

# DEVLETİN EKONOMİK VE MALİ BİRİMLERİ ve GÖREVLERİ<sup>1</sup>

**Dr. Ahmet EROL**

Genel Müdür Yrd.<sup>2</sup> / T.C. Kadir Has Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğr.Görv.

## 1. GİRİŞ

Devletin ekonomik ve mali birimlerinin kapsamını büyük ölçüde bu alanda hizmet sunan bakanlıklar ve bu bakanlıklara bağlı veya ilişkili kurum ve kuruluşlar oluşturur. Bakanlıkların kuruluşları, dayanaklarını Anayasadan almaktadır. Bu bakımdan, başta Başbakanlık olmak üzere ekonomi ve maliye ile ilgili bakanlıkların yapısını ve oluşumunu kavrayabilmek için öncelikle 1982 Anayasası'nın<sup>3</sup> konuya ilişkin hükümlerine bakılması gereklidir.

1982 Anayasası'nın 109'uncu maddesinde Bakanlar Kurulu'nun kuruluşu hükme bağlanmıştır. Anılan madde uyarınca, Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. 1982 Anayasası'nın 109'uncu maddesinde esas olan Bakanlar Kurulu'dur. Başbakanın bakan olarak atananlardan birisi olması gerekmemektedir. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından herhangi birini başbakan olarak atayabilir.

Başbakanlık, Başbakanın yönetiminde bulunan ve bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlayan bir bakanlıktır. Başbakanlık icrai bir bakanlık değildir. Başbakanlığın icrai bir bakanlık olmadığı zımnen 1982 Anayasası'nın 112'nci maddesinde hükme bağlanmıştır. Anılan maddeye göre; Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, bakanlıklar arasında

---

<sup>1</sup> Bu yazıda yer alan görüşler tümüyle yazarın şahsına ait olup, hiç bir biçimde Hazine Müsteşarlığı'nı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nü ve T.C. Kadir Has Üniversitesi'ni bağlamaz ve anılan kurumların görüşü olarak kullanılamaz.

<sup>2</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

<sup>3</sup> 09.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür. Başbakan, tüm bu işlemleri başında bulunduğu Başbakanlık örgütü aracılığıyla yerine getirmektedir. Anayasanın anılan maddesi Başbakanın görevlerini belirtirken, dolaylı olarak Başbakanın başında bulunduğu Başbakanlık örgütünün görevlerini de belirtmiş olmaktadır. Bu belirmeye göre de, Başbakanlık, bakanlıklar arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayan, anayasa ve yasalara uygun olarak hizmetlerin yerine getirilmesini gözetilen ve bu konulara ilişkin düzenleyici önlemleri alan bir bakanlıktır. Başbakanlık, tüm bakanlıklara eşit yakınlık ve uzaklıktadır. Eşgüdüm bakanlığı olarak Başbakanlık, gözetim ve işbirliği işlevinin sonucu olarak saptadığı eksiklik, yanlışlık ve yasalara aykırılık türünden işlemleri ilgili bakanlıklara iletmek ve izlemek yoluyla, tamamlar, düzeltir ve yasalara uygun hale getirir. Kendisi, doğrudan bu işlemlere taraf olarak devreye girmez. Konular bizzat görev alanına giren icracı bakanlıklarda çözüme kavuşturulur. Zaten, 1982 Anayasası'nın 112'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, her bakan Başbakana karşı sorumludur. Dolayısıyla, her bakanlık icracı birim olarak, üstel durumda bulunan, eşgüdüm ve işbirliğini sağlayan Başbakanlığa karşı sorumludur.

Bakanlıkların kurulması 1982 Anayasası'nın 113'üncü maddesinde hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin birinci fıkrası hükmü uyarınca; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı yasa ile düzenlenir.

## **2. BAKANLIKLARIN KURULUŞU VE GÖREV ESASLARI HAKKINDA KANUN**

Kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi amacıyla ve 1982 Anayasası'nın 113'üncü maddesi hükmü gereğince 3046 Sayılı yasa çıkarılmıştır<sup>4</sup>.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, varolan bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların (Milli Savunma Bakanlığı dışında<sup>5</sup>) görevleri ve örgütü bu yasa esaslarına göre düzenlenmektedir. Bu biçimde gerçekleştirilecek düzenlemelerde uyulması

<sup>4</sup> 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete.

<sup>5</sup> 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete, 2. Md.

gereken kurallar anılan yasanın 3'üncü maddesinde hükme bağlanmıştır. Söz konusu maddeye göre bu kurallar şöyledir:

- “a) İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz.
- b) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır.
- c) Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.”<sup>6</sup>

3046 sayılı Yasanın 6'ncı maddesinde bakanlık merkez örgütü tanımlanarak, her bir bakanlığın merkezinde bulunması gereken birimler belirtilmiştir. Buna göre; bakanlık merkez örgütü; bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve siyasa (politika) belirlenmesi, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, eşgüdüm (koordinasyon), gözetim ve izleme, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki birimlerden oluşur:

- “a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimleri,
- b) Bakana ve anahizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan danışma ve denetim birimleri,
- c) Yukarıdaki birimlere yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli yardımcı birimler.”<sup>7</sup>

Bakanlıkların taşra örgütlenmesine ilişkin tip biçimleme 3046 sayılı Yasanın 8'inci maddesinde hükme bağlanmıştır. Bakanlıklar sunmakla görevli buldukları hizmetleri yerel bazda kamuya sunmak üzere taşra örgütlenmesini oluşturmaktadır. 3046 sayılı Yasada tip bir biçimleme yapılmış olmasına karşın, gerek anılan yasa maddesinin esnek düzenlenmiş olması, gerekse uygulamanın ortaya çıkardığı zorunluluklar nedeniyle her bakanlığın taşra örgütlenmesinde ciddi sayılabilecek ayrımlar görülmektedir. Bazı bakanlıkların içindeki birtakım birimler il örgütlenmesinin dışında bölge örgütlenmesine de yönelmektedir.

---

<sup>6</sup> 3046 sayılı Yasa, 3. Md.

<sup>7</sup> 3046 sayılı Yasa, 6. Md.

Gereksinimlere göre bir bakanlığın taşra örgütlenmesi aşağıdaki kuruluşların tümünden veya birkaçından oluşabilmektedir. Bunlar:

- “1. İl valisine bağlı il kuruluşları
1. Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları
  2. Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları”<sup>8</sup>

Bakanlıkların yapılarında ayrımlı hiyerarşik oluşumların ortaya çıkmaması için 3046 sayılı Yasanın 15’inci maddesinde tip bir hiyerarşik kademe ve birim unvan belirlemesi ya da bir anlamda standardizasyon yapılmıştır. Yasanın bu maddesiyle hükme bağlanmış olan standarda bakanlıklar genel anlamda uymaktadırlar. Bazı bakanlıklarda, bu standarda aykırılık oluşturan ve hiyerarşik yapılanmaya uygun olmayan birimlerle ve unvanlarla da karşılaşmak olasıdır. Ancak, bunlar son derece azdır. Yasa hükmü sadece biçimsel bir standart ortaya koymuş; bu hiyerarşik sıralamanın kullanacağı maddi olanakların ve hizmet araç ve gereçlerinin standardına dönük herhangi bir belirleme yapmamıştır. Dolayısıyla, uygulamada bu hiyerarşik düzeye koşut fiziki çalışma ortamı, kullanılacak araç ve gereçler ve sahip olunacak olanaklar söz konusu değildir. Örneğin; taşradaki bir il müdürünün sahip olduğu hizmetsel olanaklar (çalışma ortamı, kullandığı araç ve gereç, hükmettiği mali kaynaklar vb) merkezde görev yapan ve hiyerarşik olarak il müdürünün çok üzerinde bulunan bir genel müdür yardımcısında bulunmamaktadır. Bu tür bir oluşum, yönetimbilimi anlamında çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olabilecek ortamı hazırlar. Bu biçimdeki hiyerarşik sıraya aykırılık oluşturan ya da en azından koşutluk oluşturmeyen uygulamalar taşranın sıkıntılarıyla açıklanmaya çalışılabilir. Ancak, bu açıklama söz konusu uygulamanın doğruluğunu sağlamaz.

Bakanlıkların merkez örgütlenmesi ile bağlı kuruluşların düzenlenmesinde uyulacak kurallar 3046 sayılı Yasanın 16’ncı maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Bu kuralların açık ve ayrıntılı olarak belirtilmesinin nedenleri; uygulamada tereddüt yaratmamak ve uygulamada tektiplileşme amacını güden 3046 sayılı Yasanın hükümlerinin aşılması sonucunu verebilecek uygulamaları peşinen ortadan kaldırmaktır. Taşra örgütlenmesinin oluşturulmasında 3046 sayılı Yasa hükümleri ile birlikte İl İdaresi Kanunu<sup>9</sup> hükümlerine uygun olarak hareket edilir.

---

<sup>8</sup> 3046 sayılı Yasa, 8. Md.

<sup>9</sup> 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”, 18.06.1949 tarih ve 7236 sayılı Resmi Gazete.

