

DİVAN-I MUHASEBATIN TESİS SÜRECİ VE İLİŞKİLERİ HAKKINDA BAZI TESPİTLER

Salih KIŞ*

ÖZET

Osmanlı Devleti'nde modernleşme hareketi XIX. yüzyılda büyük bir ivme kazanmıştır. Bu yüzyılın ilk yarısında özellikle maliye alanında yapılan köklü değişikliklerle Avrupa sistemi benimsenmeye başlanmış ve bu sistemi uygulayacak kurumlar oluşturulmuştur. Defterdarlık müessesesinin yerine Maliye Nezareti'nin kurulması bu alanda atılmış en önemli adımlardan biridir.

Maliye Nezareti ile birlikte malî denetim de büyük bir değişim geçirerek Divan-ı Âlî-i Muhasebe isimli bir denetim organı vücuda getirilmiştir. 29 Mayıs 1862 tarihinde tesis edilen bu müessesenin kuruluşu ve gelişimi belli aşamalardan geçmiştir. II. Meşrutiyet'in ilanına kadar geçen süreçte iki kez kapatılıp açılmıştır. Bu zaman aralığında kurum, padişah-Sadaret-nezaret ilişkilerinde büyük gelişim kaydetmiştir. Özerk bir yapıda tesis edilmiş ve Kanun-ı Esâsî'nin ilanı ile birlikte anayasal bir kurum hüviyetine bürünmüştür. Divan kuruluşundan I. Meşrutiyet'e kadar geçen zaman aralığında aslî görevlerini tam anlamıyla yerine getirememiştir. Anayasanın ilanı ile birlikte teşkilat kanunu yürürlüğe girmiş ve malî denetim görevi fiilen başlamıştır. Osmanlı kurumlarının geriye dönük hesaplarını da içine alan bir çalışma takvimi oluşturularak II. Meşrutiyet'e kadar merkez hesapları doğrudan, taşra hesapları ise yerinde kurulan komisyonların ön incelemelerinden sonra kesin hesap dökümleri dolaylı olarak Divan tarafından denetimden geçirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Divan-ı Muhasebat, Osmanlı Devleti, Malî Denetim, Sayıştay, Maliye

SOME DETERMINATIONS ABOUT THE ESTABLISHMENT PROCESS AND RELATIONS OF ACCOUNTS COURT

ABSTRACT

Modernisation movement in Ottoman Empire gained acceleration in the 19th century. In the first half of the century, the European system started to be adopted especially with the radical changes in finance and the institutions that would carry out that system were formed. The establishment of Finance Ministry instead of Financial Office was one of the most important steps taken in this field.

Along with Finance Ministry, financial audit underwent a major change and an auditing body named Accounts Court was established. The foundation and development of this institute, which was founded on May 29 1862, went through certain phases. It was closed and opened twice until the proclamation of the Second Constitutional Monarchy. Within that period, the Accounts Court made a great progress in its relations with the

* Dr, Selçuk Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, Öğretim Görevlisi

Sovereign, the Prime Ministry and Ministries. Because of its autonomous structure and the announcement of the Constitution, Accounts Court became a constitutional institution. Divan could not do its essential duties entirely during a time period between its foundation and First Constitutional Monarchy. Organic law became valid with the declaration of Constitution and the task of financial audit started virtually. A work programme including retrospective accounts of Ottoman institutions was generated and the Court audited central accounts directly. Provincial accounts were checked indirectly by the Court after preliminary examinations of commissions founded on site.

Keywords: Accounts Court, Ottoman Empire, Financial Audit, Turkish Court of Accounts, Finance

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu XIX. yüzyılın ilk yarısından itibaren bürokratik anlamda büyük mesafeler kaydetmeye başlamıştır. Yönetim sistemi mutlakiyet olmasına rağmen, devlet idaresinde bürokratların etkin şekilde rol oynamaya başladıkları, bu etkinin özellikle bu yüzyılın ilk yarısının sonlarında belirgin bir biçimde arttığı görülmüştür. Yönetim anlayışında II. Mahmud döneminde başlayan değişim, halefi Abdülmecid döneminde artarak devam etmiştir. Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte devlet teşkilatında ve bürokrasisinde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikleri bürokraside uygulamaya geçirenlerin devlet görevlileri olduğu da bilinen bir gerçektir. Bu kişiler, devlet görevinde bulunmak suretiyle Avrupa'yı daha yakından tanıma fırsatı bularak Osmanlı'daki değişim sürecine olumlu yönde katkı sağlamışlardır. Bu devlet görevlilerinin elde ettikleri bilgi birikimi ve tecrübelerin Osmanlı devlet hayatına yansımaları kısa sürede meydana gelmemiştir. Değişim ve dönüşümün ağır ama istikrarlı bir şekilde ilerlemesi, bunların vücuda getirdiği kurumlar sayesinde olmuştur. Avrupa'da bir çok benzeri olan ve anayasal bir hüviyete sahip kurumlardan birisi de Divan-ı Muhasebatır. Bu çalışmada, Divanın çalışma, yöntem ve bürokratik yapısından ziyade kuruluşu ve faaliyetleri çerçevesinde diğer devlet organları ile ilişkilerine değinilecektir.

1. PADİŞAH-DİVAN-I MUHASEBAT İLİŞKİLERİ

Sultan II. Mahmud döneminde merkezî idarede önemli değişiklikler meydana geldi. Mevcut idarî sistemde Avrupa tarzı nezaretler oluşturuldu. Bâbîâli içindeki Başvekâlet makamı ise bu yapının üst mercii olarak tesis edildi. Başvekâlet'in başkanlığında da bir Meclis-i Vükelâ oluşturuldu. Bu meclis içinde bütün nezaretler ve önemli kurumlar yer aldı. Bu nezaretlerden birisi de maliye nazırının başkanlığındaki Maliye Nezaretî'ydi. Sultan II. Mahmud saltanatının son yılında kurulan Maliye

Nezaretî, Tanzimat Fermanı'nın (1839) ilanından sonra önemli yapısal değişiklikler geçirdi. Ferman içinde yer alan maliye ve ekonomi ile ilgili maddeler bu değişiklikleri zorunlu kıldı¹ (Kili ve Gözübüyük, 1985: 11-13); (Suvla, 1999: 263-268); (Kaynar, 1991: 224-263). Maliye Nezaretî, Tanzimat Fermanı sonrası geçirdiği yapısal değişikliklerle malî alandaki etkinliğini artırdı. Fakat Tanzimat'la devam eden bu malî islahat, esaslı tetkik ve projelere dayandırılmadığından yüzeysel kaldı (Suvla, 1999: 268).

Osmanlı maliyesinin temeli olan vergi sistemi Maliye Nezaretî'nin kontrolünde Tanzimat'la birlikte yeni bir sürece girdi. Bu süreçte iltizam sistemi Tanzimat Fermanı ile ortadan kaldırıldı ve yerine muhassıllık uygulaması getirildi. Bu yeni uygulama, yeterli alt yapıdan yoksun olduğu için ve vergi gelirlerinin düşük seyretmesinden dolayı kısa bir süre sonra yürürlükten kaldırıldı. Kaldırılan iltizam sistemi, her ne kadar köhne de olsa, yeniden tesis edildi. Malî ve idarî olayların gölgesinde geçen 15 yıllık bir sürecin sonunda Osmanlı Devleti, siyasî sorunlarla mücadele etmek zorunda kaldı. Rusya ile yapılan savaşı (Kırım Savaşı) İngiltere ve Fransa'nın desteğiyle kazandı. Osmanlı'nın siyasî alanda elde ettiği başarı, maliyesinin içinde bulunduğu durumdan dolayı gölgelendi. Savaş finansmanının mevcut gelirlerle karşılanamayacağına anlaşılması üzerine Avrupa Devletlerinden ilk defa dış borç, bu dönemde alındı. 1854 yılında başlayan dış borçlanma sonrasında da artarak devam etti. Dış borçtan yeterli gelir elde edilemediği dönemlerde de iç piyasa için kaimeler bastırılması yoluna gidildi. Dış borç anapara ve faiz ödemeleri ile karşılıksız basılan kaimelerin iç piyasada yarattığı buhran Sultan Abdülmecid'in saltanatının son yılına kadar devam etti.

1.1. Divanın Kurulmasında Padişahın Etkisi

Osmanlı Devleti'nde meydana gelen saltanat değişikliği ile Sultan Abdülmecid sonrası yeni bir dönem başladı. Abisinin ölümü üzerine tahta oturan Sultan Abdülaziz'in ilk icraatlarından biri, Osmanlı maliyesinin düzene konulmasıydı. Sultan yayımladığı bir Hatt-ı Hümayûn'la, maliyenin islah edilmesi zaruretini gündeme taşıdı. Bu hattın yayınlanmasında, Divan-ı Âlî Muhasebenin fikir babası da olan, Sadrazam Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa'nın kaleme aldığı raporun büyük bir rolü vardı. Sadrazamın sultana sunduğu malî rapor, sultanın yayınladığı Hatt-ı Hümayûn'dan başka bir şey değildi.

Sultan Abdülaziz'in bu hattında, ivedilikle hayata geçirilmesini istediği şeylerden biri de Osmanlı malî denetimini yapacak meclisin kurulmasıydı. Böylelikle Divan-ı Muhasebat-padişah arasındaki ilk ilişki de kurumun nüvesi olan Divan-ı

1 Tanzimat Fermanı'nda can, ırz ve namusun korunması gerektiği ifade edilerek mal emniyeti konusuna değinilmiştir. Genel olarak devletin bütün kurumlarının islah edilmesi için hazırlanmış Tanzimat Fermanı'nda, özellikle malî islahat çerçevesinde; vergilerde adaletin sağlanması, iltizam usulünün lağvedilmesi ve bir gider bütçesinin hazırlanması gibi hususlar yer almıştır.

