

FRANSIZ SAYIŞTAYI (*)

TARİHÇE

Fransa'da Yüksek Denetim Kurumunun (YDK) varlığı Orta Çağa kadar uzanır . Fransa YDK'sı 1319 yılında Kral V. Philip tarafından Hesap Dairesi adı altında ayrı bir kuruluş olarak organize edilmiş ve o tarihten beri Fransız ihtilali dönemine rastlayan 16 yıllık bir kesinti hariç varlığını sürdür gelmiştir. 1807 yılında 1. Napolyon tarafından YDK adı altında yeniden düzenlendi. Son 50 yıl süresince görevleri önemli ölçüde artırıldı. Örgüt yapısı görev ve yetkileri 22 Haziran 1967 tarihli bir kanun ile düzenlenmiştir.

FRANSIZ KAMU KURULUŞLARI ARASINDAKİ YERİ

Fransa bir Cumhuriyettir ve şu anda 1958 Anayasası ile yönetilmektedir. Devlet Başkanı, Cumhuriyetin başkanıdır ve halle tarafından doğrudan yedi yıl için seçilir. Devlet Başkanının her zaman ve özellikle olağan üstü hallerde geniş yetkileri vardır. Yasama yetkisi parlamento aittir. Parlamento halk tarafından doğrudan beş yıl için seçilen Millet Meclisi ile yerel temsili kuruluşlarca 9 yıl için seçilen Senato'da oluşur. Başbakan ve Bakanlardan oluşan Hükümet, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Millet Meclisi güvensizlik oyu ile düşürülür. Buna karşılık Meclis, Cumhurbaşkanıca feshedilebilir. Anayasal bir Konsey kanunların Anayasaya uygunluğunu denetler.

Yıllık Devlet bütçesi Hükümet tarafında hazırlanır ve Parlamento tarafından onaylanır.

- Anayasaya göre YDK'nın esas görevi Parlamento ve Hükümete mali kanunların uygulanmasının denetlenmesi konusunda yardım etmektir. Bununla beraber ikisinden de bağımsızdır. YDK, Devletin önemli organlarından biri olarak, Danıştay ve Yargıtay'la aynı düzeydedir.

MENSUPLARI

Fransa YDK'u bir Birinci Başkan, 7 Daire Başkanı 85 üye ve 158 denetçiden oluşur. Savcı, bilhasa yargısal işlemlerde kanunların uygulanmasını gözler.

Meslek Mensuplarının çoğunluğu ENA çıkışlı olup, kamu hukuku, ekonomi ve maliye konusunda yüksek seviyede eğitim görmüşlerdir. Sadece üyelerin üçte biri ile denetçilerin dörtte biri, Hükümet tarafından kıdem ve yaş şartları dikkate alınarak yüksek düzeyli kamu görevlileri arasından atanır. Göreve geliş şekillerine bakılmaksızın bütün meslek mensupları (Savcı hariç) yargıç statüsüne sahiptir ve dolayısıyla görevden azledilemezler.

(*) 15-16 Eylül 1992 tarihlerinde Fransız Sayıştay'ı üyesi J. Magnet ile Uzman Denetçi C. Camby Meller tarafından verilen konferans metni olup, Sayıştay Uzman Denetçileri Gül Alptürk ile Erol Akbulut tarafından dilimize çevrilmiştir.

Meslek mensuplarına belgelerin puantesi ve maddi kontrolünün yapılmasında idari personel yardımcı olur.

DENETİM ALANI

Sayıştay; Devlet hesaplarını, devletin mali yönetimini, milli kamu kurumlarını ve kamu şirketlerini denetler. Sayıştay, Devletten ve zorunlu denetime tabi kurum ve şirketlerden mali yardım olan özel ve kamu kurumlarının hesaplarını gerektiğinde denetleyebilir. Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşları tarzındaki bağımsız kurumların hesaplarını da denetler. Yerel kamu müesseseleri, şirketleri ve ortaklıklarının yönetim ve hesaplarının denetimi 1982 yılından beri yerel Sayıştaylarca (Chambre Regionales Des Comptes) yapılmaktadır.

Sayıştay, Maliye Bakanlığı görevlilerince uygulama sırasında kontrol edilen mali işlemlere müdahale etmez. Onun denetimi her zaman mali işlemlerin tamamlanmasından sonra gerçekleşir.

Sayıştay denetimi kısıtlı bir mali denetim değildir. O sadece incelemeye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının mali işlemlerinin ilgili kurum hesaplarına doğru olarak intikal edip etmediğini değil ayrıca bu işlemlerin mali mevzuata uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini de inceler. Yönetim denetimi denilen bu etkinlik kontrolü son on yıllarda sürekli gelişmiş ve standard bir uygulama halini almıştır.

Sayıştay'ın tüm mali işlemleri her yıl denetlemesi mümkün olmadığından yıllık denetim programını yaparak program dahilinde çalışmaya yetkilidir.

