılların başından itibaren farklı, ancak hiç de yabancı olmadığı yeni bir sürece yelken açıyordu. Bu yeni dönemin sosyolojik alt yapısı da Demokrat Parti’nin kurulduğu Ocak 1946’dan 1950’ye kadar geçen sürede hazırlanacaktı. Atatürk’ün ölümünün hemen akabinde önce CHP içinde başlayıp DP’nin kuruluşuyla iyice keskinleşen ayrışmalar ve karşı duruşlar, Ülke’nin kaderini belirleyecektir.

II. Dünya Savaşının son yıllarında tüm dünyada yöneticilerin başlıca sorunu, ekonominin nasıl düzenlenip gelişeceği, devlet gelirlerinin nasıl artırılacağı, savaş ertesinde harcamaların nasıl finanse edileceğidir. Bu amaçla, İngiltere’de Beveridge Planı (1942), Fransa’da Monnet Planı (1948) hazırlanmış; daha 1944 yılında ABD’nin çağrısı üzerine 44 ülke, savaş sonrasında uluslar arası ödemeler mekanizmasını ve sermaye transferlerini düzenlemek üzere Bretton Woods anlaşmalarını imzalamışlardır. II. Dünya Savaşı ertesinde, yeni bir düzen, sosyal ve ekonomik yönleriyle yeni bir Batı, daha geniş bir görüşle, yeni bir dünya kurulması çabalarına girişilmiştir.³⁰

70.

Y
I
L
Ö
Z
E
L
B
Ö
L
Ü
M

27 Maliye Hesap Uzmanları Derneği internet sitesi (<http://www.hud.org.tr/icerik/tarihce>)

28 Gereğinin bu kısmında, hazırlanmakta olduğundan bahsedilen kazanç vergisi kanun projesi, 1945 yılında kurulan ilk “Vergi Reform Komisyonu”nun üzerinde çalıştığı, daha sonra 1950 Vergi Reformuyla yürürlüğe girecek olan Gelir, Kurumlar, Esnaf Vergisi ile Vergi Usul alanındaki çalışmalarla ilgilidir. Komisyon, Ali Alaybek ile Komisyondan daha sonra ayrılacak olan Faik Ökte, Mehmet İzmen ve Fritz Neumark’tan oluşuyordu. Dolayısıyla, reformun ilk taslakları tamamen Ali Alaybek tarafından hazırlanacaktı. Neredeyse 5 yıllık çalışmanın ürünü olan taslaklar Haziran 1949’da TBMM’de kabul edilecek ve 1950’nin başından itibaren yürürlüğe girecektir.

29 Erdoğan Öner, Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdareler, APK No: 2005/369, sf. 534

30 Muzaffer Egesoy, a.g.m.

1947 yılı, “Bretton Woods İkizleri” diye adlandırılan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankası’na katıldığımız yıl olmuştur. Bu iki kuruma üyeliğimizle temeli atılan ve GATT (1953), OECD (1961), AB ile Ankara Anlaşması (1963) ve bu anlaşmanın uzantısında, Türkiye-AB Ortaklık Komisyonunun 1/95 sayılı kararı uyarınca 1996’dan itibaren yürürlüğe giren Gümrük Birliği gibi bağitlarla günümüze kadar devam eden süreç ve ilişkiler, Türkiye’nin ekonomik belki de sosyal-kültürel hayatında önemli etkiler yapacak, Ülkenin kaderini kökten değiştirecek gelişmeleri doğuracaktır.

Yeni dünya düzeni³¹, İngiltere’nin yerini devralmış görünen ABD ile karşı tarafında SSCB’nin (günümüzde de Çin) başını çektiği iki kutuplu bir sistemde ve başta Birleşmiş Milletler ortak paydası olmak üzere, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Ulus-

lararası Para Fonu, Avrupa Birliği gibi burada adını tek tek saymaya gerek duymadığımız çok sayıdaki örgüt ve birlikler ağında şekillenecekti.

İleride de değineceğimiz üzere, II. Dünya Savaşı sonrasındaki yeni dünya düzenindeki Türkiye, bu düzenin kurumsal yapılarıyla ilişkileri sayesinde, çok sayıda yabancı uzman ve müşavire ev sahipliği yapacak, ihtiyaç duyduğu yapısal reformlarını, parasal kaynak da sağlayacak olan bu örgütlerin fikrini almadan yapamaz hale gelecekti.