### **3. BAŞBAKANLIK**

Başbakanlık, herhangi bir bakanlık gibi 3046 sayılı Yasa ve kendi özel yasası olan 3056 sayılı Yasa hükümlerine tabidir. Ancak, özelliği ve yüklendiği misyon gereği bakanlıklar üzeri bir konumu vardır. İcracı bir bakanlık değil, eşgüdümü sağlayan, bakanlıklar arası düzenlemelere ve işleyişe yön veren bir bakanlıktır. Bir anlamda da, Bakanlar Kurulu'nun sekreteryası gibi hizmet görmektedir.

Özellikle, 1980'den sonra Başbakanlık; yukarıda belirtilen eşgüdümcü, yönlendirici, izleyici, gözleyici ve dağıtıcı üstel bakanlık işlevini yitirerek, icracı, hantal bir bakanlık yapısı kazanmıştır. Şu anki Başbakanlık uygulaması, adeta Başkanlık sistemindeki Başkanlık konumuna yakın bir görünüm vermektedir.

3056 sayılı Yasaya göre Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık örgütünün en üst amiridir<sup>10</sup>. Başbakan; Türkiye Cumhuriyeti'nin hak ve çıkarlarını korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlakı ve kamu düzenini korumak, ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, gönenci (refahı) yaygınlaştırmak, hükümetin genel siyasetini yürütmek ve öteki amaçlarla bakanlıklar arasında uyumu ve işbirliğini sağlamak, bakanların görevlerini Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve tüm düzeltici önlemleri almak görev, sorumluluk ve yetkisine sahiptir<sup>11</sup>.

Başbakanlığa bağlı olarak bulunan, çok sayıda devlet bakanı tarafından yönetilen ve aslında doğrudan varolan icracı bakanlıklardan birine bağlanabilecek durumdaki kurum ve kuruluşların varlığı, Başbakanın Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak tüm bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm, işbirliği sağlama işlevi ile hükümet siyasasını gözetmek gibi asli görevleri ile pek bağdaşmamaktadır<sup>12</sup>. Bir kurum veya kuruluşun Başbakanlığa bağlanması ya da bağlı kalması için gerekli olan ölçütler, Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararı ile "Hükümet Programına göre Devlet kesiminin yeniden

---

<sup>10</sup> 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", 19.10.1984 tarih ve 18550 sayılı Resmi Gazete, 4. Md.

<sup>11</sup> 3056 sayılı Yasa, 4. Md.

<sup>12</sup> İdari Reform Danışma Kurulu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler** (Rapor), TODAİE Yayınları, Yayın No:123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s.47.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak” üzere görevlendirilen İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda 3 madde halinde belirlenmiştir. Söz konusu ilkeler şunlardır:

“a) Başbakanın, bakanlıklar arasında işbirliği sağlama ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetme görevlerinin yapılmasına yardımcı olan, merkezi hükümet örgütü içinde koordinasyon sağlamaya, ayrı ayrı birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye yarayan kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalıdır.

b) Gördükleri hizmetlerden merkezi hükümet örgütü içindeki birimlerin hemen hepsini yararlandıran kuruluşlar, daha uygun bir bağlantı bulunmamışsa, Başbakanlığa bağlanabilir.

c) Başbakanlığa bağlanmaları için makul bir sebep bulunmamakla birlikte, başka bir yere bağlanmaları sakıncalı görülen kuruluşların Başbakanlığa bağlanmaları tek çıkar yol olarak gözükebilir.”<sup>13</sup>

Başbakanlığın şu anki yapısına bakıldığında bu üç ilkeyle uyum içinde olmayan çok sayıda ilgili ve bağlı kurum ve kuruluş bulunduğu görülmektedir. Bu tür kurum ve kuruluşların hemen hemen tamamına yakını Devlet Bakanlıklarına bağlı olarak hizmet vermektedirler. Oysa ki, bu tür kurum ve kuruluşların doğrudan bağlanabileceği icracı bakanlıklar vardır.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda Başbakanlığa bağlanacak birimlere ilişkin olarak ortaya konulan üç maddelik ilke ile Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3056 sayılı Kanun’un<sup>14</sup> 2’nci maddesinde hükme bağlanan Başbakanlığın görevleri arasında büyük bir koşutluk söz konusudur. Bir başka deyişle, bugünkü Başbakanlığın yapısı ile 3056 sayılı Yasanın 2’nci maddesi arasında ciddi bir uyumsuzluk veya sapma bulunmaktadır.

Başbakanlığın diğer tüm bakanlıklarda olduğu gibi anahizmet birimleri, danışmanlık ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimleri söz konusudur.

<sup>13</sup> İdari Reform Danışma Kurulu, a.g.e., s.48.

<sup>14</sup> 19.10.1984 tarih ve 18550 sayılı Resmi Gazete.

### **3.1. Hazine Müsteşarlığı**

Hazine, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1984 yılına kadar Maliye Bakanlığı'nın bir birimi olarak hizmet vermiştir. Maliye Bakanlığı içinde yer alan Muamelat-ı Nakdiye ve Vezne Müdürlüğü bugünkü anlamda Hazine işlemlerini yürüten iki birimdir. Bu iki birimli yapı daha sonra, Düyun-u Muntazeme Müdürlüğü yapısında tekleştirilmiştir. Bu yapı 1946 yılına kadar herhangi bir temel değişiklik olmaksızın sürmüştür. 1946 yılında Hazine Genel Müdürlüğü olmuştur. Böylece, Maliye Bakanlığı yapısı içinde hazine işlemleri ile ilgili iki genel müdürlük oluşmuştur<sup>15</sup>. Bunlar:

1. Hazine Genel Müdürlüğü
2. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

1960 yılında çıkarılan 13 sayılı Yasa ile Maliye Bakanlığı içindeki Hazine birimlerinin örgütlenme şekli değiştirilmiştir. Yeni yapılandırmada Genel Sekreter Hazine birimlerinin en üst amiri durumuna getirilmiş ve Hazine birimleri Genel Sekreterlik yapısı içinde toplanmıştır<sup>16</sup>. Genel Sekretere bağlı olarak hizmet sunan birimler şöyledir:

1. Hazine Genel Müdürlüğü
2. Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği

1960 yılında gerçekleştirilen bu sınırlı yeniden yapılandırma hareketi sonrasında Maliye Bakanlığı hemen hemen ekonomi yönetiminin çok büyük bölümünü egemenliğine almıştır. Bu sınırlı yeniden yapılandırmadan önce Maliye Bakanlığı içindeki Hazine sadece borç ve nakit yönetimine bakarken; yeni yapılandırmadan sonra uluslararası ekonomik ve mali politikaları belirleme görevi ile mali kesimin ve döviz varlıklarının yönetimi tümüyle Maliye Bakanlığı yapısı içinde toplanmıştır. Bu güçlü yapılanma, 05.05.1969 tarihinde kabul edilen Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında 1173 sayılı Kanun'un<sup>17</sup> yürürlüğe girmesine kadar sürmüştür. Anılan yasanın 1'inci maddesiyle

---

<sup>15</sup> Mahfi Eğilmez, **Hazine**, Diyalog Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1997, ss.28-29.  
T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "Hazine Tarihçesi", (Çevrimiçi) <http://www.hazine.gov.tr/hmtarihce.htm>, 02.08.2001.

<sup>16</sup> Mahfi Eğilmez, a.g.e., s.29.

<sup>17</sup> 17.05.1969 tarih ve 13201 sayılı Resmi Gazete.

13.12.1983 tarih ve 189 sayılı KHK'nin 20'nci maddesi uyarınca, 1173 sayılı Yasanın anılan KHK ile düzenlenmeyen konulara ve uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin yürütülmesine ait hükümleri saklı tutulmuştur.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

ekonomik, mali ve ticari konulardaki uluslararası ilişkilerin büyük ölçüde Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülmesi benimsenmiştir. Bu yürütme sırasında gerektiğinde Maliye Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı'nın da görüşlerinin alınacağı ve işbirliği ve eşgüdüm içinde hareket edileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, bu yasa ile Maliye Bakanlığı'nın bu alandaki yetkileri aslında kaldırılmıştır. Söz konusu yasanın 4'üncü maddesi ile Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ile Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği'nin görevleri yeniden belirlenmiştir.

13.12.1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Hazine birimleri Maliye Bakanlığı'ndan ayrılarak Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur. Müsteşarlık yapısı içinde bulunan Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ile Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine işlevlerini görev olarak üstlenmiştir. Daha sonra, 08.06.1984 tarih ve 232 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın örgütlenme yapısında sınırlı bazı değişiklikler yapılmış ve başkanlık biçimindeki bu birimler genel müdürlük olarak düzenlenmiştir. Söz konusu KHK, bazı değişikliklerle 04.04.1986 tarih ve 3274 sayıyla yasalaşmıştır. Söz konusu yasada 04.05.1989 tarih ve 376 sayılı KHK ile bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu değişiklik ile bazı alt birimlerin görev ve işlevleri genişletilerek ana hizmet birimi durumuna getirilmiştir.