Âlî-i Muhasebenin kurulması ile başlamış oldu. Sadaret tarafından hazırlanarak huzura arz edilen Divanın kuruluş tezkiresi, 29 Mayıs 1862 tarihinde sultan irâdesi ile onaylandı². Böylelikle sultanın onayı ile Divan-ı Âlî-i Muhasebe resmen kurulmuş ve başkanlığına da Ahmet Vefik Efendi aylık 30.000 guruş maaşla atanmış oldu. Devletin içinde bulunduğu malî duruma rağmen ilgili kişiye bu kadar yüksek maaş vermesi, sultanın Divan'a verdiği önemin bir göstergesiydi. Ancak 29 Mayıs 1862 tarihinde sultanın irâdesiyle teşkilat hayatına adım atan Divan-ı Âlî-i Muhasebe, uzun soluklu bir yapı olamadı. Maliye Nezareti tarafından hazırlanan bir tezkire ile Divanın kapatılması Sadaret kanalıyla sultandan talep edildi. 24 Şubat 1863 tarihinde Sadaretin huzura sunduğu bu arz tezkiresi bir gün sonra yani 25 Şubat 1863 tarihinde onaylandı³. Sultanın irâdesiyle kurulan Divan, yine sultanın onayı ile kapatıldı.

Osmanlı maliyesinin yetkin bir kurum tarafından denetlenmesi zorunluluğu, Divan-ı Âlî-i Muhasebenin yeniden kurulmasına olanak sağladı. Kurum beş ay gibi kısa bir sonra 6 Temmuz 1863'te sultanın irâdesiyle yeniden kuruldu ve başkanlığına da Mehmed Emin Efendi atandı⁴. Sultan Abdülaziz'in ikinci irâdesi ile yeniden teşkil edilen kurumun adı da Divan-ı Muhasebat olarak değişti. Divan-ı Muhasebatın ikinci kez kurulmasında, ilkinde olduğu gibi Sultan Abdülaziz'in etkisi büyüktü. Maliyenin içinde bulunduğu durum ve malî denetim eksikliği, Divanın yeniden teşekkül etmesinde önemli etkendi. Birinci tesiste elde edilen tecrübeler ışığında kurumun yasal bir dayanağa ihtiyacı olduğu ortaya çıktı. Bu nedenle kurulmasından kısa bir süre sonra kurum nizamname (1863 Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi) layihası Divan'da kaleme alındıktan sonra kontrol amacıyla Meclis-i Vâlâ'ya gönderildi. Bu layiha, gerekli son kontrollerin ve düzeltmelerin yapılması için Divan Muhasebat'a gönderildi. Burada yapılan tadilatlarla son şekli verilen layiha, tekrar Meclis-i Vâlâ'ya sevk edildi. Bu nizamname layihası Meclis-i Vâlâ tarafından kontrol edilip onaylandıktan sonra Sadarete gönderildi. Sadaretin bu hukukî düzenlemeyi yürürlüğe koyması için huzura arz etmesi gerekiyordu. Sultanın bu nizamnameyi onaylaması ile birlikte Divan-ı Muhasebat nizamnamesi resmen yürürlüğe girmiş oldu⁵.

1.2. Mali Denetimin Başlamasında Padişahın Rolü

Divanın 1863 tarihli ilk nizamnamesinin eksiklikleri ortaya çıkınca, bunların düzeltilmesi amacıyla yeni bir kanunun yapılması gündeme geldi. Birincisinin aksine bu kanun Meclis-i Vâlâ tarafından kaleme alındı. Sultanın 1863 nizamnamesinden

2 Başbakanlık Osmanlı Arşivi, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862. Başbakanlık Osmanlı Arşivi bundan sonra dipnotlarda "BOA" şeklinde kısaltılarak verilecektir.

3 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/2, 24 Şubat 1863.

4 BOA, *İ.DH*, Nu. 1343/1314 B 61, 23 Aralık 1896; *Tercümân-ı Ahvâl*, Nu. 356, 21 Muharrem 1280 (8 Temmuz 1863), s.1.

5 BOA, *A.MKT.MHM*, Nu. 269/10, 9 Temmuz 1863; BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/6, 7 Kasım 1863, lef 1-5.

sonra 1865 tarihli ikinci nizamnameyi de onaylaması, devletin kuruma bakışını yansıtmaya açısından önemliydi. 1863 nizamnamesindeki eksiklikler 1865 tarihli yasal düzenleme ile giderilmişti⁶. Sultan Abdülaziz döneminde kurulan ve gelişmeye devam eden Divan-ı Muhasebatın yüklediği misyon, 1865 nizamnamesi sonrası iyice şekillenmeye başlamıştı. 1865 tarihli nizamnameyle Divan, iki daire şeklinde yeniden düzenlendi. Maliye ve Muhakeme Daireleri olarak çalışmaya başlayan kurumun görev ve yetkileri de artırıldı. Özellikle Muhakeme Dairesi'ne, 1868 tarihli sarrafan nizamnamesiyle yeni görevler yüklendi⁷. 1868 yılında kaleme alınıp sultanın irâdesi ile kabul edilen bu nizamname Osmanlı vergi sistemine yeni bir düzenleme getiriyordu⁸. Divan-ı Muhasebat Muhakeme Dairesi, bu nizamname ile Sarraf-Mültezim-Hazine arasında ihtilaflardan doğan davalara bakmakla görevlendirildi. Böylelikle Divan-ı Muhasebatın nizamnamelerine ek olarak 1868 tarihli farklı bir yasal düzenlemesine sultan tarafından onay verilmesi, kuruma olan inancın ve beklentilerin artmasına sebebiyet vermişti.

1865 tarihli Divan nizamnamesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte kurum, malî denetim ile ilgili eksikliklerini tamamladı. Divan kanununun işlerlik kazanması adına kuruma üst düzey bürokratlar sultanın irâdesi ile atandı. Bu memurların taltifleri de yine Sultan Abdülaziz tarafından yapıldı. Lakin Divan-ı Muhasebat, kurum olarak Osmanlı devlet teşkilatının 1868-1876 yılları arasında sadece yargılama hizmeti ile meşgul oldu. Divan, bu süreçte malî alanda mevzuat boşluğu olmamasına rağmen denetimde pek bir varlık gösteremedi.

Osmanlı Devleti'nde saltanat değişiklikleri Divan-ı Muhasebatın teşkilat tarihinde önemli bir yer tutmaktaydı. 1861 yılında Divanın kurulmasına sebep olan saltanat değişikliği, 1876 yılında, bu sefer de aslî görevini yapmasına olanak sağladı. Sultan Abdülaziz'in tahttan indirilmesi ve yerine V. Murad'ın geçirilmesi yönetim kademesinde olumlu bir etki yaratmadı (Karal, 1995: 353). Sultan V. Murad'ın sağlık sorunları nedeniyle tahtta uzun süre oturamaması, yeni bir saltanat değişikliğini zorunlu kıldı. Divan-ı Muhasebatın gerçek anlamda tesis edilmesi de bu saltanat değişikliği ile oldu. Sultan II. Abdülhamid'in 34. Osmanlı Padişahı olarak 31 Ağustos 1876 tarihinde tahta çıkması, Divan-ı Muhasebat için önemli bir dönüm noktasıydı (Karal, 1995: 1). Hemen akabinde 23 Aralık 1876 tarihinde de Kanun-ı Esâsî ilan edilmiş ve Osmanlı Devleti yönetim anlamında tam mutlakiyetten meşrutiyete adım atmıştı (Kili ve Gözübüyük, 1985: 42). İlan edilen anayasanın 105., 106., ve 107. maddeleri, Divan-ı Muhasebat'ı anayasal bir kurum hüviyetine sokmuştu (Ahmet

6 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/5, 29 Nisan 1865, lef 1-5.

7 BOA, *İ.MMS*, Nu. 35/1458, 11 Ağustos 1868, lef 1-11.

8 Divan-ı Muhasebatın Muhakeme Dairesi'nde oluşturulan komisyon, Osmanlı hazinesinin gelir ve zaman kaybını en aza indirmek için mahkeme olarak faaliyet gösterdi.

Mithat Efendi, 1295: 273-277). Sultan II. Abdülhamid'in bu anayasayı onaylaması ile birlikte parlamentoya bağlı ve anayasa temelli Divan-ı Muhasebat üçüncü kez teşkil edildi⁹.

Divan-ı Muhasebatın Kanun-ı Esâsî'de yer alması ve bu anayasanın onaylanması, kurumun geleceği açısından önem arz ediyordu. Anayasanın yürürlüğe girmesinin ardından Sadaret, Divan için bir teşkilat kanununun hazırlanması talimatını Şurâ-yı Devlet'e verdi. Şurâ-yı Devlet Kavanin ve Nizamât Dairesi'nde kaleme alınan Divan Kanunu, gerekli düzeltme ve kontrollerden sonra Sadarete gönderildi. Bâbîâlî içinde Meclis-i Vükelâ tarafından kontrol edilerek görüşülmesi için Meclis-i Umûmî'ye sevk edildi¹⁰. Meclis tarafından alt komisyona havale edilen Divan kanun tasarısı, Sultan II. Abdülhamid'in meclisi süresiz tatil etmesinden dolayı kanunlaşarak yürürlüğe giremedi. Divan-ı Muhasebat kanunu son olarak sultanın irâdesiyle kararname şeklinde yürürlüğe girdi.