III. Selim zamanında zuhur etmiş kopyacı gelişme ekolünün uzantısı mıdır bilinmez ama Cumhuriyetin ilk yıllarında dahi bu ekolü çağrıştıran yaklaşımlar mevcuttur. Temmuz-Eylül 1923 döneminde görev yapmış Beşinci Bakanlar Kurulunun Programındaki şu sözler ilgi çekicidir:

31 “Dünya düzeni” kavramından ne kastettiğimi, bilimsel olduğu iddiasında olmadan, tamamen bana ait olan şahsi bakışla, “Doğu”nun hakimiyetini kaybetmeye başladığı, coğrafi keşifler ve sanayi devriminden itibaren ele alarak, aşağıdaki gibi üç dönem bağlamında çözümlenmek, sanıyorum ki makalenin anlaşılabilirliğine katkı sunacaktır.

Savaşlar Dönemi:

Ateşli silahların icadından sonra, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar devam eden bu dönemde dünya yönetimini elinde bulundurma iddiasındaki güçler, diğer ülkeler üzerindeki politikalarını ve dünya kaynaklarının yönetimini silah gücüyle ve tabii ki savaşlarla sağlamayı tercih etmişlerdir.

Uluslar arası Kuruluşlar-Örgütler ve Paktlar Dönemi:

19. yüzyılda Osmanlı Devletini borçlandırmalar yoluyla zayıflatmayı deneyimleyen güçler, bundan ilham almış olmalı ki silah gücünün yanına bu enstrümanı da katmışlardır. İkinci Dünya Savaşının sonundan 21. Yüzyılın başlarına kadar devam eden bu süreçte hegemonya, bazen silah gücüyle, bazen de çoğunlukla daha yumuşak bir yöntemi içeren, borç ve parasal olanaklar sağlayan uluslararası oluşumlar ve bu oluşumlara yaratılan hukuki bağlanmalar vasıtasıyla oluşturulmuştur. Bu yöntemde hegemonyanın süjesi konumundaki topluluklara bu organizasyonlar içinde “eşit ve onurlu üyeler” oldukları telkin edilmiş ancak tabiidir ki uygulama bunun tersine gelişmiştir.

Postmodern İdeoloji Dönemi:

Para ile bilginin bir araya gelmesinin kalkınmaya neden olduğunu kendi uygulamalarından; para ile cehaletle karışık tutucu gelekselciliğin bir araya gelmesinden ise bilinçsiz bir tüketim çılgınlığının ortaya çıktığını, bazı bölgelerde yıllarca güdümü altında bulundurduğu ülkelerdeki denemeleri yoluyla test etmiş olan güçler, yukarıda “savaş” ve “uluslar arası örgütler” olarak değinilen enstrümanlara bu defa daha naif bir araç, bir ideoloji olan, “Postmodernizm” in dejenere bir versiyonunu ekleyeceklerdir. Yeni dönemde, artık üç enstrümandan oluşan, daha da zenginleştirilmiş ve karmaşık bir kombinasyon vasıtasıyla düzen sağlanacaktır.

II. Dünya savaşından sonra, batının entelektüel birikimince, aslında modernizmin bir eleştirisi olarak ortaya atılmış olan postmodernist akımdan ilham alınarak olsa gerek ki, zaten her biri modernizmin eleştirisinin canlı birer örneği konumundaki, modernizmi başaramamış çoğu üçüncü dünya toplumları için, yeni bir “dejenere postmodern yaşam anlayışı”, 21. yüzyılın başından itibaren aktif bir biçimde piyasaya sürülmüştür.

Dünyanın geniş bölgelerini içine alacak şekilde pazarlanan bu yeni düşünce sistemine göre, toplumlar için, aslında geri kalmışlıklarının nedeni olan statik geleneksel değerlerin üstünlük ve özgürlüğünü sağlamak esas olmalıdır. “Demokrasi”nin gereği de zaten budur!!!

Pozitif, bilgiye dayalı eleştirel eğitim sistemleri ise “müşteri” konumundaki bu toplumlar için pek tavsiye edilmez. Esasen ellerinde “değerleri”nden başka hiçbir şeyleri olmayan, kaynaklarını uygun koşullarda kullandırma karşılığında ise rant, kira, ücret gelirleri ile yardım veya borç şeklindeki aktarmalar sayesinde parayla buluşacakları konusunda kendilerine garanti verilen bu toplumlar, modern gelişmeyi başarmış üst toplumların pozitivist bilimsel çalışmalarlarıyla üretilecek, çoğu ileri teknoloji ürünü olan mal ve hizmetlere, ancak ve ancak, bedelini ödeyerek piyasa koşullarında ulaşabileceklerdir. “Serbest ticaret”in gereği de zaten budur!!!