14.08.1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı'na bağlı olan Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıkları genel müdürlük biçiminde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır.

16.09.1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. 09.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun<sup>18</sup> ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere iki ayrı müsteşarlığa ayrılmıştır.

---

Saklı tutulan hükümler dışında 1173 sayılı Yasanın 189 sayılı KHK'ye aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>18</sup> 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun<sup>19</sup> 25/2'nci maddesi ile 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 4389 sayılı Yasada düzenlenen görev ve yetkilere ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu hükmün anlamı; bankacılık ve daha geniş anlamda da finans kesimine ilişkin Hazine Müsteşarlığı'nın yetkilerinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na geçtiğidir. Bir başka deyişle, finansal kesime (sigortacılık ve döviz işlemleri dışında) ilişkin tüm yetkiler ve görevler Hazine Müsteşarlığı'ndan alınmıştır. Bu anlamda, Hazine Müsteşarlığı'nın elinde sadece kamu finansman yönetimi, borçlanma politikaları ve bir ölçüde de dış ekonomik ilişkilerin yürütülmesi ile sigortacılık ve yabancı sermaye izinlerinin verilmesi ve izlenmesi kalmıştır. Sigortacılık, diğer finansal kuruluşlar (finansal kiralama şirketleri, faktoring vb) ile ödünç para verme işleri ve yetkili müesseselerin de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na geçmesi gerektiği ciddi olarak dile getirilmektedir. Bugünkü yapısı ile Hazine Müsteşarlığı, kuruluş amaçlarına dönük yetkilerinin çok büyük bir bölümünü yitirmiş bulunmaktadır. Halen elinde tuttuğu kamu finansman yönetimi ve borçlanma politikaları ise Maliye Bakanlığı'nı daha yakından ilgilendiren ve Maliye Bakanlığı yapısı içinde bulunan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Gelirler Genel Müdürlüğü'nü doğrudan ilgilendiren konulardır. Kamu iktisadi teşebbüslerine dönük işlevi ise, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirme politikaları kapsamına alınmasıyla sona ermek üzeredir. Dolayısıyla, Hazine Müsteşarlığı'nın varlık nedeni artık tartışılabilir duruma gelmiştir.

### **3.2. Dış Ticaret Müsteşarlığı**

Osmanlı İmparatorluğu döneminde dış ticaret politikası, gümrük politikasının bir parçası olarak görülmüş ve ayrıca bir dış ticaret politikasına ve örgütüne gerek duyulmamıştır. 23 Nisan 1920'de toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 02.05.1920'de kabul ettiği 3 sayılı yasa ile 11 kişiden oluşan ilk Bakanlar Kurulu'nu kurmuştur. Bu Bakanlar Kurulu'nda ticaret, sanayi, maden, ziraat ve orman işlerini yürütmek üzere bir İktisat Bakanlığı yer almıştır. Daha sonra ziraat ve orman işleri ayrılarak ayrı bir Bakanlık oluşturulmuştur<sup>20</sup>.

10.08.1925 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle, yurtdışında önemli ticaret merkezlerinde Ticaret Temsilcilikleri kurulmuş ve bu temsilciliklerde görev yapacak personelin özellikleri belirlenmiştir.

<sup>19</sup> 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete.

<sup>20</sup>T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Dış Ticaret Teşkilatı Tarihçesi", (Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/ORGAN/TARİH.htm>, 03.08.2001.

27.05.1934 tarihinde kabul edilen 2450 sayılı Yasa ile İktisat Bakanlığı'nın yetkilerinde ciddi anlamda genişleme sağlanmıştır. Bu değişiklikten sonra bakanlığın görevleri arasına kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve maden işleri de katılmıştır. Bu kapsamda dış ticaret konuları ile ilgili birimler ilk kez Dış Ticaret Reisliği'nde (Türk Ofis) toplanmıştır.

27.05.1939 tarihinde 3416 sayılı Yasa ile İktisat Bakanlığı kaldırılarak, yerine Ticaret Bakanlığı kurulmuştur. Bu bakanlık yapısı içinde dış ticaret işlemleri ile ilgilenmek üzere Dış Ticaret Dairesi Reisliği oluşturulmuştur. Bu başkanlığın görevleri; "Dış Ticaret münasebetlerinin tanzimine ve ticaret mukavele ve anlaşmaları aktine ait esasları tesbit ve bu mukavele ve anlaşmaların tatbikini ve dış ticaret münasebetlerinin inkişafını temine yarayacak tedbirleri ibraz ve tatbik eylemek ve umumiyetle sergi ve fuarların teşvik, himaye ve bunlara iştirak işleriyle meşgul ve ecnebi memleketlerdeki Türk Ticaret Odaları faaliyetleriyle alakadar olmak." şeklinde belirlenmiştir<sup>21</sup>.

Dış Ticaret Dairesi Reisliği 32 yıl sonra, 26.03.1971 tarihinde Ticaret Bakanlığı yapısından ayrılarak, Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı haline getirilmiştir. Ancak, anılan bakanlık 11.12.1971'de kapatılmış ve Ticaret Bakanlığı yeniden yapılandırılmıştır. Yeni örgüt yapısı içinde Dış Ticaret Genel Sekreterliği oluşturulmuştur<sup>22</sup>. Söz konusu Genel Sekreterliğe 6 genel müdürlük bağlanmıştır:

13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı KHK ile, Ticaret Bakanlığı'na bağlı Dış Ticaret Genel Sekreterliği ve Standardizasyon Dairesi ile Maliye Bakanlığı'na bağlı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği bir araya getirilmek suretiyle Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra 09.12.1994 tarihinde kabul edilen ve 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4059 sayılı Yasa ile Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak iki ayrı müsteşarlık haline getirilmiştir.

<sup>21</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Dış Ticaret Teşkilatı Tarihçesi", a.g.s.

<sup>22</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Dış Ticaret Teşkilatı Tarihçesi", a.g.s.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

4059 sayılı Yasaya göre, dış ticaret politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak, belirlenen politikalar çerçevesinde dışsattım (ihracat), dışsattımı özendirme (teşvik), dışalım (ithalat), yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ve ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulamaları izlemek ve geliştirmek görevlerini Dış Ticaret Müsteşarlığı üstlenmiştir.

Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yapısında bulunan bazı birimlerin söz konusu örgütlerden ayrılması suretiyle oluşturulmuş bir müsteşarlıktır. Aynen Hazine Müsteşarlığı'nda olduğu gibi, 1980'li yıllardaki düşünce ve uygulamaların ürünüdür.

### **3.3. Gümrük Müsteşarlığı**

II. Meşrutiyet Dönemi'nde gümrük örgütünün yapısında değişiklik yapılmış ve Umum Müdürlük şeklinde Maliye Vekaleti'ne bağlanmıştır. Bu yapılanma Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından dokuz yıl sonrasına kadar yürürlükte kalmıştır.

1499 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu'nun 01.10.1929 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanması ve gümrük resimlerinin de arttırılmış olması nedeniyle, kaçakçılık olaylarında artışlar görülmüş ve kaçakçılık olayları Türkiye'nin güney sınırlarında büyük boyutlara ulaşmıştır. Bunun üzerine, gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesinin sağlanması ve gerekse kaçakçılıkla savaşmada etkinlik sağlanması yönlerinden önlem alınması zorunluluğu doğmuştur. Bu kapsamda, 27.07.1931 tarih ve 1841 sayılı Yasa ile Türkiye'nin güney sınırlarında görev yapmak üzere yarı askeri bir hüviyet gösteren Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kurulmuştur<sup>23</sup>.

Bu önlemler kapsamında gümrük örgütünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, 29.12.1931 tarihli ve 1909 sayılı Yasa ile Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti kuruldu. Ayrıca, 1917 sayılı Yasa ile Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı ve 1989 sayılı Yasa ile de o tarihte Maliye Bakanlığı'na bağlı bulunan Tekel İdare ve İşletmeleri, yeni kurulan Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'ne bağlandı<sup>24</sup>.

<sup>23</sup>T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, "Tarihçe" (Çevrimiçi), [http://www.gumruk.gov.tr/toc\\_tr.htm](http://www.gumruk.gov.tr/toc_tr.htm), 03.08.2001.

<sup>24</sup> T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, "Tarihçe", a.g.s.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

16.07.1956 tarih ve 6815 sayılı Yasa ile Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı kaldırılarak, sınır, kıyı ve kara sularımızın güvenlik ve koruması ile gümrük bölgesinde kaçakçılığın men, takip ve tahkiki görevi İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir. Ancak, gümrük kapılarıyla, gümrük örgütü bulunan hava ve deniz limanlarıyla, Marmara Denizi, Çanakkale ve Karadeniz Boğazlarında ve bu yerlerdeki gümrük bölgesinde gümrük muhafaza vazifeleriyle, kaçakçılığın men, takip ve tahkik görevleri Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'ne verilmiştir. Bu yolla gümrük konusunda ikili bir yapı yaratılmıştır. Bu yeni yapılanmaya göre, Bakanlığın merkez ve taşra örgütü 2825 sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'nin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun'da, 6851 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiş ve Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı'nın yerini, merkezde Gümrük Muhafaza Müdürlüğü almıştır. 1972 yılında bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulan Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü de ilgili kuruluş olarak Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na bağlanmıştır. 1975 yılında yapılan düzenlemelerle Kontrol Genel Müdürlüğü ve Dış Antlaşmalar Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. 1981 yılında yapılan düzenlemeyle Tasfiye Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ile Zat ve Sicil İşleri Müdürlüğü Genel Müdürlük düzeyine yükseltilmiştir. Aynı düzenlemeler kapsamında Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü ile Personel ve Eğitim Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur<sup>25</sup>.