Sultan II. Abdülhamid'in Osmanlı Devleti'nin iflasını açıklamasından sonra tahta geçmesi, Divanın malî denetim için ne kadar önemli olduğunu anlamasına neden oldu. Sultan, hazinenin içinde bulunduğu duruma rağmen böyle bir kurumun yeniden teşekkülü için bazı girişimlerde bulundu. Divanın 1876 Anayasasının içine dâhil edilmesi ve sultanın bunu veto etmemesi, Devlet'in kuruma olan ihtiyacının yanında sultan tarafından onaylandığını da göstermekteydi. Anayasanın onaylanma süreci sonrası kurumun kuruluşunda Sultan'ın kendi hazinesinden kaynak aktarması, sultanın onayına önemli delil teşkil etmekteydi. Sultan II. Abdülhamid, Divan-ı Muhasebatın kurulması için hazineye fazla yük olunmaması için kendi tahsisatından aylık 100.000 guruş yardımda bulundu¹¹. Sultan tarafından Divan'a verilen bu tahsisat tek sefere mahsus olmamakla birlikte hangi zamana kadar ödendiği hakkında net bir bilgi bulunmamaktadır. Bir Osmanlı Sultanı'nın kendi ödeneğinden aylık olarak bir kuruma kaynak ayırması sık görülen bir durum değildir. Bu vaka, Sultan II. Abdülhamid'in Divan-ı Muhasebat'a vermiş olduğu değerin bir göstergesidir.

Sultan'ın Divan-ı Muhasebat'a vermiş olduğu değerin bir diğer göstergesi de kurumun geleceğine sekte vurulmasına izin vermemesidir. Maliye Nezareti, Osmanlı malî denetiminde iki başlılığının sona erdirilmesi için kurumun kendi bünyesine dâhil edilmesini istemekteydi¹². Bu amaçla Nezaret tarafından hazırlanan tezkire, Meclis-i Vükelâ'da gündeme alınarak müzakere edildi. Yapılan toplantı neticesinde Divan-ı Muhasebat riyasetinin, maliye nazırının teklifi ile Maliye'ye bağlanması Meclis-i

9 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/3, 25 Temmuz 1877, lef 5.

10 BOA, *Y.PRK.ML*, Nu. 12/61, 28 Temmuz 1877.

11 BOA, *Y.MTV*, Nu. 41/71, 13 Aralık 1889.

12 BOA, *MV*, Nu. 15/67, 9 Ocak 1887.

Vükelâ'da karara bağlandı¹³. Kararın yürürlüğe girebilmesi için sultan tarafından onanması gerekmektedir. Huzura arz edilen bu tezkireyi Sultan II. Abdülhamid, kurumun geleceğine sekte vuracağı endişesiyle yeniden görüşülmek üzere Meclis-i Vükelâ'ya gönderdi¹⁴. Burada alınan ikinci karar neticesinde Divan-ı Muhasebatın Maliye Nezaretî'ne bağlanmadan müstakil bir kurum olarak çalışmalarına devam etmesinin uygunluğu oy birliği ile kabul edildi¹⁵. Sultan II. Abdülhamid'in Meclis'in ilk kararını onaylamaması, Divan'a duyduğu güvenin bir göstergesiydi. Sultan'ın Divan-ı Muhasebatın üçüncü kez kuruluşunda etkisi, bu devir işlemi de gözler önüne serildi. Divan-ı Muhasebat riyaseti, bu olaydan sonra malî denetim alanında anayasal kurum hüviyetini de kullanarak etkin rol oynamaya başladı. Kurum olarak üzerine düşen bütün yükümlülükleri büyük bir hassasiyetle yerine getirmeye çalıştı.

Divan-ı Muhasebat-padişah ilişkilerinde, ülkenin malî durumu hakkında huzura rapor vermek önemli bir yer işgal etmekteydi. Bu görev, Divan-ı Muhasebat Kararnamesi'nden önce 1876 tarihinde yürürlüğe konulan Kanun-ı Esâsî'de belirtildi (Kili ve Gözübüyük, 1985: 31). Anayasa'dan güç alan kurumlardan biri olarak tescillenen Divan, üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmekle mükellefti. 1879 tarihli Divan-ı Muhasebat Kararnamesi'nin ilgili maddesi, her üç ayda bir kez ülkenin malî durumu hakkında istatistikî veriler ışığında rapor hazırlamak ve bunu Sadaret kanalıyla huzura sevk etmek hakkındaydı (Kili ve Gözübüyük, 1985: 42). Divanın bu görevi, 1880 yılından itibaren Maliye Nezaretî'nden ve hazineden elde edilen numunelerden hazırlanan takrirler vasıtasıyla yerine getirmeye başladığını söyleyebiliriz. Ama sultana sunulan bu takrirlerin istikrarlı biçimde her üç ayda bir düzenli şekilde takdim edildiğini söylemek fazla iyimser iddia olacaktır. Maliye ve hazinenin içinde bulunduğu durumdan kaynaklı nedenlerden dolayı daire hesaplarının düzenli olmaması, Divanın bu aslî görevini sık sık sekteye uğratmaktaydı¹⁶. Bu durum, padişah-Divan ilişkilerinde olumsuz bir hava oluşturmamakla birlikte, malî durumun genel hatlarıyla ortaya konulmasına engeldi.

Padişah-Divan-ı Muhasebat ilişkilerinde kilit rol oynayan bir kurum da Sadaretti. Üç ayda bir hazırlanan takrirlerin huzura arz edilmesinde Sadaretin aracı rolüne yukarıda vurgu yapılmıştı. Padişah-Divan ilişkilerinin net olarak ortaya konulabilmesi için Divan-Sadaret ilişkilerinin iyi irdelenmesi gerekmektedir.

13 BOA, Y.A.RES, Nu. 196/1429, 10 Ocak 1887.

14 BOA, MV, Nu. 15/71, 12 Ocak 1887.

15 BOA, Y.A.RES, Nu. 402/1526, 16 Ocak 1887, lef 1-3.

16 Sayıştay Başkanlığı Arşivi, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 31, 18 Şubat 1880, s.50. Sayıştay Başkanlığı Arşivi bundan sonra dipnotlarda "SA" şeklinde kısaltılarak verilecektir.

2. SADARET-DİVAN-I MUHASEBAT İLİŞKİLERİ

Osmanlı modernleşmesinin temel taşlarından olan bürokratik reform, XIX. yüzyılın ilk yarısında devlet teşkilatına yeni bir soluk getirmişti. Merkezî yönetim sistemi içinde nezaretlerin vücuda getirilmesi, yapılan reformun bir basamağını teşkil etmişti. Bu nezaretlerin koordinasyonlarını sağlayan üst birim olarak da Sadaret tesis edilmişti. Mutlak monarşiden meşrutiyete geçiş sürecinde Sadaret ve ona bağlı nezaretlerin fonksiyonları da bu dönemde belirginleşmeye başlamıştı. Bürokrasinin ivme kazandığı bu dönemde sırasıyla Tanzimat ve Islahat Fermanlarının getirdiği yenilikler Sadaretin etkin rolü sayesinde hayata geçirilmişti. Hanedan üzerinde etkili bir politika takip etmeye başlayan Sadaret, kurum olarak en parlak dönemini 1840-1876 yılları arasında yaşamıştı¹⁷. Sadaretin hem hanedan hem de devlet müesseseleri üzerindeki etkisi belirtilen yıllar arasında çok etkindi. Bu süreçte Sadaretin yönlendirmesi ile Osmanlı devlet teşkilatına malî, idarî ve hukukî mahiyette birçok yeni kurum kazandırıldı. Bu kurumların en önemlilerinden birisi de Osmanlı maliyesini denetlemekle görevli Divan-ı Muhasebat idi.

2.1. Divanın Kurulmasında Sadaret Faktörü

1861 yılında taht değişikliğiyle Sultan Abdülmecid'in yerine Sultan Abdülaziz'in geçmesi Osmanlı devlet teşkilatı için bir dönüm noktası oluşturdu (Karal, 1995: 1). Sultan'ın yaptığı ilk icraatlarından biri, Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa'ya Sadaret mührünü vermektir (Karal, 1995: 3). Sadrazamlığa getirilen Fuad Paşa'nın Devlet'i ve Avrupa'yı tanıyor olması Sadaret makamı için büyük bir kazançtı. Avrupa kurumlarının ve icraatlarının Osmanlı modernleşmesine katkı sağlayacağını bilen Fuad Paşa, özellikle Devlet'in sıkıntıda olduğu malî alanla ilgili teknik anlamda birçok çalışmanın yapılması talimatını vermişti. Avrupa devletlerinin malî alanda yaptıkları, Osmanlı ile kıyaslanan ve Sultan Abdülaziz'e sunulan malî ıslahat raporları bu duruma en iyi örneği teşkil etmişti¹⁸ (Rifat, 1289: 127-143). Bu raporlarda dile getirilen en önemli noktalardan birisi de Osmanlı malî denetim disiplininin sağlanmasıydı. Malî disiplinin sağlanması için yeni kurumların vücuda getirilmesi de bu raporların satır aralarında mevcuttu. Böylelikle bu kurum veya kurumlar vasıtasıyla malî denetim sistemli ve istikrarlı bir hâle getirilebilirdi.

Sultan Abdülaziz'in Sadarettten gönderilen raporlar ışığında yayınladığı Hatt-ı Hümayûnlarda devlet kurumlarının dikkat etmesi gerekenlerin yanında gelir ve gider dengesinin de gözetilmesine önemli vurgular yapılmıştı. Sultan tarafından yayınlanan

17 Sadaretin hanedan üzerindeki hâkimiyeti Mustafa Reşid Paşa ile başlamaktaydı. Daha sonra öğrencilerinin (Mehmed Emin Âli Paşa ve Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa) yönetim kademesinde etkili olmaya başlamaları ile bu süreç 1876 yılına kadar devam etti.

18 BOA, *İ.DH*, Nu. 32866/2, 21 Şubat 1862;

Şubat 1862 tarihli malî reformla ilgili Hatt-ı Hümayûn'dan sonra Sadaret'te önemli gelişmeler yaşandı. Sadaretin yapmış olduğu çalışmalar ışığında Divan-ı Muhasebatın kuruluşu ile ilgili adımlar atıldı. Malî denetimle ilgili bir Divan'a olan ihtiyacın göz önünde bulundurulmasına vurgu yapılarak Sadaret tarafından kaleme alınan kuruluş tezkiresi 29 Mayıs 1862 tarihinde huzura arz edildi. Sultan tarafından aynı gün onaylanan bu tezkire neticesinde Divan-ı Muhasebat, Divan-ı Âlî-i Muhasebe ismiyle kuruldu.