Böylece, bir taraftan modern toplumların devamlı surette ihtiyaç duyacağı ve onları ekonomik krizlerden kurtaracak daimi ve inançlı bir müşteri kitlesi garanti edilirken, diğer taraftan da, müşteri konumundaki toplumların rekabet gücü üretme ihtimallerinin sonsuza kadar önüne geçilmiş olacaktır.

“*Bilimum vekaletlerde ihtisasa ihtiyaç gösteren işler için ecnebi mütehasısların celbini ve onların vukfundan istifadeyi düşünmekteyiz.*”³²

Ancak bu düşünce uygulama planında pek rağbet görmemiş olacak ki yabancı uzmanların ziyaretleri 1940'lara kadar nadir olmuştur. Gelenler de somut sanayi yatırımları için veya dayatma içermeyen öneriler sunmak maksadıyla gelmişlerdir.

Bu ihtiyaç aslında Osmanlıdan devralınan bilim ve sanayi alanındaki eksiklerinden kaynaklanması itibarıyla mazur görülebilecek içeriktedir. Ancak bu yaklaşımı üniversitelerini kurmuş ve yetkin nesiller yetiştirmiş bir ülke sergiliyor olsaydı tabii ki bu mazur görülemezdi.

II. Dünya Savaşı esnasında ve hemen sonrasında Türkiye de bu gelişmelerin içine çekilmeye ve toplumun katmanlarında yeni dünya düzenine uygun ortamı destekleyecek fikrinsel altyapının tohumları ekilmeye başlanmış bulunuyordu.

Esasen genç Cumhuriyet'in yönetiminin de başından itibaren temel amacı olan çok partili bir rejim, zamanında Ülke gerçeklerinin doğal akışında gerçekleştirilemediği için olsa gerektir ki, savaş sırasındaki bunalımlı siyasi ortamda ve belki daha kötü koşullarda, eksiklerle, dış müdahalelere açık bir biçimde gerçekleştirme durumunda kalınmıştır.

1947 yılının sonlarından itibaren, hem Cumhuriyet Halk Partisi hem de bu partiden ayrılıp ayrı bir parti kuran Adnan Menderes'in başında bulunduğu Demokrat Parti kurultaylarında 1930'ların o parlak kalkınmasını sağlayan devlet teşebbüslerinin ilgası konuları dillendirilmeye başlanacaktır.³³

Hesap Uzmanları Kurulunun kuruluşu esnasında görevde olan Başbakan Recep Peker'in, zamanın siyasi ikliminde aşırı millici-tutucu ve katı bulunup kabul görmeyen siyasi yaklaşımları nedeniyle Başbakanlıktan ayrılmasından sonra göreve gelen Hasan Saka ve daha sonra da Şemsettin Günaltay dönemlerinde radikal politika değişikliklerinin emarelerine rastlanacaktır.

Başbakan Hasan Saka Amerikan Hükümeti ile bir yardım anlaşması imzalarken, 1950 seçim beyanmesini radyodan okuyan Başbakan Şemsettin Günaltay, şöyle konuşacaktır:

“(…) *Muhtelif yollardan yaptığımız devamlı teşebbüsler neticesinde, Türkiye'nin de Amerikan Yardım Planı'na alınması sayesinde*³⁴ *memleketimiz için dış kredi bakımından geniş ve çok faydalı bir kalkınma yolu açılmış bulunmaktadır.(…) Devlet planını hazırlamak üzere de Amerika'dan iki mütehasıs yakında memleketimize gelecektir.(…)*”³⁵

Cumhuriyetin ilk yıllarında sabit yatırımlar için mecbur kalındıkça titizlikle başvuru yabancı yardım konusu 1940'larda farklı bir mahiyete bürünerek Ülkeyi belli planlara ve angajmanlara sokacak şekilde yeniden başlamıştır. Dış borç ve yardımlar, borç verenlerin Ülke hakkındaki esaslı konularda önerilerde bulunmalarına da olanak verir nitelikte olacaktır.