13.12.1983 tarih ve 178 sayılı KHK<sup>26</sup> ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı kapatılmış ve bu bakanlık bünyesinde yer alan birimler olduğu gibi Maliye Bakanlığı'na bağlanmış ve bakanlığın yeni adı Maliye ve Gümrük Bakanlığı olmuştur.

Kamu İktisadi Teşebbüsü konumuna getirilen Tekel Genel Müdürlüğü ile Çay Kurumu Genel Müdürlüğü Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu durumuna getirilmiştir. Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na genel müdürlük olarak bağlı olan Tasfiye Genel Müdürlüğü, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na Tasfiye Daire Başkanlığı olarak bağlanmıştır. Tasfiye Daire Başkanlığı, 16.05.1984 tarih ve 3007 sayılı Yasa ile Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. 02.07.1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>27</sup> ile

<sup>25</sup> T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, "Tarihçe", a.g.s.

<sup>26</sup> 14.12.1983 tarih ve 18251 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>27</sup> 13.07.1993 tarih ve 21636 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

gümrükler, Maliye Bakanlığı'ndan ayrılarak, Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlık durumuna getirilmiştir<sup>28</sup>.

07.09.1993 tarih ve 521 sayılı ve 19.06.1994 tarih ve 541 sayılı KHKler ile değişikliklere uğrayan, 02.07.1993 tarih ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK halen yürürlükte olan en son düzenlemedir. Gümrük Müsteşarlığı'nın görevleri söz konusu KHK'nin 2'nci maddesinde hükme bağlanmıştır.

Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı kurulurken, başlangıçta Gümrük ve Tekel Bakanlığı'ndan, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na geçen Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak kalmıştır. Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu durumunda olan Tekel Genel Müdürlüğü ile Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü KİT statüsünde Başbakanlığa bağlanmıştır<sup>29</sup>.

### **3.4. Devlet Planlama Teşkilatı**

Ülkenin 1950'li yıllarda uğradığı ekonomik sorunların plansız ekonomiden kaynaklandığı düşünülerek ekonomik kalkınmanın bir plana göre yürütülmesine karar verilmiş ve 1961 Anayasası'na bu konuda hüküm konulmuştur. 1961 Anayasası'nın 41'inci maddesi ile devlete plan yapma görevi verilmiş ve devletin bu planları yapması, izlemesi için Anayasanın 129'uncu maddesi ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) görevlendirilmiştir. Anayasanın 129'uncu maddesi ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın ayrı bir yasa ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır<sup>30</sup>.

DPT, 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Yasa ile kurulmuştur. Bu yasada zaman içinde çok sayıda değişiklikler yapılmıştır. DPT'nin yasal düzenleme gelişim dizgesinde 08.06.1984 tarih ve 223 sayılı, 28.12.1987 tarih ve 304 sayılı KHK'ler ve 06.03.1991 tarih ve 3701 sayılı Yasa ile 19.06.1994 tarih ve 540 sayılı KHK önemlidir. Halen yürürlükte bulunan 540 sayılı KHK'nin 2'nci maddesi DPT'nin görevlerine hükme bağlamaktadır.

---

<sup>28</sup> T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, "Tarihçe", a.g.s.

<sup>29</sup> T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, "Tarihçe", a.g.s.

<sup>30</sup> Memduh Yaşa, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978**, (Editör:Memduh Yaşa), Akbank Kültür Yayını, Apa Ofset Basımevi, İstanbul, 1980, s.97.

KHK'nin 2'nci maddesinde belirtilen görevleri DPT, 540 sayılı KHK'nin 9'uncu maddesi uyarınca bir Müsteşar başkanlığında, en çok 5 Müsteşar Yardımcısı ve bir Genel Sekreter ve 540 sayılı KHK'nin 10'uncu maddesi uyarınca anahizmet birimleri aracılığıyla yerine getirmektedir:

540 sayılı KHK'nin 19'uncu maddesine göre DPT'nin Müsteşarlık Müşavirleri ve Hukuk Müşavirliği olmak üzere iki danışmanlık birimi bulunmaktadır.

DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulmasından itibaren bazı birimlerini kaybetmiştir. Özellikle, 1990'dan itibaren DPT 1960-1980 arasındaki görkemli dönemini geride bırakmış; Devlet için ayak bağı bir kurum gibi görülmeye başlanmıştır. DPT'nin böyle algılanmasının belki birçok nedeni olduğu ileri sürülebilir. Bu nedenlerden en belirgin olanları şunlardır:

1. Kurumun kendisinden kaynaklanan nedenler.
2. Dışsal gelişmelerden kaynaklanan nedenler.

Kurumun kendisinden kaynaklanan nedenlerin çoğu siyasal etkilerden doğmuştur. 12 Eylül 1980'deki askeri yönetimin sona ermesinden itibaren DPT'nin siyasal kadrolaşmasında yaşanan olumsuzluklar; danışma birimi olan bir örgütün icracı organ olarak kullanılmak istenmesi ve buna kurum yöneticileri ile kurum organlarının direnç göstermemesi; 1984'ten itibaren artış eğilimine giren hayali ihracat gibi birtakım işlemlerin tüm sorumluluğunun icracı bakanlıklardan (Örneğin Maliye Bakanlığı'ndan) alınarak DPT'ye verilmesi ve bu dosyaların kurum yapısı içinde zamanaşımına uğratılması<sup>31</sup>; kurum bünyesinde dağıtımına karar verilen teşviklerin nesnel ve yansız ölçütlerle dağıtılmadığı savı gibi nedenler DPT'yi son derece yıpratmıştır.

DPT'nin dışsal nedenlerle yıpranma ya da öneminin azalması nedenlerinin başında planlı ekonomi ile yönetilen ülkelerde yaşanan ekonomik bunalım ve çöküntü gelmektedir. 09.11.1989 tarihinde Berlin Duvarı'nın yıkılması ile simgeleşen Doğu Bloku'nun ekonomik olarak çöküşü ve siyasal dağılıma süreci planlı ekonomi ilkesini benimsemiş ülkeleri de etkilemiştir. 1961-1980 arası dönemde Türkiye açısından beş yıllık kalkınma planlarının

---

<sup>31</sup> Bu konuyla ilgili olarak dönemin DPT Müsteşarı ve diğer ilgililer hakkında daha sonradan kamu davası açılmış; ancak, herhangi bir sonuç alınamamıştır.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

önemi çok büyükken, özellikle Doğu Bloku'nda yaşananlardan sonra kalkınma planlarının çok fazla öneminin kaldığı söylenemez ya da en azından planlar artık eski ağırlık ve önem düzeyinde görülmemektedir. Bu durum, kalkınma planlarını yapma yetkisini elinde tutan DPT'nin de öneminin ciddi anlamda azalmasına yol açmıştır. Bugün için halen yapısında danışmanlık birimi ile uyuşmayan uygulama birimler barındıran DPT'nin örgüt şeması ekte sunulmaktadır.

### **3.5. Yüksek Planlama Kurulu**

540 sayılı KHK'nin 3'üncü maddesi uyarınca, DPT; Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'ndan oluşmaktadır. Dolayısıyla, Yüksek Planlama Kurulu, oluşumu ve işleyişi başka bakanlıkları içine alsada DPT yapısı içinde yer almaktadır. Esas itibariyle Yüksek Planlama Kurulu'nun başkanın Başbakanıdır. Başbakan, başkanlık yetkisini Devlet Bakanı aracılığıyla da kullanabilmektedir. Yüksek Planlama Kurulu'nun üyeleri; Başbakanın belirleyeceği bakanlardan ve DPT Müsteşarı'ndan oluşmaktadır<sup>32</sup>.

Yüksek Planlama Kurulu'nun görevleri şöyledir:

- a) İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek,
- b) Ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak,
- c) Kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili her türlü kararları almak,
- d) Yatırım ve ihracatın teşvikine ilişkin esasları tespit etmek,
- e) Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu Bütçesini onaylamak,
- f) Kanunlarla ve diğer mevzuatla yetki verilen konularda karar vermek.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> 540 sayılı KHK, 4. Md.

<sup>33</sup> 540 sayılı KHK, 5. Md.

### **3.6. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu**

540 sayılı KHK'nin 3'üncü maddesi uyarınca DPT'yi oluşturan üçüncü bölüm Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'dur. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu ilgili Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından oluşur<sup>34</sup>.