Sadaretin Divan-ı Muhasebatın tesis edilmesindeki rolü göz ardı edilemez. Özellikle de Sadrazam Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa'nın bu kurumun oluşturulmasındaki etkisi kesinlikle bilinmesi gereken bir gerçektir. Fuad Paşa'nın Kırım Harbi sonrasında taraflar arasında imzalanan Paris Antlaşması için devlet göreviyle Fransa'ya gönderilmesi, Divan-ı Muhasebatın ileriki yıllarda kurumlaşmasında önemli rol oynamıştı. Paşa bu görev için yaklaşık altı ay Paris'te kalmıştı¹⁹. Bu süre zarfında Fransa'nın kurumlarını ve bunların faaliyetlerini yerinde inceleme fırsatı bulmuş olabirdi. Fakat sonradan kurulan Divan-ı Muhasebatın Fransız muadilinden iktibas edildiği üzerinde durulmakla birlikte birebir aynısı olmadığı bilinmektedir. Fransız Sayıştay (Cour des Comptes)'ndan esinlenerek kurulduğu yönündeki iddiaların henüz kanıtlanmadığını da belirtmek gerekmektedir. Fuad Paşa'nın resmî ziyareti sonrasındaki 16 yıl boyunca bu kurumların Osmanlı için hayati öneme sahip olup olmadıkları ile ilgili bir çalışma yapıp yapımadığı ortaya konulamamaktadır. Ama bilinmesi ve üzerinde durulması gereken nokta, Divan-ı Muhasebatın kurulması ile ilgili çalışmaların Sadrazam Fuad Paşa zamanında olduğuydu²⁰. Çalışmaların hemen akabinde Divanın kuruluş tezkiresi, Sadaret tarafından kaleme alınarak huzura arz edilmişti²¹ (Pakalın, 1997: 180). Divanın kurulması irâdesini gösteren Sultan Abdülaziz ise de gerçekte böyle bir kurumun oluşturulmasının fikir babası Sadrazam Fuad Paşa'dır.

Bâbiâli'nin Divan-ı Muhasebatın kurulmasındaki etkisinin yanı sıra bu kuruma atanacak reisin belirlenmesinde de önemli rol oynadığı görülmekteydi. 29 Mayıs 1862 tarihinde kurulan Divan-ı Muhasebatın riyasetine dönemin Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Efendi, Sadaretin teklifi ve Padişahın irâdesi ile atandı²². Sadaretin reis tayininde

19 Kırım Savaşı sonrasında taraflar arasında imzalanan Paris Antlaşması'nda Osmanlı Devleti adına Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa'nın imzası vardı. Paşa, bu antlaşmanın imzalanmasına kadar geçen süreçte yaklaşık altı ay Paris'te ikamet etmişti. Devlet göreviyle gelen bu kişinin bu süreyi verimli kullandığı varsayımında bulunabiliriz. Fransa'nın önemli devlet kurumlarını ziyaret ettiği, bunlar hakkında geniş malumat edindiği ve kurumların sistematiği ve işleyişini öğrendiği ve bunları Osmanlı Devleti teşkilat yapısına uygulama niyetinde olduğu düşünülebilir. Zaten Sadaret makamına geldiğinde de bu fikirlerini hayata geçirmeye çalışmıştı.

20 BOA, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862.

21 BOA, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862;

22 BOA, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862

ve sonraki dönemlerde aza atamalarındaki etkisi yadsınamaz. Divan-ı Muhasebat riyasetine yapılacak atamada, reis adayını belirleme hakkı Sadaretin olmakla birlikte irâde Padişaha aitti. Divan-ı Muhasebat reisi ve azalarının atamasında Sadaret arz tezkiresi sultanın onayına sunuluyordu²³. Her ne kadar kuruma yapılacak reis ve aza tayinlerinde Divanın görüşünü bildiren resmî evrak üzerindeki isim ön plana çıkmaktaysa da irâdeden önceki karar Sadarete aitti.

Divanın kuruluşunda olduğu gibi kapatılmasında da Sadaret makamının büyük bir önemi vardı. 24 Şubat 1863 tarihinde, Sadaretin huzura arz ettiği tezkire yukarıda ifade edilen hususa delil teşkil etmekteydi²⁴. Kapatılması ile ilgili ayrıntılar Nezaret-Divan-ı Muhasebat alt başlığı altında verileceğinden burada detaya girilmeyecektir.

2.2. Divan-ı Muhasebatın Aktif Çalışma Hayatına Dâhil Olması ve Sadaret

Sadaret makamı, Osmanlı devlet teşkilatında saltanattan sonra önemli bir yere ve prestije sahipti. Bu kurum Osmanlı bürokrasisinin başı olup, diğer bütün kurumların dolaylı veya doğrudan bağlı olduğu konumda bulunan bir merkezdi. Devlet teşkilatı içinde yer alan Divan-ı Muhasebat da 1876 Kanun-ı Esâsî'nin ilanına kadarki süreçte Maliye Nezareti ile organik bağı bulunmasıyla birlikte temelde Sadarete bağlı bir kurumdu. Divan'a yapılacak her türlü atamanın ve kurumlar arasında ihtilaf çıkması halinde başvurulacak makamın Sadaret olduğu resmî kayıtlar ışığında bilinen bir gerçektir.

Divan-ı Muhasebat, 1863-1876 yılları arasında kuruluş amacı doğrultusunda hareket etme kabiliyetinden yoksun kaldı. Bu durumun oluşmasında, Maliye Nezareti'nin ve Sadaretin Divan üzerindeki etkisi ön plana çıkmıştı²⁵. Malî denetimle ilgili çalışması gereken Divan, yasal boşluklarını da nizamnamelerle doldurmasına rağmen tam kapasite çalışmadı. Divan, 1865 tarihli nizamnamesiyle Maliye ve Muhakeme Daireleri şeklinde taksim edilmiş olmasına rağmen malî denetimle ilgili çalışmaları bir türlü yapamamıştı. Özellikle Maliye Dairesi'nin çalışmadığı, döneme ait arşiv vesikalarından anlaşılmaktaydı. Bunun nedeni olarak, malî denetimdeki iki başlılığın bir türlü bertaraf edilememesi gösterilebilir. Aynı şeyi Muhakeme Dairesi için söylemek zordur. Çünkü Muhakeme Dairesi, Divanın 1865 tarihli nizamnamesinde de belirtildiği üzere önemli bir görevi ifa etmeye başlamıştı. Bu görev, Osmanlı Devleti'nin toprak üzerinden elde ettiği gelirlerin (İltizam Sistemi) ihalelerini alan mültezim ve müteahhitlerin davalarına bakmaktı. Daha önce Hazine-i maliyenin ifa ettiği bu görev Divanın 1865 tarihli nizamnamesiyle birlikte Divan-ı Muhasebat Muhakeme Dairesi'ne devredilmişti. Muhakeme Dairesi; sarraf, mültezim ve müteahhidin ihale

23 BOA, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862.

24 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/2, 24 Şubat 1863.

25 Aynı belge.

şartlarına aykırı harekette bulunmaları halinde hazinenin bunlara karşı açtığı davalara bakmakla mükellefti. Hazine-i Hassa ile sarraflar arasındaki muamelenin bir düzene koyulması ve bunların kendi aralarındaki ihtilafların çözümü Divan-ı Muhasebat'a havale edilmişti²⁶. Muhakeme Dairesi'nin iltizamdan kaynaklı davalara bakması için bir nizamnamenin yapılarak yürürlüğe girmesi gerekmekteydi. Bu nedenle Maliye Nezareti, kendi bünyesinde özel olarak kurulan komisyona bir nizamname hazırlama emrini vermişti. Burada hazırlanan nizamname layihası, Meclis-i Vâlâ Kavanin ve Nizamat dairesine gönderilerek müzakereye konuldu. Bu görüşmelere Divan-ı Muhasebat reisi Asım Mehmed Paşa da davet edilmişti. Müzakerelerin devam ettiği sıralarda icap ettikçe sarraflardan bazılarının görüş ve teklifleri de alınmıştı. Bu şekilde olaya taraf olan Divan-ı Muhasebat ve sarraflar, nizamnamenin hazırlanmasında devre dışı bırakılmayarak hukukî sürece dahil edilmişlerdi. Müzakerelerin bitiminde ortaya üç fasıl ve 61 maddeden oluşan bir nizamname çıkmıştı. Meclis-i Vâlâ'da son şekli verilen nizamname huzura arz edilmek üzere Sadarete gönderilmişti. Bu nizamname, sultanın onay vermesi ile 11 Ağustos 1868 tarihinde yürürlüğe girdi²⁷.

Nizamnamenin yürürlüğe girmesiyle birlikte sarraf işlerinin bir düzene sokulması için, Divan-ı Muhasebat dairesinde altı azadan mürekkep özel heyet oluşturulmasına karar verildi. Bu üyelerin üçü Divan-ı Muhasebatın Muhakeme Dairesi azası ve diğer üçü de muteber sarraflardan seçilecekti. Bunların tayinleri ve nizamname dahilinde ne gibi işler yapacakları ile ilgili sorunlar tamamen Divan reisinin sorumluluğu altındaydı²⁸. Böylelikle muhakeme dairesinin görev ve yetkileri haricinde, kurum içindeki özel statülü bir heyetin yapacağı düzenlemeler, sarrafların geleceği adına önemli bir adımdı.