ABD o tarihlerde savaştan bitip çıkmış Avrupa'nın gıda ihtiyacını ön planda tutuyor, bu ihtiyacı karşılayabilecek ülke olarak Türkiye'yi de Marshall planına dahil ediyordu. Türkiye'ye biçilen rol, bir tarım ülkesi olarak ucuz tarımsal gıda ürünlerini Avrupa için belli bir plan dahilinde üretmesiydi. O zamana kadar Türkiye'ye kayıtsız kalan ABD'nin Türkiye'yi Plana dahil etmesini, halihazırda doğu Avrupa'da çok müttefik edinmiş SSCB'nin Türkiye'yi de yanına çekme ihtimaline karşı atılmış stratejik bir adım olarak da yorumlamak mümkündür.

Marshall Yardım Planı çerçevesinde, 1946 yılında, “Türkiye'nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi” adıyla Amerikan hükümetine muhatap düzenlediği raporda, Amerikalı iktisatçı Thornburg, Karabük Demir-Çelik Fabrikalarının tasfiye edilmesini, lokomotif imal etme ve gübre fabrikası kurma gibi fikirlerden vazgeçilmesini salık verdikten sonra Türkiye'nin Ankara yakınlarında bir uçak fabrikası kurma projesi hakkında raporunda şu belirlemelere yer vermektedir:

“*Uçak ve dizel motorlarıyla sair girift makineler imali için Ankara'da bir fabrika tesis etmek tasavvuru*

32 Ahmet Erol, Türkiye'de Devletin Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul SMMM Odası Yayını, No:78, sf. 84.

33 Oysa aynı yıllarda Marshall Planı çerçevesinde ABD'den 615 milyon dolar isteyen Türkiye'ye ABD tarafından gönderilen uzmanlar, hazırladıkları raporda; Türkiye'nin yardıma ihtiyacı olmadığını, savaş yıllarında bir tahribata uğramadığını, yeterli döviz ve altın stokuna sahip olduğunu, sanayi üretiminin arttığını belirtmişler, Türkiye'nin yardım görmek şöyle dursun, Avrupa'nın kalkınmasına yardım edebileceğini öne sürmüşlerdir (Doğan Avcıoğlu, a.g.e., sf.557).

34 Marshall Planı çerçevesinde 8 Temmuz 1948'de TBMM'de onaylanan İktisadi İşbirliği Anlaşması kastedilmektedir.

35 Doğan Avcıoğlu, a.g.e., sf. 524.

da aynı sınıfa dahil edilebilir. Lokomotif imaline ve bu sayfalarda zikrettiğimiz sair imalata ait tasavvurları da aynı şekilde telakki etmemiz lazımdır. Bu gibi tasavvurları hazırlayan veya mütalaa eden kimselere Amerikalılar iyi mesai arkadaşı nazarıyla bakamayacakları gibi, memleketin mali kaynaklarını böyle projelere tahsis eden bir hükümetin de yabancı sermayedarlara itimat telkin ettiği iddia olunamaz(...). Mahsulün istihsaline, çoğu sapan, el aletleri ve araba gibi basit alât ve edvâta lüzum vardır. Bunların bir kısmı Türkiye’de imal olunabileceği gibi, diğerlerinin montajı da Türkiye’de yapılabilir. Amerika’da zirai alet imali ile iştigal eden kimseler, hangi ziraat aletlerinin mahallen imal olunması, hangilerinin de mamul olarak ithal olunması lazım geleceğini pek de iyi tayin edebilirler.”

Thornbug’a göre, Türk hükümetinin yapacağı en iyi iş, yabancı sermayeye de yerli sermaye ile aynı hakları tanıyan bir yabancı sermayeyi teşvik kanunu çıkarmaktır.

Esas konusu ekonomi olan raporunda Thornburg, Amerikan yayınlarının Türkiye’ye girmesi hususunda da tespitler yapmıştır.

“İyi seçilmiş Amerikan kitap ve mecmualarının daha büyük sayılarda bulundurulması esaslı bir ihtiyacı karşılayacaktır. Amerikan romanları, milli bir vasf olan yeni bilgi ve fikirleri aksettirmek veya bazı hallerde yaratmak bakımından faydalıdır.”

Türk Hükümetinin, ekonomi politikamızın tespitine yardımcı olacak incelemeler yapmak üzere çağırdığı Dünya Bankası heyetinin hazırladığı rapor da, Thornburg Raporu gibi itibar görecektir. “Barker Raporu” diye bilinen, heyet başkanı James M. Barker’den adını alan bu raporda ise;

“Türkiye’nin sanayileşme hedefini terk etmesini önererek değiliz. Fakat biz, bu hedefe varmanın en kestirme yolunun, tarımsal gelişmeye önem vermek olduğunu düşünüyoruz.”