### **3.7. Devlet İstatistik Enstitüsü**

Türkler açısından istatistik kültürünün geçmişi Selçuklu ve İlhanlılara kadar dayanmaktadır. Ancak, çağdaş ve bilimsel anlamda istatistik toplama ve toplanan bu istatistikleri sunma hizmetini yasal dayanakla gerçekleştirme işlemi çok yenidir. 1926 yılında Başbakanlığa bağlı bir Merkezi İstatistik Dairesi kurulmuştur. Bu daire, Türkiye'de yasaya dayanarak kurulan ilk istatistik uzmanlık birimidir. Bu anlamda önemlidir. Merkezi İstatistik Dairesi, Başbakanlığa bağlılığı değişmeksizin daha sonra İstatistik Umum Müdürlüğü ve İstatistik Genel Müdürlüğü adını almıştır. 13.06.1962 tarih ve 53 sayılı Yasa<sup>35</sup> uyarınca İstatistik Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılması sonucu Başbakanlığa bağlı Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) kurulmuştur. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Görev Yetki ve Kuruluşu Hakkında 53 sayılı Yasa, Devlet örgütünün yeniden yapılanması çerçevesinde, dünyada oluşan yeni gelişmeler ve ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda 08.06.1984 tarih ve 219 sayılı KHK ile değiştirilmiştir. Daha sonra, anılan KHK'nin bazı maddeleri 357, 367 ve 403 sayılı KHK'lerle değişikliğe uğramıştır<sup>36</sup>. DİE, şu anda 53 sayılı Yasanın 219 sayılı KHK ile düzenlenmeyen hükümleri ve 219 sayılı KHK<sup>37</sup> kapsamında faaliyetlerini yürütmektedir.

### **3.8. Yüksek Denetleme Kurulu**

04.07.1938 tarihinde Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Yüksek Denetleme Kurulu, anılan Yasa ile oluşturulmuştur<sup>38</sup>. Söz

<sup>34</sup> 540 sayılı KHK, 6. Md.

<sup>35</sup> 23.06.1962 tarih ve 11136 sayılı Resmi Gazete.

<sup>36</sup> T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı "Tarihçe" (Çevrimiçi), <http://www.die.gov.tr/TURKISH/tarihce.html>, 07.08.2001.

<sup>37</sup> 18.06.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete.

<sup>38</sup> 3460 sayılı Yasada Yüksek Denetleme Kurulu'nun unvanı, Umumi Murakabe Heyeti idi.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

konusu Yasa uyarınca; iktisadi devlet teşekküllerini, müesseselerini ve sermayesindeki kamu payı % 50'nin üzerinde olan iştiraklerini mali, idari ve teknik bakımdan denetlemek üzere Yüksek Denetleme Kurulu kurulmuştur. Kurul, doğrudan Başbakanlığa bağlanmıştır. 3460 sayılı Yasanın Geçici A maddesinin birinci fıkrasında Yüksek Denetleme Kurulu'nun 04.07.1939 tarihine kadar örgütlenmesi hükme bağlanmıştır. Yüksek Denetleme Kurulu, 1960 yılına kadar 3460 sayılı Yasa kapsamında etkinliklerini sürdürmüştür. 1960 yılında 3460 sayılı Yasada bazı değişiklikler yapan 23 sayılı KHK çıkarılmıştır. 23 sayılı KHK ile Yüksek Denetleme Kurulu doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlanmış ve görev alanı genişletilmiştir. 12.03.1964 tarihinde çıkarılan 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun ile 3460 sayılı Yasa ve 23 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 440 sayılı Yasanın Geçici 2'nci maddesi hükmü ile 3460 sayılı Yasa ve 23 sayılı KHK'nin Yüksek Denetleme Kurulu'na ilişkin hükümlerinin yeni bir düzenleme yapıncaya kadar yürürlükte kalması benimsenmiştir. 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesi ile Yüksek Denetleme Kurulu yeniden düzenlenmiştir. Anılan değişiklik ile Yüksek Denetleme Kurulu yeniden Başbakanlığa bağlanmış ve 440 sayılı Yasa kapsamına giren tüm kurum ve kuruluşların denetimi yetki alanına girmiştir. 440 sayılı Yasa önce 11.04.1983 tarih ve 60 sayılı KHK ve daha sonra bu KHK'nin yasa olarak kabulünü düzenleyen 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmış; ancak, 2929 sayılı Yasanın Geçici 7'nci maddesi ile 440 sayılı Yasanın Yüksek Denetleme Kurulu'na ilişkin hükümleri yürürlükte bırakılmıştır. 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı KHK<sup>39</sup> ile Yüksek Denetleme Kurulu bugünkü tüzel kişiliğine kavuşmuştur ve faaliyetlerini bu KHK kapsamında sürdürmektedir<sup>40</sup>.

Anılan KHK'ye göre Yüksek Denetleme Kurulu'nu Başkan temsil eder. Kurul başkanı ve 18 üyeden oluşan Üyeler Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu'nun en yüksek karar organı niteliğindedir. Yüksek Denetleme Kurulu'nda Denetim ve İnceleme Grupları ile Denetçiler yer almaktadır. Yüksek Denetleme Kurulu'nda halen 18 adet Denetim ve İnceleme Grubu bulunmaktadır. Bu gruplar, denetlenecek kurum ve kuruluşların işkollarına göre belirlenmiş ve uzmanlaşmayı sağlamak üzere oluşturulmuştur. Yüksek Denetleme

<sup>39</sup> 20.10.1983 tarih ve 18197 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>40</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 63. Yıl**, Ankara, 2001, ss.4-6.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

Kurulu'nda doğrudan başkana bağlı olarak görev yapan Hukuk Danışmanlığı ile Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Genel Sekreterliğe bağlı olarak Yüksek Denetleme Kurulu'nun idari hizmetlerini gören birtakım müdürlükler de vardır.

#### **4. MALİYE BAKANLIĞI**

Maliye Bakanlığı, Osmanlı İmparatorluğu döneminden bugüne kadar devam eden bir bakanlıktır. Bu denli köklü bir bakanlık olması nedeniyle, yazılı olmayan kuralları ve gelenekleri olan bir yapıya sahiptir. Tarihsel süreç içinde Maliye Bakanlığı, zaman zaman ekonomi ve maliye politikalarının büyük ölçüde tek egemeni; zaman zaman bu rolünü başka birtakım kurumlara kaptıran bir kurum görünümü çizmektedir. Ekonomi ve maliye politikalarını belirleme, yönlendirme ve denetleme rolündeki zayıflamalar genelde birtakım değişim amaçlı girişimlerin olduğu dönemlere denk gelmiştir. Ancak, bu dönemlerin bitimleri ekonomi ve maliye alanında sıkıntıların, sorunların ve bunalımların ortaya çıkmasıyla noktalanmıştır. Maliye Bakanlığı'nın ekonomi ve maliye üzerindeki yetki genişliği bazı kesimleri nedeni tam olarak bilinmemekle birlikte rahatsız etmektedir. Bu rahatsızlık sonucu olarak bulunduğu Maliye Bakanlığı yapısı ile uğraşmaktadır. Örneğin; 1983'te Maliye Bakanlığı içindeki birtakım birimlerin ayrılarak Başbakanlığa bağlı birimler durumuna getirilmesi; sanki uygulamacı bir bakanlıkmişçasına Başbakanlığa bağlı bir teftiş kurulu oluşturularak<sup>41</sup> Maliye Teftiş Kurulu'nun etkisizleştirme ya da devre dışında bırakma çabaları; hayali ihracat inceleme, soruşturma ve değerlendirme işlemlerinin Maliye Bakanlığı'ndan alınarak DPT'ye verilmesi bu uygulamaların kanıtlarından birkaçıdır. Sağlam değerleri, ölçütleri, kuralları ve gelenekleri olan bir bakanlığın uygulamaları birtakım kesimleri rahatsız etmektedir.

Maliye Bakanlığı faaliyetini 178 sayılı KHK'ye<sup>42</sup> göre yürütmektedir. 178 sayılı KHK'de 08.06.1984 tarih ve 207 sayılı KHK<sup>43</sup>, 04.01.1988 tarih ve 307 sayılı KHK<sup>44</sup>, 14.04.1989 tarih ve 367 sayılı KHK<sup>45</sup>, 02.07.1993 tarih ve 484 sayılı KHK<sup>46</sup>, 20.08.1993 tarih

---

<sup>41</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu, 18.06.1984 tarih ve 18435 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 203 sayılı KHK'nin 19'uncu maddesi ile kurulmuştur.

<sup>42</sup> 14.12.1983 tarih ve 18251 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>43</sup> 18.06.1984 tarih ve 18435 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>44</sup> 14.01.1988 tarih ve 19694 sayılı Resmi Gazete.

<sup>45</sup> 04.05.1989 tarih ve 20158 sayılı Resmi Gazete.