Divan-ı Muhasebatın 1865 tarihli nizamnamesi sonrası kurumun faaliyetleri, ağırlıklı olarak Muhakeme Dairesi bünyesinde gerçekleştirildi. Divan Muhakeme Dairesi'nin bir üst mahkeme olarak görev yapması, bu nizamnamenin yürürlüğe girmesiyle değil, sarraflarla ilgili nizamnamenin kabulüyle başladı. Muhakeme Dairesi, Divanın tam olarak aslı görevini ifa edeceği 1878-1879 tarihine kadar da bu görevini sürdürdü. Divan-ı Muhasebat bu görevini sürdürürken de atama ve nakil yoluyla memurların alımı devam etti. Özellikle reis ve aza atamaları çok dikkatli yapıldı. Bu dönemde, kurum içi kadrolara geçici görevlendirme ve vekâleten atama yoluyla üst düzey bürokrat istihdamı gerçekleştirilmedi.

Divan-ı Muhasebatın 6 Temmuz 1863 tarihinde kurulmasından sonra geçen süreçte, yapılması düşünülenlerin gerçekleştirilmediği, kurumun çalışmalarından

26 BOA, A.MKT.MHM, Nu. 388/52, 11 Ağustos 1867, lef 1-2.

27 BOA, İ.MMS, Nu. 35/1458, 11 Ağustos 1868, lef 11.

28 BOA, İ.MMS, Nu. 35/1458, 11 Ağustos 1868, lef 10-11.

belli olmuştu. Kurumun; malî denetimi hiç yapamadığı, bütün ağırlığını yargılamaya kaydırıldığı, geçen zaman diliminde ayrıntılarıyla ortaya çıkmıştı. Divan-ı Muhasebat Muhakeme Dairesi, yargılama işlemlerini Divanın gerçek anlamda kurulduğu zamana kadar (1879) hiç aksatmadan sürdürmüştü. Yargılama dışındaki hesap tetkikleri işlemleri, bir türlü düzene konulamadı. Divanın hesap kontrollerinde başarılı olamamasının en önemli sebebi, yetkilerini geçici başka meclis ve komisyonlarla paylaşmak zorunda kalmasıydı. Bu geçici meclis ve komisyonlardan birisi, 1871 yılında Meclis-i Vâlâ'dan ayrılarak kurulan ve başkanlığını Sadrazam Mahmud Paşa'nın yaptığı İslahat-ı Maliye Meclis-i Muvakkat'ıydı²⁹ (Ahmet Lûtfî Efendi, 1991: 29). Ayrıca Divanın görevlerini ifa etmesi için 1875 yılında Mehmed Emin Paşa başkanlığında Meclis-i Âlî-i İcraat adıyla da bir meclis kurulmuştu. Bu meclis icraatlarını ancak bir sene kadar sürdürebilmişti. Divan-ı Muhasebatın yeniden teşkil edilmesinden hemen önce 1878 yılında, malî tetkik işlevini yerine getirmek üzere İslahat Komisyonu devreye sokulmuştu. Hayreddin Paşa'nın başkanlık ettiği bu komisyon, Divanın görevlerini kısa bir süreliğine de olsa yerine getirmekle mükellef tutulmuştu (Akgündüz, 1997: 117). Bu durum 1876 Kanun-ı Esâsî'nin ilanına kadar bu şekilde devam etti.

Kanun-ı Esâsî'nin ilanıyla birlikte Anayasa içinde kendine yer bulan Divan-ı Muhasebat, ilgili maddelerden aldığı güçle Osmanlı devlet teşkilatındaki yerini daha da sağlamlaştırdı (Kili ve Gözübüyük, 1985: 42). Anayasal bir kurum hüviyetine bürünen Divan, çalışma hayatına yeni kanunu ile başlayabilmek adına bir süre daha çalışmadı. Meclisin açılması ile Kanun-ı Esâsî'de belirtilen hükümler çerçevesinde yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek adına Sadaret'te çalışmalar yapıldı³⁰. Bu çalışmalardan biri de Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun kaleme alınarak Meclis'e sevk edilmesinden sonra yapılan görüşmelerdi. Divan-ı Muhasebat Kanunu, Sadaret aracılığıyla Meclis-i Meb'ûsân'a sevk edildi. Meclis içindeki görüş ayrılıklarından dolayı ilgili kanun, incelenmek üzere alt komisyona gönderildi³¹. Divan-ı Muhasebat Kanunu, Sultan II. Abdülhamid'in Meclis'i süresiz tatil etmesinden dolayı bir daha gündeme getirilemeden rafa kaldırıldı. Meclis'in süresiz tatil edilmesinden sonra Divan-ı Muhasebat Kanunu, kararname şeklinde düzenlenerek Sadarete gönderildi³². Sadaret ilgili kararnameyi önce Meclis-i Hass-ı Vükelâ'ya sevk etti ve burada müzakere edildikten sonra onaylanması için huzura arz etti³³. Divan-ı Muhasebat Kanunu olarak yazılan ve düzeltilen bu yasa, yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı

29 Sadrazam Mahmud Paşa'nın başkanlık ettiği İslahat-ı Maliye Komisyonu, çalışmalarını bir süre devam ettirdikten sonra Mithat Paşa tarafından lağvedilmiştir. Bu komisyon azaları da, Şurâ-yı Devlet'e nakledilmiştir.

30 BOA, *Y.PRK.ML*, Nu. 12/61, 28 Temmuz 1877.

31 *Meclis-i Meb'ûsân Zabıt Ceridesi*, C.II, Yedinci İnikad, 9 Ocak 1878, s. 108-109.

32 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/3, 16 Kasım 1879, lef 3.

33 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/3, 18 Kasım 1879, lef 4.

kararname şeklinde Padişah tarafından onaylanarak yürürlüğe girdi. Yürürlüğe giren bu kararname Sadaret tarafından Divan-ı Muhasebata gönderildi.

Divan-ı Muhasebat kararnamesinin yürürlüğe girmesinden sonra Divanın bürokratik yapısı şekillenmeye başladı. Reis ve azalarının Sadaret teklifiyle atanmasından sonra 8 Kasım 1879 tarihinde Divan-ı Muhasebat resmen çalışmalara başladı³⁴. Divanın ilk genel kurul toplantısı ise 10 Kasım 1879 tarihinde Maliye Nezareti binasında bulunan Masârifât Şubesi odasında gerçekleştirildi. Divan-ı Muhasebat ilk genel kurul toplantısında başkanın dile getirdiği en önemli konu kurumun bina çözümü hakkındaydı. Sadaret ile yapılan görüşmeler neticesinde Meclis'in Sultan tarafından süresiz tatil edilmesinden dolayı atıl durumda olan binanın bazı odalarının Divan'a tahsis edilmesi kararlaştırıldı³⁵. Bu taşınma işlemi hızlı bir şekilde gerçekleştirilerek 11 Kasım 1879 tarihindeki Divanın ikinci genel kurul toplantısı, daha önce Heyet-i Âyân'a tahsis edilen odalarda yapıldı. Bu taşınma işlemi ile birlikte Sadaretin Divan-ı Muhasebatın bina sorununu da çözümlendiği görülmekteydi. Sadaret, kendisine bağlı olmayan Divanın etkin ve verimli çalışabilmesi adına bu kuruma önemli katkılar yapmıştı: Bu katkılar; kararnamesinin yürürlüğe konulması, personel istihdamının sağlanması ve bina sorununun çözümlenmesi idi.

Divan-ı Muhasebatın 8 Kasım 1879 tarihinde aktif olarak çalışmaya başlaması ile birlikte Divan-Sadaret ilişkileri de diğer nezaret ve kurumlar seviyesinde olduğu gibi sürdürüldü. Osmanlı malî denetimi ile ilgili bir sorunun çözüme kavuşturulması noktasında Sadaretin önemli katkıları oldu. Nezaretlerin geriye dönük hesaplarını tanzim ederek Divan'a ulaştırması sırasında meydana gelen aksaklıkların bertaraf edilmesi için Sadaret makamı önemli bir rol oynadı³⁶. Bu süreçte Sadaret kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlama görevini olabildiğince yerine getirmeye çalıştı. Divan-Sadaret arasında gerçekleştirilen bilgi ve belge paylaşımı 1880 yılından itibaren koordineli olarak yapıldı. Sadaretin Divan ile ilişkisinin yanı sıra diğer nezaretlerle olan bağlantısı, Divan-ı Muhasebatın bilgi ve belge paylaşımında bürokratik engellere takılmadan işlerini yürütmesi noktasında aracı rolü oynadı.

Sadaret-Divan-ı Muhasebat ilişkileri kurumsal bazda olması gerektiği gibi yürütüldü. Sadaretin bütün nezaretleri ve bunlara bağlı idareleri kontrolü altında tutmasından, koordineli çalışmalarını düzenlemesinden Divan-ı Muhasebat kurumu da etkileniyordu. Divan reislerinin belli aralıklarla Bâbîâlî'yi ziyaret etmeleri, olağan görüşmelerde bulunmaları dönemin basınında haber niteliği taşımaktaydı³⁷.

34 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 1, 10 Kasım 1879, s.1.

35 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 1, 10 Kasım 1879, s.1.

36 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 54, 27 Nisan 1880, s.92.

37 Divan-ı Muhasebat reisi Fehmi Paşa, düzenli aralıklarla Sadrazam ile görüşmeler yapmaktaydı. *Tercümân-ı Hakikât*, Nu. 6853, 4 Muharrem 1318 (4 Mayıs 1900), s.1; *Tercümân-ı Hakikât*, Nu. 6885, 28 Safer 1318 (27 Haziran 1900), s.2.