Denilmiştir.

Barker’e göre devletçi sanayileşmeden vazgeçilmelidir.

Marshall Yardımı çerçevesinde düzenlenen bu raporları takip eden süreçte, yardımın mekanizması da kurulmuştur. Bu mekanizma, Türkiye’nin hiç de yabancı olmadığı, yine dış bağlantılı bir denetim meka-

nizmasıdır. Bu kapsamda Türkiye burada kurulan “Amerikan Yardım Heyeti”ne başvuruyor, istek, Washington’daki Ekonomik İşbirliği İdaresince onaylanırsa Amerikan piyasasından temin edilen mallar Türkiye’ye gönderiliyordu. Bu malların bedelleri Merkez Bankasında özel bir hesaba yatırılıyor, buradaki paralar Amerika’nın müsaadesi doğrultusunda çözümlü kullanılabiliyordu.³⁶

Marshall Planıyla ilgili olarak Maliye Bakanlığını yakından ilgilendiren bir raporu burada zikretmeden geçmenin uygun olmayacağını düşünüyoruz. Bu rapor, raporu düzenleyen James W. Martin ve Frank C.E. Cush’un da adıyla anılan “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor (Martin-Cush Raporu)”dur.³⁷

Görüldüğü gibi, II. Dünya Savaşı ertesinde Türkiye, borç veya yardım diye adlandırılan dış parasal destekler karşılığında müdahaleli döneme yeniden geçiyordu. Bu dönemden sonra Devleti ilgilendiren konularda çok sayıda öneri içeren raporlar kabul edilecekti. Bunların tamamının hayat bulduğu söylenemez ancak yönetim tarzımız üzerinde her birinin ayrı etkilerinin olduğunu da göz ardı etmemek gerekir.

Parasal alışverişe dayanan ve başını genelde IMF ve Dünya Bankası’nın çektiği klasik anlamdaki müdahale dönemlerinde, bu sefer daha güçlü ve daha kurumsal bir müdahale mekanizması devreye girecekti. O da, 1987 yılındaki tam üyelik başvurusundan sonra, 1999 yılındaki adaylık onayını müteakip, Türkiye ile AB arasında 2005 yılında başlayan müzakere sürecidir. Hemen belirtelim ki IMF ve Dünya Bankasının projeleri hiçbir zaman AB kapsamında yapılacak çalışmalarla tenakuz içermeyecek, süreçte, söz konusu bu uluslararası kuruluşların, Ülkemizi ilgilendiren hemen hemen her konuda birbiriyle uyumlu kararlar aldıkları gözlemlenecektir.

IMF’nin yönetiminde “gözden geçirme çalışmaları” adıyla zaten alışık olunan Ülkemiz laboratuvarındaki çalışmalara bu defa AB’nin patronajındaki, “twinning-eşleştirme çalışmaları” eklenecektir. Bu çalışmalar kapsamında, Türkiye Cumhuriyeti’nin hemen hemen tüm bakanlıklarında ve idari birimlerinde AB bürokratlarının proje liderliklerinde ekipler oluşturulacak; idari ve hukuki sistemimiz, rahatça çalışma ve etüt yapabilmelerini teminen, yer, personel ve mesai

36 Doğan Avcıoğlu, a.g.e., sf. 556-562.

37 Bu raporun detayı ve Türkiye’nin idari yapılanmasıyla ilgili hazırlanmış diğer raporlar için bkz. Ahmet Erol, a.g.e., sf. 84-156.

tahsisatı yanında her türlü bilgi aktarımını da içerecek şekilde, bu ekiplerin kullanımına sunulacaktır.

Projeler kapsamında, aslında her biri konusunda profesyonel olan Türk personel yurt dışına gönderilecek, orada “öğrenici” statüsüyle eğitim ve seminer programlarına katılmaları sağlanacaktır.

Bu dönemde sadece Devletin idari yapısıyla ilgili reorganizasyon projeleri değil, sivil toplumla alakalı alanlarda, Türk vatandaşları veya sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanıp AB’nin politikalarına uygunluğu onaylanmış sosyal projeler de AB fonlarından finanse edilecektir.