<sup>46</sup> 13.07.1993 tarih ve 21636 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

ve 516 sayılı KHK<sup>47</sup>, 19.06.1994 tarih ve 543 sayılı KHK<sup>48</sup>, 13.11.1996 tarih ve 4208 sayılı Yasa<sup>49</sup>, 22.07.1998 tarih ve 4369 sayılı Yasa<sup>50</sup> ile çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Maliye Bakanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerine sahiptir. Merkezde Bakan, Müsteşar, 5 Müsteşar Yardımcısı, danışmanlık ve denetim birimleri, anahizmet ve yardımcı hizmet birimleri yer almaktadır. Taşra örgütünün başında ise Maliye Bakanlığı'nın eskiden merkezini oluşturan Defterdarlık kurumu yer almaktadır. Maliye Bakanlığı'nın yerel örgütünün amiri il temelinde Defterdardır. Defterdarlığa bağlı olarak çeşitli müdürlükler hizmet sunmaktadır. Maliye Bakanlığı, sadece denetim boyutu ile sınırlı olmak üzere Gelirler Genel Müdürlüğü'ne doğrudan bağlı bölge müdürlükleri kurmuştur. Bu bölge örgütlenmesi henüz tamamlanmış değildir ve uygulama yönünden tartışmalıdır<sup>51</sup>.

Bu bakanlığın danışmanlık ve denetim birimleri öteki bakanlıklardan oldukça ayrımlı öneme sahiptir. Bu yapı içinde yer alan Maliye Teftiş Kurulu, Türkiye'nin en eski teftiş kurulu niteliğini taşımaktadır ve bu kurul mensuplarının yetkileri sadece Maliye Bakanlığı ile sınırlı değildir. Devletin parasının, pulunun, taşınır ve taşınmaz malının, hakkının bulunduğu her birimde Maliye Teftiş Kurulu mensuplarının inceleme, teftiş, araştırma ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Bu yetki elbette ki re'sen kullanılan bir yetki değildir. Görev verildiği taktirde kullanılan bir yetkidir. Ancak, bu denli geniş mali, ekonomik ve disiplineli yetki sadece Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'ndadır. Bu anlamda bu kurul, diğer bakanlık teftiş kurullarından ayrımlıdır.

4709 sayılı Yasa<sup>52</sup> ile Gelir yasalarının emrettiği ödevliler hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından lüzum görülecek etüdlere yapmak üzere merkezde bir başkanın idaresi altında Müşavir Hesap Uzmanı, Hesap Uzmanı ve Hesap Uzman Muavinlerinden toplu bir (Hesap Uzmanları Kurulu) kurulmuştur. Hesap Uzmanları Kurulu'nun Maliye

<sup>47</sup> 16.09.1993 tarih ve 21700 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>48</sup> 24.06.1994 tarih ve 21970 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>49</sup> 19.11.1996 tarih ve 22822 sayılı Resmi Gazete.

<sup>50</sup> 29.07.1998 tarih ve 23417 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>51</sup> 05.04.2002 tarih ve 24717 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/3849 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 06.04.2002 tarih ve 24718 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/3894 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çeşitli bakanlıklara ait bölge müdürlüklerinin kapatılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı 7 bölge müdürlüğünün 31.12.2002, 2 bölge müdürlüğünün 31.05.2003 tarihine kadar kapatılması kararlaştırılmıştır. Ancak, söz konusu 9 bölge müdürlüğünün diğer bakanlıkların bölge müdürlükleri ile benzerlik göstermediği; gerek kuruluşları, gerek sahip oldukları araç, gereç, bina ve personel yönünden ve gerekse işleyiş açısından diğer bölge müdürlüklerinden tümüyle farklı olduğu belirtilerek, kapatılmayacağı düşünülmektedir.

<sup>52</sup> 05.04.1945 tarih ve 5974 sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

Bakanlığı Teşkilat Kanunları içinde değil de, ayrı bir yasa ile düzenlenmesi son derece dikkat çekicidir. Anılan kurulun Maliye Bakanlığı örgütü kapsamında değil de, ayrı, özel bir yasa ile kurulması vergi inceleme görevinin politik olmayan, yansız, nesnel biçimde yapılmasını sağlamak içindir. Ayrıca, Hesap Uzmanları Kurulu'nun kuruluştan itibaren rüştünü kanıtladıktan sonra Yeminli Mali Müşavir, Mali Müşavir, Serbest Muhasebeci, Muhasebeci gibi mesleklerin kamusal anlamda üst örgütü (TÜRMOB gibi) olma işlevini bu kurulun üstlenmesi tasarlanmıştır. Durum böyle olunca, bu kurulun politik olarak gelen bir Bakanın yönetimindeki bir Bakanlık örgüt yasasının içinde olması yerine, ayrı, özel bir kuruluş yasası olması daha doğru bulunmuştur. Böylelikle, kamusal olarak meslek standartlarını, meslek etiğini, meslek izinlerini, meslek denetimlerini ve meslek icra etme yetkisini verecek bir organın oluşumuna altyapı hazırlanmıştır. Ancak, zaman içinde bu tasarı ya da niyet unutulmuş ve Hesap Uzmanları Kurulu, Maliye Bakanlığı bünyesinde 58 yıldır hizmet veren seçkin bir Kurul olarak vergi inceleme görevini yerine getirmiştir.

Malî Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu (MASAK), 13.11.1996 tarih ve 4208 sayılı Yasa ile sürekli kurul olarak Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır. Söz konusu kurulun uzun zaman Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'ndan hangisine bağlanmasının daha uygun olacağı tartışmaları yaşanmıştır. Hatta, bu tartışmalar kimi zeminlerde halen İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı arasında yapılmaktadır. Ancak, anılan kurulun hangi bakanlığa bağlanmasından çok, organlarının, oluşumunun ve yetkilerinin iyi belirlenip belirlenmediğinin tartışılması daha verimli sonuçlara yol açabilir. Söz konusu kurul halen, çok etkin çalışmamaktadır. Çünkü, kuruluşuna ilişkin 4208 sayılı Yasada çok ciddi eksiklikler bulunmaktadır.

## **5. SAYIŞTAY**

Bütçeleme hakkının kutsal bir hak olarak iktidarı elinde bulunduran kral, padişah, hükümdar, imparator gibi tek güç sahibi yöneticilerden, kamu gücünü temsili olarak kullanan parlamentolara geçmiş olması, bütçe kapsamında yapılan harcamaların ve toplanan gelirlerin kamunun ışıkları altında ve onun bilgisi dahilinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak parlamentolar bütçe aracılığıyla yürütme organına verdikleri yetkilerin kendi koydukları ilke, kural ve sınırlar içinde uygulanıp uygulanmadığını tüm ayrıntılarıyla denetlemek gereksinimi duymuşlardır. Bu gereksinim ve zorunluluğun sonucunda parlamento adına görev yapan uzman ve tarafsız kurumların kurulması düşüncesi

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

doğmuştur. Sayıştaylar, kökleri bütçeleme hakkına dayanan bu tarihsel sürecin ve zorunlulukların bir ürünüdür<sup>53</sup>.

Türkiye açısından Sayıştay, ilk kez 1876 Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiştir. Türkiye Cumhuriyeti resmen kurulana kadar 1920-1923 arası dönemde daha önce Sayıştay tarafından yürütülen kimi görevler Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri arasından seçilen bütçe denetimi ile görevli geçici bir komisyon eliyle yürütülmüştür. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun ile Sayıştay yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesi ile yeniden anayasal bir kurum durumuna gelmiştir. 1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesinde Sayıştay'ın TBMM'ye bağlı olduğu ve Devletin gelir ve giderlerini denetlemekle görevli olduğu hükme bağlanmıştır. 01.06.1934 tarih ve 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu ile Sayıştay yeniden düzenlenmiştir. Sayıştay'ın gelişim çizgisi içinde yaşanan birtakım olumsuz deneyimler 1961 Anayasası'nda Sayıştay'ın özel olarak düzenlenmesini gerektirmiştir. 1961 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile Sayıştay, çağdaş anlamda yeni bir yapıya ve işleyişe kavuşmuştur. Söz konusu anayasa hükmüne dayanılarak 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu<sup>54</sup> çıkarılmıştır. 1982 Anayasası'nın 160'ıncı maddesi uyarınca; Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve yasalarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Sayıştay tarafından hazırlanan uygunluk bildirimleri<sup>55</sup> 1982 Anayasası'nın 164'üncü maddesinde hükme bağlanmıştır<sup>56</sup>.

832 sayılı Yasada 1260, 2534, 3162, 3677 ve 4149 sayılı yasalarla değişiklikler yapılmıştır. 832 sayılı Yasaya 4149 sayılı Yasa ile eklenen “*Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi*” maddesi ile Sayıştay denetimlerine çağdaş ve etkin bir boyut ve derinlik kazandırılmıştır. Söz konusu değişikliklerle Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemekle yetkili kılınmıştır. 832 Sayılı Sayıştay Kanunu, 108 esas madde, 11 ek madde ve 10 geçici maddeden oluşan çok kapsamlı ve ayrıntılı bir yasadır. Bu yasada yer alan pek çok hüküm

<sup>53</sup> T.C. Sayıştay “Tanıtım Broşürü” (Çevrimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr/>, 09.08.2001.