3. NEZARET-DİVAN-I MUHASEBAT İLİŞKİLERİ

Sadaret-Divan-ı Muhasebat ilişkilerinin alt kademesinde ise Nezaret-Divan münasebetleri yer almaktaydı. Osmanlı bürokratik yapısının temel organlarından olan nezaretlerin, Divanın çalışma hayatına çok önemli etki ve katkı yaptığı bilinen bir gerçektir. Özellikle Divan-ı Muhasebatın kuruluş aşamasında Maliye Nezaretî'nin, bu kurum üzerindeki etkinliği hissedilir seviyede idi. Osmanlı malî denetimini yapmaya çalışan Maliye Nezaretî, bünyesinde kurulan meclis ve komisyonlarla başarılı olamamıştı. Lakin Tanzimat Fermanı sonrası başlayan malî politikalar çerçevesinde meydana gelen gelişmeler, Maliye'ye önemli bir birikim ve tecrübe sağlamıştı³⁸. Bu bilgi birikimi Maliye Nezaretî'ni, Sadaret nezdinde önemli bir pozisyona yükseltmişti. Divanın daha önceki kurumların yapmaya çalıştığı görevi tek elden yürütmesi için Maliye Nezaretî'nin bilgisi dâhilinde ve tecrübeleri ışığında kurulduğunu ifade edebiliriz. Bu amaçla Nezaret-Divan-ı Muhasebat ilişkilerinin incelenmesinde Maliye Nezaretî'nin Divanın kurulmasındaki pozisyonu ve etkisinin sorgulanması gerekmektedir.

3.1. Divan-ı Muhasebatın Kurulması ve Maliye Nezaretî

Sadaretin Divan-ı Muhasebat kuruluş tezkiresini huzura sunmadan önce Maliye Nezaretî ile bir bilgi alışverişinde bulunup bulunmadığı net değildir. Ama olması gereken de bu tür durumlarda kurumlar arasında bilgi alışverişinde bulunulmasıdır. Büyük olasılıkla Sadaret makamı, Divanın kuruluş aşamasında Maliye Nezaretî'nden faydalanmıştır. Maliye'nin tecrübeleri ve görev alanları Divan-ı Muhasebatın tesisinde önemli katkılar sağlamıştır. Malî denetim noktasında Maliye'nin Divanın görev ve yetkilerinin vücuda getirilmesinde Sadaret kadar etkili olduğu söylenebilir. Çünkü Divanın 29 Mayıs 1862 tarihinde kurulmasında ne kadar etkili ise, 25 Şubat 1863 tarihinde kapatılmasında da o derece söz sahibi olmuştur. Osmanlı Devleti'nin malî tasarruf tedbirlerini hayata geçirmesiyle birlikte kurulan Divanın, bir masraf kapısı olduğu fikri maliye nazırından gelmiştir³⁹. Divanın kuruluş tezkiresinde reisine verilen aylık 30.000 guruş, Maliye Nezaretî tarafından devletin tasarruf tedbirlerine vurulan bir darbe olarak nitelendirilmiştir. Sadece reisine verilecek bu miktarın bile fazla olmasının yanı sıra, diğer personele ödenecek maaşlarla birlikte kuruma ödenecek meblağın çok büyük bir yekûn tutacağı Maliye tarafından yazılı olarak dile

38 Tanzimat Fermanı sonrası Osmanlı malî yapısında meydana gelen değişiklikler, Maliye Nezaretî teşkilatında köklü reformların uygulanmasına neden oldu. Özellikle malî denetimle ilgili eksikliklerin ortaya çıkması sonucunda, bu alanda arka arkaya farklı birimlerin kurulduğu görüldü. Kurulan her birim (meclis ve komisyonlar), amaçlanan hedefleri gerçekleştirememiş olsa da Maliye Nezaretî'nin bilgi ve tecrübesine önemli katkılar sağladı.

39 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/2, 24 Şubat 1863.

getirilmiştir⁴⁰. Maliye Nezareti tarafından kaleme alınan tezkirede; malî denetim çerçevesinde Divan-ı Muhasebata gerek duyulmadığı, bu görevi Divanın yerine ifa edecek Meclis-i Muhasebe gibi bir kurumun hâlen faal olduğu, Divan-ı Muhasebata ayrılacak tahsisatın fazla olmasından dolayı hazinenin sıkıntıya düşeceği ve neticede Divanın kapatılmasının uygun olacağı ifade edilmiştir. Sadaret-Maliye Nezareti işbirliğiyle hazırlanan ve Divan-ı Muhasebatın kapatılmasına olanak veren arz tezkiresi 25 Şubat 1863 tarihinde Sultan tarafından onaylanmıştır⁴¹. İrâde ile kapatılan Divanın aktif olarak çalıştığı zaman dilimi göz önüne alındığında bu süre bir yıldan daha azdır.

Divan-ı Muhasebatın kapatılmasından sonra Maliye Nezareti bünyesinde faaliyet gösteren Meclis-i Muhasebe malî denetimde söz sahibi oldu⁴². Ancak Meclis'in bu alandaki faaliyeti yeterli olmadığından denetim sağlıklı yürütülemedi. Meclis, Maliye Nezareti bünyesinde kurulan diğer meclis ve komisyonların başarısızlıklarını tekrarladı. Dolayısıyla kısa bir süre sonra –beş ay- Divan-ı Muhasebatın yeniden kurulması gündeme geldi. Divanın bu süreçte Maliye Nezareti ile olan ilişkileri hakkında kesin bilgi bulunmamakla birlikte kuruluşuna onay vermesi olasılık dâhilindeydi. Sadaret tarafından hazırlanan ikinci kuruluş tezkiresi 6 Temmuz 1863 tarihinde Sultan Abdülaziz tarafından onaylandı⁴³.

İkinci kez kuruluşundan hemen sonra, Divan-ı Muhasebatın yasal bir zemine oturtulması için öncelikle kurum içinde çalışmalar başlatıldı. Divan başkanlığına atanan Mehmed Emin Efendi bu sorumluluğu üzerine aldı⁴⁴. Kurumun görev ve yetki çerçevesinin belirleneceği bir nizamname Divan reisinin başkanlığında kaleme alındı. Bu nizamnamenin kaleme alınmasında Maliye Nezareti ve Meclis-i Vâlâ'nın etkileri de söz konusu idi. Divan nizamnamesinin tek taraflı bilgi alışverişi olmadan kaleme alınması düşünülmediğinden bu iki kurumun bu yasal metine katkıları olmuş olabilir. Divan nizamnamesinin hazırlanıp onaylanması için Padişaha sunulması, malî denetim için yeni bir dönemin de başlangıcı oluyordu.

Divan-ı Muhasebatın ikinci kez kuruluşu ve nizamnamesiyle birlikte devlet kademesinde malî denetimde köklü değişikliklerin olacağı beklentisi artmıştı. Yasal düzenlemenin getirdiği kolaylıklara rağmen Divan beklenen performansı gösteremedi. Kurumun beklentilere cevap verememesinin temelinde Osmanlı maliyesinin içinde bulunduğu durum ve malî yapıyı kontrol altında tutmaya çalışan Maliye Nezareti'nin tavrı vardı. Divanın özgün bir yapıya sahip olamaması ve Maliye Nezareti'nin etkinliği, etkili ve istikrarlı çalışmasının önündeki en büyük engellerdi.

40 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/2, 24 Şubat 1863.

41 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/2, 24 Şubat 1863.

42 BOA, *A.MKT.MHM*, Nu. 260/16, 10 Nisan 1863.

43 *Tercümân-ı Ahvâl*, Nu. 356, 21 Muharrem 1280 (8 Temmuz 1863), s.1.

44 BOA, *A.MKT.MHM*, Nu. 269/10, 9 Temmuz 1863.

Bu süreç 1876 Kanun-ı Esâsî'nin ilanına kadar böyle devam etmişti.

Divan, daha sonra yürürlüğe giren kararnamesinin ilgili maddesinde yazılı olduğu üzere, hiçbir nezaret ve kuruma bağlı olmaksızın özerk yapıda faaliyet gösterecekti⁴⁵. Anayasadan sonraki ilk Divan genel kurulu, Maliye Nezareti'nin hizmet binası olan Sadrazam Keçecizade Mehmed Emin Fuad Paşa konağında toplandı⁴⁶. Divanın yer sorunu da burada alınan ve yürürlüğe konulan kararlarla çözüme kavuşturuldu. Böylelikle Divan-ı Muhasebat-Maliye Nezareti ilişkileri bilinenden farklı bir çizgide devam etmeye başlamıştı. Divanın özerk bir kurum olması Maliye ile olan ilişkilerini de kurumlar arasında gerçekleştirilen bürokratik seviyeye yükseltmişti. Böylelikle Divan, eşit statüde ve ikili düzeyde bir konuma yükselmişti. Fakat Divan-ı Muhasebatın Maliye Nezareti ile aynı statüde değer görmesi özellikle maliye nazırını rahatsız etmişti. Bu nedenle Maliye Nezareti tarafından kaleme alınan ve Meclis-i Vükelâ'ya sevk edilen tezkire, Divanın Maliye Nezareti'ne devredilmesi talebini içeriyordu⁴⁷. Bu konu hakkında Sadaret-Divan-ı Muhasebat İlişkileri alt başlığında ayrıntılı bilgi verildiğinden burada tekrar edilmeyecektir. Sonuçta Divan-ı Muhasebat devlet teşkilatında önemli bir yer işgal etmesine rağmen, Maliye Nezareti ile olan ilişkileri özellikle 1876 Kanun-ı Esâsî'nin ilanından sonra bürokratik düzeyde gerçekleşmişti.

3.2. Malî Denetim ve Nezaretler

Sadarete bağlı diğer nezaretlerin Divan-ı Muhasebat ile olan ilişkileri ise Divanın görev alanına giren malî denetimle sınırlıydı. Hesap verme zorunluluğu bulunan diğer nezaretlerin 1880 yılı sonrasında Maliye Nezareti aracılığıyla hazineye ve Divan'a hesap defterlerini gönderdikleri ve bunların, denetime tabi tutulduktan sonra verilen kararlar uyarınca Divan ile ilişkilerini sürdürdükleri bilinmekteydi⁴⁸. Hesapların Divan tarafından gönderilen numunelere uygun düzenlenmeden sevk edilmesi veya hesapların denetime tabi tutularak eksikliklerin ortaya çıkması sonucunda ilgili defter ve cetvellerin doğrudan nezaretlere sevk edilmesi, nezaret-Divan ilişkilerinin bilinen en iyi örnekleriydi⁴⁹.