Maliye Bakanlığı ve özellikle denetimi ilgilendiren boyutuyla bakıldığında, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Büyük Mükellefler Vergi Dairesinin oluşturulmasıyla, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe konulması ile iç denetçilik görevinin ihdası gibi gelişmeler hep bu döneme denk gelmiştir. Devam eden süreçte ise, 2011 yılında, bu sefer vergi denetimi bir reorganizasyona tabi tutularak Vergi Denetim Kurulu oluşturulmuştur.

Sonuç Niyetine Birkaç Söz

Gerek Teftiş Kurulu ve gerekse Hesap Uzmanları Kurulu, Türkiye’nin sıkıntılı dönemlerinde ihdas olunmuş, Devletin emniyet supabı kurumlarıdır. Kurulmalarında bir hikmet vardı. İlkinde Osmanlının, ikincisinde ise genç Türkiye Cumhuriyetinin, milli çıkarları ön planda tutan iradeleri mündemiçti. Kendi öz birikimlerine şans tanınarak rehabilite edilmeleri isabetli olurdu, ancak kapatılmaları talihsizlik olmuştur. Bu tamamen teknik bir tespittir.

Bu güzide yapılar, kuruluşlarındaki temel felsefeden olsa gerek, iç-dış dayatmalara karşı hep mesafeli olmuş, önlerine gelen meseleleri bilgi ve hukuk çerçevesinde, Ülke çıkarları bütününde ele almışlardır. Doğrudur. Görüntüleri, dışarıdan bakanlarda çoğu zaman, “oligark yapılar” intibamı yaratmıştır. Ancak gerçekte böyle olmadıklarını onları tanıma fırsatı bulan, anlayabilen herkes görmüş ve takdir etmiştir. Kurullar hiçbir dönemde, onun veya bunun adamı olmakla suçlanamamıştır.

Hesap Uzmanları Kurulu özelinde konuşacak olursak, Kurulun gerçek bir “muhafazakar” olduğundan bahsedebiliriz. Zira, gerçek muhafazakarlık, bu gün zannedildiği gibi, çoğu zaman pozitif bilgi temelinden uzak iddiasız-renksiz bir yaşam felsefesini (Bunun doğru adı “muhafazakarlık” değil, “geleneksel tutuculuk” olsa gerek.) değil; bilgili, görgülü, hitabında nazik, gelişmelere açık, iyi uygulamaları koruyup kötülerini derhal elimine eden ve korunanların üzerine yeni değerler katarak yapısını güçlendiren bir dinamizmi anlatır. Dolayısıyla muhafazakarlık herkesin harcı değildir; zor zanaat olup her şeyden önce pozitivist yaklaşımla temellenmiş eğitim, bilgi, görgü ve dikkatli bir üslup gerektirir. Kurulda bu hasletlerin çoğu mevcuttu. Son zamanları dışında devamlı surette gelişmeleri takip edip kendini yenileyen dinamik bir yapıya sahipti. Bu meziyetleri, Türk bürokrasisi içinde her dönemde O’na gıptayla bakılmasına neden olmuştur. Devletin idari kademelerinde yapılacak bir reorganizasyonda normalde son sıralarda yer alması gereken bu kurumun nasıl olup da ilk sıralara konularak kapatılmış olduğunun, hukuki olup olmadığı bir kenara bırakılarak, öncelikle akl-ı selîm çerçevesinde izahı gerekir.

Maliye Bakanlığı bünyesindeki kurulların kapatılması sürecinde konunun tarafı olan kurullar, görev verilmiş olmamasına rağmen, onlarca çalışma yapmış, alternatif sistem önerileri üretmiş, bunları ilgililerle paylaşmaya çalışmışlardır. Ancak tüm bu çabaların dikkate alınmadığını görmek üzücü olmuştur.³⁸ Ülkenin büyük miktarda kaynak ayırarak eğittiği, çoğu yüksek lisans ve doktora seviyesindeki bu birim çalışanları, idari yapılanma konularında kendilerinin dışlanması ile büyük bir moral kaybına da uğratılmıştır. Belki de en önemli etki bu noktada olmuştur. Kaynak israfı ve moral çöküntüsü bir arada yaşanmıştır.

Kurulun kapatılmasından sonraki 3 yıllık süreçte en yoğun istifanın (Kurulun kapatılmasından önceki Hesap Uzmanı mevcudunun yaklaşık %40’ı) Hesap Uzmanları cephesinde yaşanmış olmasında bu moral çöküntüsünün katkıları yadsınamaz.