<sup>54</sup> 21.02.1967 tarih ve 12538 sayılı Resmi Gazete.

<sup>55</sup> Yasal düzenleme için Bkz.: 832 sayılı Yasa, 81. Md.

<sup>56</sup> T.C. Sayıştay “Tarihsel Bağlam İçinde Sayıştay” (Çevrimiçi), a.g.s., 09.08.2001.

aslında yönetmelikle düzenlenmesi olanaklı iken, yasaya konulmuştur. Ayrıca, bu yasada yer almaması gereken pek çok konu da bu yasa kapsamına dahil edilmiştir. Örneğin; hesap verenlerin ve saymanların sorumluluğunun 832 sayılı Yasa yerine, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda yer alması daha uygun olurdu.

## **1. DEVLET DENETLEME KURULU**

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası'nın 108'inci maddesi ile tüzel kişilik kazanmış bir üst denetim birimidir. 1982 Anayasası'nın 108'inci maddesi uyarınca; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanının dışında bırakılmıştır. Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süreleri ve diğer hususların yasa ile düzenleneceği Anayasanın anılan maddesinde hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 108'inci maddesi hükmü uyarınca, 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun<sup>57</sup> çıkarılmıştır. Anılan Yasanın 4'üncü maddesi uyarınca kurul 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanı bu üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

## **2. TC MERKEZ BANKASI**

Merkez Bankacılığı süreci Türkiye açısından çok eski değildir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde klasik bir merkez bankasının işlevlerini yerine getirmesi amacıyla Fransız ve İngiliz sermayesi ile 1856 yılında Bank-ı Osmani unvanıyla bir banka kuruldu<sup>58</sup>. 1863 yılında bu bankanın unvanı Bank-ı Osmani Şahane olarak değiştirildi. Bank-ı Osmani Şahane, klasik bir merkez bankasının sahip olduğu tüm yetkilere ve görevlere sahipti. Bu anlamda banknot çıkarma ayrıcalığı ve tekeline de sahipti. Bank-ı Osmani Şahane'nin

<sup>57</sup> 03.04.1981 tarih ve 17299 sayılı Resmi Gazete.

<sup>58</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz.: Ziya Karamursal, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Seri:VIII, No:11, Ankara, 1940.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

sermayesi 135.000 paydan oluşuyordu. Pay dağılımı; 80.000 pay İngiliz, 50.000 pay Fransız ve 5.000 pay da Osmanlı İmparatorluğu şeklindeydi. Bank-ı Osmani Şahane'nin banknot ayrıcalık ve tekeli 1925 yılına kadardı. Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılması ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra Bank-ı Osmani Şahane'nin hukuki durumu tartışmalı bir konum kazanmıştır. Ancak, Cumhuriyet'in içinde bulunduğu ekonomik koşullar bazı kararların ertelenmesini veya geciktirilmesini zorunlu kılmaktaydı. Türkiye'de merkez bankacılığı yapan Bank-ı Osmani Şahane'nin durumu da böyleydi. 1925'te dolan banknot çıkarma ayrıcalık ve tekeli zorunluluklardan kaynaklanarak 1935 yılına kadar uzatıldı. Ancak, banknot çıkarımı konusunda ulusal bir devlet bankası kurulmasına karar verildiğinde Bank-ı Osmani Şahane ile banknot çıkarım ayrıcalık ve tekeli yeni bankaya devretmede tartışma yaratmaması konusunda anlaşıldı.

11.06.1930'da 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu çıkarılmış ve 01.10.1932 tarihinde TC Merkez Bankası fiilen çalışmaya başlamıştır. Banka ilk kurulduğunda 30 yıl süreli banknot çıkarım ayrıcalığına sahipti. 1955 yılında yapılan değişiklikle banknot çıkarım ayrıcalığı 1999 yılına kadar, 25.04.1994 tarihinde yapılan ikinci bir değişiklikle de banknot çıkarım ayrıcalığı süresiz olarak uzatılmıştır<sup>59</sup>.

11.06.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1715 sayılı Yasa, 26.01.1970 tarihinde 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu kabul edilinceye kadar 40 yıl süreyle yürürlükte kalmıştır. 1715 sayılı Yasada Merkez Bankası'nın amacı, ülkenin ekonomik kalkınmasına yardım etmek olarak hükme bağlanmıştır. Bu yasal amacı gerçekleştirmek için TC Merkez Bankası'na; reeskont oranını belirlemek ve para piyasasını düzenlemek, Hazine işlemleri yapmak, Hükümet ile ortaklaşa Türk parasının değerinin korunmasına yönelik tüm önlemleri almak görevleri verilmiştir. 1715 sayılı Yasada değişik yasalarla zaman içinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerin büyükçe bir bölümü Hazine'ye ve KİT'lere Merkez Bankası kaynaklarından daha çok kredi verilmesini sağlamaya yönelik olmuştur. Bu nedenle, TC Merkez Bankası'nın işlevi, etkin bir para politikası yürütmekten çok, karşılıksız ve bedelsiz olarak kamu kesiminin finansman açığını kapatmak olmuştur<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> TC Merkez Bankası "Tarihçe" (Çevrimiçi), <http://www.tcmb.gov.tr/>, 10.08.2001.

<sup>60</sup> TC Merkez Bankası "Tarihçe" (Çevrimiçi), a.g.s., 13.08.2001.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

14.01.1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu<sup>61</sup>, günün ekonomik koşullarını kavrayan ve bu kapsamda Merkez Bankası'nın görev ve yetkilerini yeniden hükme bağlamıştır. Anılan yasaya göre TC Merkez Bankası'nın temel görevleri; para ve kredi politikasını yürütmek, paranın değerinin korunmasına ilişkin önlemler almak, para basma ve ödünç para verme işlemlerini düzenlemektir. TC Merkez Bankası'nın kuruluş yasası olan 1211 sayılı Yasada zamanın koşullarına uygun çalışma olanakları sağlamak amacıyla değişik tarihlerde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en belirgin olanı 03.06.1986 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 3291 sayılı Yasa ile yapılanlardır. Bu yasa ile, 1211 sayılı Yasadaki Merkez Bankası'nın görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. En son köklü değişiklik ise, 25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 sayılı Yasa<sup>62</sup> ile yapılmıştır. 1211 sayılı Yasanın 4651 sayılı Yasa ile değişik 4'üncü maddesi TC Merkez Bankası'nın görev ve yetkileri hükme bağlamaktadır.

### **3. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURULU**

Türk finans; kesimi gerek sektörün sermaye yapısı, gerek sektör üzerindeki Devlet denetimlerinin etkisizliği ve etkinsizliği, gerek dışsal olumsuz etkiler ve gerekse 3182 sayılı Bankalar Kanunu'ndan (mülga) kaynaklanan yasal yetersizlikler nedeniyle ciddi bunalıma girdi. Bunun üzerine, bankacılık başta olmak üzere tüm finans kesimine çeki düzen vermek, kaybedilen güveni yedinden oluşturmak ve bankacılık kesimini sağlıklı, işler bir yapıya kavuşturmak amacıyla 4389 sayılı Bankalar Kanunu<sup>63</sup> kabul edilerek, 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 1'inci maddesinde yasanın amacı; tasarruf sahiplerinin hak ve çıkarlarını korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir biçimde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek olarak hükme bağlanmıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek ve 4389 sayılı Yasa ile verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine sahip, yönetsel ve mali özerkliği bulunan Bankacılık Düzenleme

---

<sup>61</sup> 26.01.1970 tarih ve 13409 sayılı Resmi Gazete.

<sup>62</sup> 05.05.2001 tarih ve 24393 sayılı Resmi Gazete.

<sup>63</sup> 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur<sup>64</sup>. Kurumun karar organı; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur. Kurul başkanı, Kurumun da başkanıdır<sup>65</sup>.