Divan-ı Muhasebatın Kanun-ı Esâsî'den sonra malî denetimde daha etkin rol oynamaya başlaması ile birlikte, Divan-nezaret ilişkileri farklı şekillerde gelişmeye başladı. Öncelikle nezaretlerin hesap denetimlerinin düzenli yapılmamasından ve bunların kontrolünde Maliye Nezareti yetkin olmakla birlikte görevini layığıyla

45 BOA, A.MKT.MHM, Nu. 269/10, 9 Temmuz 1863.

46 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 1, 10 Kasım 1879, s.1.

47 BOA, MV, Nu. 15/67, 9 Ocak 1887.

48 SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 237, 1 Nisan 1882, s.13.

49 SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 300, 27 Ocak 1883, s.99.

yerine getirmemesinden dolayı 1879 yılına kadarki hesap denetimleri kısmen eksik kalmıştı. Nezaret muhasebecilerinin Maliye Nezareti'ne düzenli ve tam hesap vermediği bir dönemin akabinde Divan duruma el koymuştu. Divan, nezaretlerin aynı dönem hesaplarının yanında geçmişe ait hesap defterlerini de hazine kanalıyla talep etmişti⁵⁰. Böylelikle nezaretlerin hesap verme zorunlulukları geriye dönük olarak sisteme bağlanmıştı. Divan tarafından nezaret muhasebecilerine, eski hesap dökümlerinin en kısa sürede hazırlanarak gönderilmesi talimatı Sadaret kanalıyla gönderilmişti. Fakat yapılacak eski hesap dökümlerinin kayıt edileceği defter düzeninde istikrar yakalanamadığından bu duruma farklı bir çözüm aranmıştı. Eski hesap dökümlerinin bir sistematığının sağlanması adına Divan-ı Muhasebat mümeyyizlerinden bir kaç kişi hesapların denetime uygun hale getirilmesi adına görevlendirilmişlerdi. Bu mümeyyizler nezaret eski hesaplarının kayıt edileceği numunelerin hazırlanmasında görev almışlardı⁵¹. Hazırlanan numuneler Divan kanalıyla ilgili nezaret muhasebecilerine gönderilmişti. Ayrıca ilgili muhasebecilerin numuneleri kolayca düzenleyebilmeleri için kullanım talimatları da yapılmıştı. Nezaretlerin bilgi alışverişinde kaybedecekleri zaman göz önüne alındığında, bu talimatnamelerin düzenlenerek bütün nezaret muhasebecilerine gönderilmesi akıllıca bir çözümdü. Bu numune sayesinde geriye dönük hesapların incelenmesi için hiçbir engel kalmamıştı. Nezaretlerin eski hesaplarının sadece merkeze ait olanları bu kapsama alınmıştı. Taşra hesaplarının denetimi zamanında yapılamadığından dolayı detaylı eski hesap numunelerinin tetkiki yerinde kurulan komisyonlar vasıtasıyla gerçekleştirilmişti⁵². Bu komisyonlar tarafından onaylanan hesapların hülasaları hazine kanalıyla Divan'a gönderilmişti. Neticede nezaretlerin eski hesapları geç de olsa denetimsiz bırakılmamış ve Divan tarafından kontrolden geçirilmişti.

Nezaretlerin mevcut ve geriye dönük hesap denetimlerinde bazı aksaklıklar da yaşanmıştı. Nezaret hesaplarının denetim amacıyla Divan'a gönderilmesi sırasında yaşanan gecikmelere ek olarak, ilgili hesapların Divan tarafından denetime tabi tutulamayacağını beyan eden kurumlar da mevcuttu. Divan-ı Muhasebat riyaseti, bütün nezaretlerden olduğu gibi Sihhiye Nezareti'nden de mevcut ve eskiye dönük hesap dökümlerini talep etti⁵³. Lâkin bu kurum hesaplarını Divan'a iletmediği gibi bir de tezkire gönderdi. Divan'a gönderilen bu yazıda Sihhiye Nezareti'nin özel bir kurum olduğu ve bu nedenle Divan-ı Muhasebat tarafından bu hesaplara bakılamayacağı ifade edildi. Divan riyaseti tarafından durumun Sadarete bildirilmesi üzerine kurumlar arasında yazışmalar başladı. Sadaret tarafından ilgili nezarete gönderilen tebligatta,

50 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 46, 6 Nisan 1880, s.76.

51 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 63, 19 Mayıs 1880, s.107.

52 SA, DMZC, 2 Numaralı Defter, Karar Nu. 155, 3 Mayıs 1881, s.76; BOA, BEO, Ayniyat. Def., Nu. 1552, 5 Ağustos 1882, s.129; SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 463, 24 Şubat 1883, s.60.

53 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 64, 23 Mayıs 1880, s.110.

Divan-ı Muhasebatın hazineden ödenek alan bütün resmî kurumların hesaplarını denetlemeye yetkili olduğu ve bu gücü de hukukî bir metinden aldığı, bundan dolayı hesapların en kısa sürede düzenlenerek gönderilmesi gerektiği ivedilikle talep edildi⁵⁴. Sadaretin devreye girmesi ile birlikte Sıhhiye Nezareti, mevcut olanları ve geriye dönük hesap defterlerini en kısa sürede düzenleyerek Divan-ı Muhasebata göndereceğini bildirdi⁵⁵.

Nezaret-Divan-ı Muhasebat ilişkilerinde hesapların düzenlenip gönderilmesinden başka, hazine haricinde gelir elde eden idarelerin bunları harcamasıyla ilgili bazı sorunlar da mevcuttu. Bütün nezaretler ödeneklerini hazineden almaktaydı. Bütçelerinde belirlenen miktarları alıp bunları gerekli yerlere harcamaktaydılar. Bazı nezaretler ise hem hazinden ödenek alıp hem de gelir etme potansiyeline sahip oldukları için bunların durumu Divan tarafından yakından takip edilmekteydi. Divan tarafından nezaretlere gönderilen tebligatta ilgili nezaretler tarafından elde edilen o yılın geliri yine o senenin masraflarına ve borçlarına ödenmek şartıyla sarf edilebilirdi. Geçmiş yıllara ait borçların mevcut gelirlerden ödenmesi, devam eden yılın harcamalarına sekte vuracağından böyle bir yöntem takip edilmemesi Divan tarafından duyurulmaktaydı. Ayrıca geçmiş senelerin borçlarının hangi seneleri kapsayacağı da gönderilen bu tebligatta bildirilmekteydi. Divan geriye dönük olarak üç senenin gelir ve giderlerinin dengede tutulması için böyle bir düzenlemeye gitmiş, 1879 senesi sonuna kadar olan borçların eldeki gelirlerle ödenmemesini resmî yazı ile bütün gelir getiren nezaretlere duyurmuştu. Böylelikle 1880-1882 yılları arasındaki üç senenin gelir ve gider düzeni bir sisteme oturtulacaktı⁵⁶.

Divan-ı Muhasebatın nezaretlerle ilişkisi sadece hesap denetimi üzerine olmayıp, kurumlar arasında üst düzeyde iletişim de söz konusuydu. Nazır-Divan-ı Muhasebat reislerinin belli aralıklarla birebir görüşme yapmaları özellikle 1900'lü yılların başlarında sıklıkla görülmekteydi⁵⁷. Bu tür görüşmelerin haber değeri taşımasından dolayı basına yansımaları da ayrıca dikkat çekiciydi.

4. DİVAN-I MUHASEBATIN PROTOKOLDEKİ YERİ

Protokol resmî devlet törenlerinde uyulan kurallar bütünü olarak izah edilebilir. Osmanlı Devleti'nde "teşrifat" protokole karşılık gelen bir terim olarak kullanılmıştır. Bir kurum veya makamın protokoldeki yeri, yani teşrifattaki pozisyonu, o kurum veya

54 SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 383, 13 Aralık 1883, s.216.

55 SA, DMZC, 4 Numaralı Defter, Karar Nu. 422, 22 Mayıs 1884, s.2.

56 SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 298, 20 Ocak 1883, s.96.

57 BOA, BEO Ayniyat. Def., Nu. 6775, 6 Mart 1900, s.2.

makamın devlet teşkilatı içindeki yer ve önemini göstermesi bakımından önemlidir. Ele alınan konuyla ilgili yapılan çalışmalar süresince Divan-ı Muhasebatın Osmanlı teşkilatındaki yeri, görevleri ve önemi hakkında çeşitli bilgiler verilmiştir.

Divan-ı Muhasebatın ilk hukukî metni olan 1862 tarihli kuruluş arz tezkiresi ve irâdesine göre, Divan reisi hükümet içerisinde yer almaktaydı, aynı zamanda bir hükümet üyesi idi. Bu pozisyona sahip olan Divan reisi, hükümetin önde gelen üyeleri arasında kabul ediliyordu. Bu konu hakkındaki en önemli belgelerden birisi, yukarıda sözü edilen 1862 tarihli Divan-ı Muhasebatın kuruluş arz tezkiresidir. Bu resmî evraka göre; Divan, Meclis-i Vükelâ azasından olup Defter-i Teşrifatta Maliye Nezareti'nin altında bulunmaktadır⁵⁸. Kuruluşundan itibaren Divan-ı Muhasebat başkanları hükümet protokol listelerinde üst sıralarda yer almaktaydılar. Devlet salnamelerine göre Divan başkanı 20 kişiden oluşan hükümette Maliye Nezareti'nin hemen arkasında sekizinci sırada bulunuyordu⁵⁹. Divan reisi; Sadrazam, Şeyhülislam, Serasker, Tophane Müşiri, Kapudân-ı Derya ve Maliye Nazırı'ndan sonra gelmekteydi. Devlet protokolünde Divan'dan sonra Meclis-i Vükelâ üyeleri olan nezaretler sıralanmaktaydı (Seyitdanlıoğlu, 1999: 133). Bu diziliş Divan-ı Muhasebat riyasetinin Tanzimat sonrası Osmanlı hükümeti içerisindeki yer ve önemi hakkında önemli ayrıntılar vermekteydi. Kurumun, askerî teşkilatlar devre dışı bırakıldığında devletin idarî yapısında Maliye Nezareti'nden sonra beşinci sırada bulunduğu görülmekteydi. 1876 yılına kadar uzanan yıllarda Divan-ı Muhasebat reisi, bu sıralamadaki yerini genellikle korumuştur.