Normalde, devlette yapılan bir reorganizasyonun, o tarihe kadar oluşmuş müktesebatı yok etmesi düşünül-

38 Bu durumun benzerlerine daha önceki tarihlerde de rastlamak mümkündür. Maliye Teftiş Kurulunca hazırlanan 15.01.2002 tarihli ve 1.1.1 sayılı Basit Raporda, IMF ve Dünya Bankası’na, Devletin yapılanmasıyla ilgili olarak hazırlanan “Gizli” raporlardan dem vurularak, raporların hazırlanması sırasında Maliye Teftiş Kurulunun görüşlerinin alınmamasından yakınılmıştır. Bu Basit Raporun devamında ise, IMF ve Dünya Bankası’na Türkiye’ye verilen bu öneri raporlarının Teftiş Kurulundan saklandığı iddia edilmiştir. (Ahmet Erol, a.g.e., sf. 150-152)

lemez; yok ediyorsa orada bir yanlış vardır. 2011 yılında vergi denetiminde yapılmış olan reorganizasyonun kurumsal hafızayı yer yer erezyona uğratici ve sistemi patinaja sokan özellikleri olduğunu belirtmek, sanırım ki yanlış olmayacaktır.

Vergi incelemesi orduyla değil, kaliteli inceleme elemanıdır. Bu işte, işin mahiyeti gereği, kalite her hal ve kârda kantitenin önünde olagelmıştır. Geçmiş deneyimler de göstermiştir ki, bu alanda, kantitatif kaygılar her zaman kalitenin baş düşmanı olmuştur. Üstad Ali Alaybek'in vergi incelemesi hakkındaki şu tespitleri önemlidir:³⁹

“Vergi tetkiki işinin iki cephesi vardır. Birincisi tetkik elemanı yetiştirmek, ikincisi de, tetkik tekniğini tekemmül ettirmektir. Tetkik işinde çalışacak olan devlet memurunun diğer memleketlerdeki gibi mütebariz şahsiyeti olması şarttır. Bu memur bitaraf, ve geniş bir mesleki bilgiye sahip bir eksper olarak ve mükelleflerle olan münasebetlerinde ciddiyetle fakat aynı zamanda nezaketle hareket etmesini bilecektir.

Bizde bu tipte tetkik elemanı yetiştirilmesini temin için şu yollardan gidilmiştir :

4709 sayılı kanunla doğrudan doğruya Maliye Bakanlığına merbut “Hesap Uzmanları Kurulu” tesis edilmiştir.

Hesap Uzmanlarının faaliyetini tanzim ve tetkik usulünü islah bakımından alınan tedbirler içinde en mühimlerinden biri de “istihbarat arşivi” dediğimiz teşkilatın vücuda getirilmesidir.

Menbada malumat toplamak (Information at the source) ve bunu vergi tetkikatında kıymetlendirmek (risk analizi), modern vergi tetkikatının kuvvetli mesnedini teşkil etmektedir. Bu malumat olmaksızın, bugün vergi tetkiki yapılamaz.

Yukarıki izahatla göstermek istedik ki, vergi reformunun en çetin davası olan beyanname tetkiki işi, tetkik elemanlarının (formation) u ve tetkik tekniğinin tekemmül ettirilmesi bakımlarından çözülemeyecek bir mesele değildir.

Türkiyenin 200 ila 300 kadar namuslu ve ehliyetli tetkik elemanı yetiştirememesi ve tetkik işini yoluna koyamaması, açık söyleyelim, çok acı bir şey olur.

Maliye Bakanlığı vergi reformunun tahakkukunu beklemeden vergi tetkiki işini, yukarıda izah edilen esaslar dairesinde, halletmeğe koyulmuş ve bu vadiide epey mesafe katetmiş bulunmaktadır.

Tamamen objektif bir görüşle bu sahada elde edilen neticelerin müsbet ve ümit verici olduğunu da şimdiden söyleyebiliriz.

Vergi mürakabesinden ve bunun organizasyonundan bahsederken, mühim bir noktaya daha temas etmek isteriz. Vergi tetkikatından maksat nedir? İşte yeni vergicilik devresine girerken bunun da iyice anlaşılması iktiza eder.

Vergi mürakabesi diğer bir tabirle vergi revizyonu, sadece vergi kaçakçılığı yapanları bulup meydana çıkarmağa yarayan, yani (detektiv) maksadı olan bir faaliyet değildir.