4389 sayılı Yasanın 3-1'inci maddesinde Kurum tanımlanırken Kurumun hukuki nitelikleri sayılmıştır. Bu hukuki niteliklerin en önemlisi Kurumun hukuken bulunduğu konumu ve çalışmalarını doğrudan belirleyecek olan yönetsel ve mali konumuyla ilgili olanıdır. 4389 sayılı Yasanın 3-1'inci maddesine göre; Kurum, yönetsel ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişisidir. 2000'li yıllarla birlikte Dünya Bankası (World Bank) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) aracılığıyla Türkiye'nin de uygulamaya başladığı ya da uygulamak zorunda bırakıldığı bağımsız yönetsel otorite uygulamaları, yönetsel rejimin olmadığı Amerika Birleşik Devletleri'nde belirli sektörlerde yoğunluklu biçimde ortaya çıkmıştır<sup>66</sup>. Birtakım kilit sektörlerde (enerji, iletişim, ulaşım, mali kesim vb) siyasal otoritelerin karışımını büyük ölçüde engellemek ya da dengelemek amacıyla bağımsız yönetim erkleri oluşturma çabalarının tümü bağımsız yönetsel otorite kapsamına girmektedir. Bu otoriteler oluşturulurken, ekonomiyi, kamu özgürlüklerini ve liberalizm kurallarını yakından ilgilendirdiği için politik karışıcılıktan ve belirleyicilikten uzak kalınması ilkesinden hareket edilmektedir. Bu yolla bu otoritelerin daha bağımsız, bağlantısız, kamu çıkarlarını ve özgürlüklerini gözetici, liberalizmin kurallarını sağlayıcı olacağı düşünülmektedir. Bu yapıyı sağlamak bakımından da bu otoritelerde görev alacak kişiler belirlenirken piyasa temsilcilerinin ve siyasal yönetimin üzerinde anlaşı sağladığı, kimlikleri kamuoyunda güven uyandıran, gölgelenememiş adlar yeğlenmektedir. Türkiye uygulamaları bakımından Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Kurulu bu kapsamda olması istenen; ancak, en başından itibaren bunu hiç gerçekleştiremeyen bir kurum olmuştur. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na yapılan ilk atamanın iktidarda bulunan parti kontenjanları oranına göre yapılması bağımsız yönetsel otorite kavramıyla çelişki oluşturmuştur. Ardından, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun başına bir Başbakan Yardımcısı başkanlığında birkaç bakandan oluşan bir komitenin getirilmesi ve en son olarak da bu Kurumun ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı ile ilgilendirilmesi uygulamaları bağımsız yönetsel otorite kavramına tümüyle aykırılık oluşturmuştur.

<sup>64</sup> 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı "Bankalar Kanunu", 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete, Yasa, 3-1. Md.

<sup>65</sup> 4389 sayılı Yasa, 3-3. Md.

<sup>66</sup> Oğuz Sancaktar, "İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", **Bankacılar Dergisi**, Türkiye Bankalar Birliği, Sayı:37, Haziran-2001, ss.48-49.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

Başlangıçta böyle düşünülmüş olsa da, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Kurulu bağımsız yönetsel otorite değildir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun karar organıdır ve yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri başkan olarak atanır ve kurulu başkan temsil eder.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun yürütme organı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanı'dır. Kurumun yönetimi ve temsili ile Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesi başkana aittir<sup>67</sup>.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun görev yetkileri ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Kurumun örgüt yapısı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu teşkilat Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde belirlenmiş ve izleyen maddelerde de Kurumun birimlerinin görevleri ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Kurumun merkezi Ankara'dır ve kurum merkez ve İstanbul birimleri ile diğer kentlerde ve yurtdışında gereksinime göre kurulacak birimlerden oluşur<sup>68</sup>. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun görev ve yetki alanına giren konuların oransal ve sayısal olarak çok büyük bir yoğunluğu İstanbul'dadır. Finans ve bankacılık kesiminin iki ticari kamu bankası dışında tümüyle merkezlerini topladığı tek kent İstanbul olmasına ve Kurumun mesaisinin çok yoğun bir bölümünü İstanbul'da geçirecek olmasına karşın, Kurum merkezinin Ankara seçilmesi son derece yanlış olmuştur. Finans ve bankacılık alanında etkinlikte bulunan kurum ve kuruluşların yöneticileri mesailerini bırakarak iki kent arasında görüşme trafiği yaşayacaklardır. Bu büyük iş, verim, emek ve kaynak kaybıdır. Bu anlamda, Kurumun merkezinin İstanbul olarak seçilmesi yerinde olurdu.

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun oluşturulmasıyla TC Merkez Bankası'na ve Hazine Müsteşarlığı'na bağlı ve bankacılıkla

---

<sup>67</sup> Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, 7. Md., 22.06.2000 tarih ve 24087 sayılı Resmi Gazete.

<sup>68</sup> Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, 11. Md.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

ilgili birimler tümüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na devrolunmuştur<sup>69</sup>. TC Merkez Bankası'nda Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü'nün önemli bir bölümü; Hazine Müsteşarlığı'ndan ise, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurul Başkanlığı ve Bankalar Yeminli Murakıpları ve Yardımcıları, Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'nün önemli bir bölümü bu kapsamda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na bağlanmıştır. Bu değişiklikten sonra Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun yönetim ve temsili Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na geçmiştir<sup>70</sup>. Fonun karar organı Fon Yönetim Kurulu'dur. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun başkanı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Yönetim Kurulu Başkanıdır. Dolayısıyla, Kurulun başkanı, Fonun da başkanıdır<sup>71</sup>.

#### **4. SERMAYE PİYASASI KURULU**

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), 28.07.1981 tarihinde kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu<sup>72</sup> ile yönetsel ve mali özerkliğe sahip, düzenleyici bir kamu tüzel kişiliği<sup>73</sup> olarak kurulmuştur. Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı ile ilgilidir ve merkezi Ankara'dadır. Kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır<sup>74</sup>.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda zaman içinde oluşan değişimleri kavrayabilmek, uygulamada ortaya çıkan sonuçlara göre yasada oluşan boşlukları ya da uyumsuzlukları gidermek amacıyla çeşitli değişiklikler yapılmıştır. En son ve en temel değişiklik 4487 sayılı Yasa<sup>75</sup> ile yapılmıştır.

Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur<sup>76</sup>. Kurul; ilgili Bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer

<sup>69</sup> 4389 sayılı Yasa, Geçici 1-b, 1-c, 1-d. Maddeleri.

<sup>70</sup> 4389 sayılı Yasa, 15-4. Md.

<sup>71</sup> Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği, 3, 4, 5. Maddeleri, 26.08.2000 tarih ve 24152 sayılı Resmi Gazete.

<sup>72</sup> 30.07.1981 tarih ve 17416 sayılı Resmi Gazete.

<sup>73</sup> 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı "Sermaye Piyasası Kanunu", 30.07.1981 tarih ve 17416 sayılı Resmi Gazete, 17/1. Md.

<sup>74</sup> 2499 sayılı Yasa, 17/2. Md.

<sup>75</sup> 18.12.1999 tarih ve 23910 sayılı Resmi Gazete.

<sup>76</sup> 2499 sayılı Yasa, 17/2. Md.

**Mükellefin Dergisi, Aralık 2003, Sayı:114, ss.159-171.**  
**Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Ocak 2004, Sayfa : 176-195.**

kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur<sup>77</sup>. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelere birini ikinci başkan olarak seçer<sup>78</sup>. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri bitenler yeniden seçilebilirler. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir<sup>79</sup>. Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez<sup>80</sup>.

2499 sayılı Yasanın 22'nci maddesi Sermaye Piyasası Kurulunun başlıca görev ve yetkilerini düzenlemektedir.

1. Sermaye Piyasası Kurulu, Kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak Kurul faaliyetlerini yürüten örgütten oluşmaktadır. Örgütte başkana bağlı olarak görev yapan başkan yardımcıları ve başkan yardımcılarında bağlı olarak da daire başkanları bulunmaktadır.

---

<sup>77</sup> 2499 sayılı Yasa, 18/1. Md.

<sup>78</sup> 2499 sayılı Yasa, 18/2. Md.

<sup>79</sup> 2499 sayılı Yasa, 19/2. Md.

<sup>80</sup> 2499 sayılı Yasa, 19/3. Md.

## **KAYNAKLAR**

1. İdari Reform Danışma Kurulu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler** (Rapor), TODAİE Yayınları, Yayın No:123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.
2. Mahfi Eğilmez, **Hazine**, Diyalog Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1997.
3. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Hazine Tarihçesi”, (Çevrimiçi) <http://www.hazine.gov.tr/hmtarihce.htm>, 02.08.2001.
4. T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Dış Ticaret Teşkilatı Tarihçesi”, (Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/ORGAN/TARİH.htm>, 03.08.2001.
5. T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, “Tarihçe” (Çevrimiçi), [http://www.gumruk.gov.tr/toc\\_tr.htm](http://www.gumruk.gov.tr/toc_tr.htm), 03.08.2001.
6. Memduh Yaşa, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978**, (Editör:Memduh Yaşa), Akbank Kültür Yayını, Apa Ofset Basımevi, İstanbul, 1980.
7. T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı “Tarihçe” (Çevrimiçi), <http://www.die.gov.tr/TURKISH/tarihce.html>, 07.08.2001.
8. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 63. Yıl**, Ankara, 2001.
9. T.C. Sayıştay “Tanıtım Broşürü” (Çevrimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr/>, 09.08.2001.
10. T.C. Sayıştay “Tarihsel Bağlam İçinde Sayıştay” (Çevrimiçi), a.g.s., 09.08.2001.  
Ziya Karamursal, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Seri:VIII, No:11, Ankara, 1940.  
TC Merkez Bankası “Tarihçe” (Çevrimiçi), <http://www.tcmb.gov.tr/>, 10.08.2001.  
TC Merkez Bankası “Banka'nın Yapısı” (Çevrimiçi), a.g.s., 13.08.2001.  
Oğuz Sancaktar, “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bankacılar Dergisi**, Türkiye Bankalar Birliği, Sayı:37, Haziran-2001.
11. İlgili kurumların kuruluş yasaları veya ilgili KHK'ler.