Kanun-ı Esâsî'nin ilanıyla birlikte anayasal bir kurum haline gelen Divan-ı Muhasebatın devlet protokolündeki yerinde bazı belirsizlikler meydana gelmişti. Kuruluşundan Kanun-ı Esâsî'nin ilanına kadar geçen süreçte teşrifattaki yeri değişmemesine rağmen bu tarihten sonra bir değişim söz konusu olmuştu. Divanın hiçbir nezarete bağlı olmadığı, I. Meşrutiyet'in ilanından sonra hazırlanarak yürürlüğe giren 1879 tarihli Divan-ı Muhasebat Kararnamesi'nin 65. maddesinde⁶⁰ de belirtilmesine rağmen protokolda birçok kurumun altında yer aldığı bir örnekle ortaya çıkmıştı. Dersaadet'e yeni atanmış Rus Sefiri'nin vermiş olduğu davete, Osmanlı kurum görevlilerinin birçoğu katılmıştı. Divan-ı Muhasebat riyaseti, Divan ile teşrifatta aynı sırada bulunan Temyiz Mahkemesi üyelerinin bu davete katıldıklarını, kendilerinin ise çağrılmadıklarını ve bu duruma bir anlam verilemediğini bildiren bir tezkireyi Sadarete göndermişti⁶¹. Divan riyaseti tarafından protokol esaslarına göre bu

58 BOA, *İ.DH*, Nu. 33173, 29 Mayıs 1862.

59 *Sâlnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye*, Dersaadet 1280, s.40; *Sâlnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye*, Dersaadet 1284, Defaa 22, s.42.

60 BOA, *İ.DUİT*, Nu. 59/3, 10 Aralık 1878, lef 8.

61 SA, *DMZC*, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 68, 2 Haziran 1880, s.115.

davet için Sadarettin kurum adına bir tebligat gelmesi gerekirken, bunun yapılmadığı gönderilen resmî yazıda ifade edilmişti. Sadaret, Divan-ı Muhasebatın gelen bu yazı üzerine bir araştırma yapmış ve sonucu hakkında kurumu bilgilendirmişti. Buna göre; Rus Sefiri'nin verdiği davete devlet adamlarının ve bağlı oldukları kurumların bazıları resmî davetli statüsünde katılmışlardı. Fakat Temyiz Mahkemesi üyelerinin bazıları bu davete devlet kanalıyla değil, Rus Sefiri'nin özel davetlisi olarak çağrılmışlardı. Osmanlı Devleti tarafından Temyiz Mahkemesi'nin bu davette görevlendirilmediği de bu durumla ortaya çıkmış oldu. Sadaret konu hakkında Divan-ı Muhasebatı bilgilendirdikten sonra teşrifat düzeni ile ilgili herhangi bir değişikliğin söz konusu olmadığını teyit etti⁶². Böylelikle Divan-ı Muhasebat riyaseti yukarıda anlatılan örneklerle kurum olarak teşrifattaki yerini bir kez daha Sadarete doğrulamış oldu.

Resmî devlet törenlerine sadece Divan reisi değil kurum üyeleri de katılmaktaydı. Divan üyelerinin teşrifattaki yerlerine dair herhangi bir belgeye rastlanmamasına rağmen, böyle bir talep kurum tarafından gündeme getirilmişti. Devlet erkanının resmî törenlerde kendilerine mahsus yerlerinin olması, özellikle Şurâ-yı Devlet azalarının rütbe ve kıdemlerine göre sıralarının mevcudiyeti Divan-ı Muhasebat Heyeti'ni dâhi böyle bir talepte bulunmaya sevk etmişti. Ayrıca Divan üyelerinin son Mabeyn-i Hümayûn'da geride bırakılmaları, kurum riyasetini istekleri noktasında daha ısrarcı bir yapıya büründürmüştü. Divan genel kurulunda alınan karar neticesinde konu ile ilgili taleplerinin bir an evvel karşılanması hususunda Sadarete tezkire yazılması uygun görüldü⁶³. Sorunun çözümü ile alakalı net bir bilgi bulunmaması, Divan üyelerinin teşrifattaki yerlerinin yok sayılacağı anlamına gelmemelidir.

Divan-ı Muhasebat reis ve azaları görevlerinin önemine uygun bir şekilde devlet protokolünde itibarlı bir pozisyonda yer almaktaydılar. Bu protokoller Divanın devlet teşkilatı içerisindeki yerinin önemli olduğunu ispatlayan bir gösterge olarak göze çarpılmaktaydı.

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin modernleşme çağı olarak kabul edilen XIX. yüzyıl, devlet teşkilatının büyük aşamalar kaydettiği bir dönem olmuştur. Bu döneme damgasını vuran kurumların başında Sadaret ve onunla ilişkili müesseseler gelmiştir. Osmanlı maliyesini denetlemek üzere tesis edilen Divan-ı Âlî-i Muhasebe de bu müesseselerden birisidir. Bu kurum, 1862 yılında kuruluşundan itibaren geçirdiği evrelerle birlikte

62 SA, DMZC, 1 Numaralı Defter, Karar Nu. 82, 7 Temmuz 1880, s.140-141.

63 SA, DMZC, 3 Numaralı Defter, Karar Nu. 350, 28 Temmuz 1883, s.166.

devlet teşkilatı içinde önemli bir yere sahiptir. Divanın devlet için önemi hanedan-Sadaret-nezaret üçgeninde daha belirgindir. Özellikle Padişah, Sadaret ve nezaretlerle olan ikili iş ilişkisi, kurumun özerk yapısı sayesinde sürdürülmüştür. Divanın devlet teşkilatı içinde kurum olarak yerini almasından sonra uzun bir süre etkin olmadığı, Kanun-ı Esâsî'nin ilanı ile birlikte anayasal hüviyete bürünerek faal olarak çalışmalarına başladığı bilinmektedir. Dolayısıyla Divanın belli bir kuruma bağlı olmaksızın sadece anayasal hüviyeti sayesinde devlet teşkilatındaki yeri de protokolde edindiği itibarlı pozisyonuyla daha net bir biçimde ifade edilmektedir. Devlet müesseselerinin teşrifat programında önemlerine göre kabul gördükleri sıralamayı ifade eden protokolde, Divanın özerk yapısı sayesinde edindiği prestijli yer dikkate değerdir. Devlet teşkilatı için hayati öneme sahip kurumların başında gelen Divan-ı Muhasebatın kuruluşundan malî denetime başladığı 1879 tarihine kadar aslî görevlerini yerine getirmekte birtakım problemler yaşadığı görülmektedir. Kurumun 3. kez teşkil edildiği bu tarihten Osmanlı Devleti'nin sonuna kadarki süreçte ise Divan malî denetimde söz sahibi olmuştur.

KAYNAKÇA

- Ahmet Lütü Efendi (1988-1991), Vakanüvis Ahmet Lütü Efendi Tarihi, C.X, XI, XII, XIV, Yay. Hzl. M. Münir Aktepe, TTK Yayınları, Ankara.
- Ahmet Mithat Efendi (1295), Üss-ü İnkılâp, Takvim-i Vakayi Matbaası, İstanbul.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)
- Sadaret Mektubî Mühimme Kalemi (A.MKT.MHM), 260/16, 269/10, 388/52.
- Bâbiâli Evrak Odası Ayniyat Defterleri (BEO, Ayn. Def.), 1552, 6775.
- Dosya Usulü İrâdeler (İ.DUİT), 59/2, 59/3, 59/5, 59/6,
- İrâde-i Dâhiliye (İ.DH), 32866/2, 33173, 1343/1314 B 61.
- İrâde-i Mesâil-i Mühimme (İ.MMS), 35/1458.
- Meclis-i Vükelâ (MV), 15/67, 15/71.
- Yıldız Sadaret Resmî Maruzatı (Y.A.RES), 196/1429, 402/1526.
- Yıldız Mütenevvi Maruzatı (Y.MTV), 41/71.
- Yıldız Perakende Maliye Nezareti Maruzatı (Y.PRK.ML), 12/61.
- Karal, Enver Ziya (1995), Osmanlı Tarihi, C.VII, VIII, TTK Yayınları, Ankara.
- Kaynar, Reşat (1991), Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, TTK Yayınları, Ankara.
- Kili, Suna- A. Şeref Gözübüyük (1985), Türk Anayasa Metinleri, Senedi İttifaktan Günümüze, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Meclis-i Meb'ûsân Zabıt Ceridesi, C.II, Yedinci İnikad, 9 Ocak 1878, s. 108-109.
- Pakalın, Mehmed Zeki (1997), Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930), C.III, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara.
- Rıfat (1289), Muharrerât-ı Nâdire, İstanbul Üniversitesi Nadir Eserler Kütüphanesi, Nu. 2400, İstanbul.
- Sâlnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye, Dersaadet 1280.
- Sâlnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye, Dersaadet 1284.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1999), Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), TTK Yayınları, Ankara.
- Suvla, Refii-Şükrü (1999), "Tanzimat Devrinde İstikrazlar", Tanzimat I, MEB Yayınları, İstanbul.
- T.C Sayıştay Başkanlığı Arşivi (SA)
- Divan-ı Muhasebat Zabıt Cerideleri (DMZC)
- SA, DMZC, 1 Numaralı Defter.
- SA, DMZC, 2 Numaralı Defter.
- SA, DMZC, 3 Numaralı Defter.
- SA, DMZC, 4 Numaralı Defter.
- Tercümân-ı Ahvâl
- Tercümân-ı Hakikât