Hadisenin böyle dar bir zaviyeden mütalaa edilmesi, bugünün telakkilerine ve icaplarına uygun düşmez. Revizyonun asıl gayesi, kaçakçılık arayıcılığından ziyade, kaçakçılığa mani olmaktır. Bu itibarla vergi mürakabesinin daha ziyade (prevantif = önleyici), tenvir, islah ve terbiye edici tesirleri üzerinde durmak ve bu suretle bu işin tatbikattaki manasını ve faydasını, bulunan matrah farklarının fazlalığında değil, bilakis vergi ziyanının sureti umumiyede azalmasında, vergilerin iyi ve doğru olarak tatbik edilmesinde, randımanlarının tedricen artmasında, memlekette vergi ahlakının yükselmesinde aramak lazımdır.

İşte yeni Hesap Uzmanları teşkilatı kurulurken, 25 senelik tecrübeler de göz önünde tutulmuş, vergi revizörleri, sadece bir (matrah farkı arayıcısı) olmaktan çıkarılmış ve vergi tetkik ve mürakabesi işi yeni ve yapıcı bir zihniyetle organize edilmeğe çalışılmıştır.”

Kurulların kapatılmasında sonra oluşturulan yeni yapı hakkında bu vukûfiyette olmasa dahi, bu konularla ilgili ufak bir tespit aradık, ama açıkça söylemek gerekirse bulamadık. Bu yeni projenin, görünüşte bile olsa, teknik mimarı/mimarları olamamıştır. Oysa, Devletin bu köklü çınarlarını devirmeden önce esaslı gerekçeler ortaya konulması, bilgi ve görgüleri ile memleket çıkarları doğrultusunda olacağı şüphe götürmeyen fikirlerine başvurulduktan sonra gereğinin yapılması lazım gelirdi. Bunlar yapılmadığı içindir ki, olay müphemdir. Bu süreçte, Kurulların kapatılma işini Bakanlık yönetiminden olumlayan bir yaklaşımla karşılaşılmamıştır. Konunun tüm tarafları, her ortamda, yapılanın sakıncalarından, ittifakla, bahsetmişlerdir. Ne ilginçtir ki Bakanlık içinde bu gün bile, ciddiye alınacak ağırlıkta olmayan birkaç cılız ses dışında, yapılanın doğru olduğunu açıkça dillendirebilen yoktur. Bu suskunluğun bir nedeni, konunun

39 Ali Alaybek, Gelir Vergisi Davamız, İstanbul,1947.

tartışılabilceği zeminleri pratikte oluşturabilmenin imkansızlığının, gerçekçi bir yaklaşımla, herkes tarafından görülebiliyor olmasıyla alakalıysa, diğer bir nedeni de, böyle bir tartışmada konunun muhatabının kim olabileceği hususundaki bilinmezlik ve onu takip eden tedirginliklerle alakalı gibi görünmektedir.

Kurulların kapatılmasının benzeri mahiyetteki idari reorganizasyon çalışmalarına, genellikle, hukuki planda köklü reformların yapıldığı dönemlerde ihtiyaç duyulur. Ortada yapılmış bir reform da yokken ve vergi sistemimiz hala 1950’lerde gerçekleştirilen vergi reformunun üzerine oturuyorken, vergi denetiminin yapısında hangi gerekçelerle reorganizasyona gidildiği de hala sırrını korumaktadır... Derken... sadrazamlık da yapmış olan tanzimat dönemi ileri gelenlerinden Fuad Paşa’nın şu meşhur sözleri hatırlamıza geliyor:

“Bir devlette iki kuvvet olur. Biri yukarıdan, biri aşağıdan gelir. Bizim memlekette yukarıdan gelen kuvvet cümlemizi eziyor. Aşağıdan ise bir kuvvet hasıl etmeye ihtimal yoktur. Bunun için, pabuççu muştası gibi yandan bir kuvvet kullanmaya muhtacız. O kuvvetler de elçiliklerdir.”

İkinci dünya savaşından sonraki düzende, yukarıdaki sözde geçen elçiliklere bir de her biri ayrı birer güç odağı niteliğindeki uluslararası kuruluş ve örgütlerin de eklendiğini dikkate aldığımızda, buraya kadar özetlemeye çalıştığımız makûs tarihimizin zihnimize dayattığı o iflah olmaz septisizmle soruyoruz:

“Acaba yine tarih ...?”

Son Söz: Tarih, ondan ders alma yeteneğinden yoksun toplumlar için tekerrür eder.

70.

Y
I
LÖ
Z
E
LB
Ö
L
Ü
M