DENETİM USULLERİ

Denetim tek başına veya ekip halinde çalışan denetçilerce yapılır.

Denetim Sayıştay'a gönderilen veya yerinde incelenmek üzere saklanan hesapların ve kanıtlayıcı belgelerin incelenmesiyle başlar. Denetim sonucunda mevzuata aykırı görülen konular yazılı olarak sorumlulara bildirilir ve ilgililer bu hususlara birkaç gün veya hafta içinde cevap verirler.

Tamamlayıcı incelemeler denetlenen kurumun bulunduğu yerde yapılır. Denetçiler sadece denetlenen kurumun amirinden değil uygun gördükleri her kademedeki kişilerden de bilgi alabilirler. Mali işlemlere ilişkin bordro sözleşme, teklif mektubu gibi kanıtlayıcı belgeler ve hatta Devlet güvenliği, milli savunma ve Dış işleri gibi gizlilik arzeden konulara ilişkin belgeler istendiğinde istisnasız denetçilere verilir ancak denetçiler bu bilgilerin açıklanmasının kamu menfaatleriyle çelişebileceği konusunda uyarılırlar.

Denetim bulguları önce herhangi bir şekle tabi olmaksızın denetlenen kurum veya şirketin amiriyle görüşülür. Daha sonra bu belgeler denetçi tarafından rapora dönüştürülür ve bir kıdemli denetçinin incelemesinden geçerek Dairelerden birine verilir. Denetlenen kurumların amirleri ilave bilgi

verme talebinde bulunabilir veya Sayıştay bu kişileri ilave bilgi almak için çağırabilir. Daire, raportör denetçi de bulunduğu halde çoğunluk oyuyla raporda yer alan konuların yerinde olup olmadığına karar verir.

Kamu kuruluşları ve Devletin mali yönetimi ile mali kanunların uygulanmasına ilişkin genel rapor taslakları Daireler Kuruluna sunulur. Birinci Başkanın başkanlık ettiği bu kurula bütün Daire Başkanları ve üyeler katılır.

Böylece YDK yargı yetkisini haiz olan veya olmayan kurullardan oluşan bir yapıya sahiptir. Bu da YDK'yı, İngiliz ve Amerikan Sayıştaylarından ayıran en çarpıcı özelliştir.

DENETİM ŞEKİLLERİ

Hesapların Denetimi

Devletin genel hesabı her yıl Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Sayıştay'a sunulur. Sayıştay bu hesaba ilişkin Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte mali yıl sonuçlarını yorumlayan ve Hükümetin bütçeyi uygulamasına ilişkin gözlemlerini belirten bir raporu Parlamente'ye sunar.

Kamu müesseselerinin hesaplarının denetimi Sayıştay'ın yargı denetiminin bir parçasını oluşturur. Kamu şirketlerinin denetimi öncelikle özel denetçilerce yapılır ve söz konusu denetçilerin bulguları Sayıştay'a iletilir.

Yargı Denetimi

Devlet ve kamu müesseselerinin mali işlemleri (kamu şirketlerinininki hariç) kamu kuruluşlarının amirleri olan ve ita amiri sıfatıyla hareket eden kişilerce kararlaştırılır.

Fakat bu işlemler, görevlerinin iyi uygulanmasından sorumlu olan ve kamu gelirleri ve giderlerinin mevzuata uygun olarak toplanması, harcanması ve kontrolü ile yükümlü bulunan kamu saymanlarınca yerine getirilir. Sayıştay esas olarak, yargıç statüsüne sahip üyelerden oluşan ve saymanların sorumlulukları hakkında karar veren bir mahkeme olarak kurulmuştur. Sayıştay'ın bu fonksiyonu eskisine göre daha az önemli olmakla birlikte hala etkisini sürdürmektedir. Bunun nedeni saymanlarda mali işlemleri yaparken hata ve düzensizliklerden ötürü Sayıştay'a hesap verme zorunda olduklarını hatırlatan etkin bir kontrol mekanizmasına sahip oluşudur.

Saymanlar yıllık hesaplarını Sayıştay'a verirler. Bu hesaplar önce doğrulukları açısından denetlenirler. Ancak yargısal denetimin esas amacı saymanların gelirleri vadesinde tahsil etmek ve mali düzenlemelere aykırı harcama yapmama şeklindeki görevlerini tam olarak yerine getirmelerini sağlamaktır. Gelire ilişkin denetim, tahsil edilmiş gelirlerle tahsil edilmesi gereken gelirlerin karşılaştırılması suretiyle yapılır. Gidere ilişkin denetim ise yönetim denetimi sırasında kanıtlayıcı belgelerin sondaj yoluyla incelenmesi suretiyle yapılır.

Bu kontrolleri takiben saymanlara bir geçici hükümle gelirleri toplama ve mevzuata aykırı harcama yapma nedenleri sorulur. Saymanlara, yazılı olarak cevap vermek için iki aylık bir süre tanınır. Saymanların gerekçeleri yetersiz bulunduğu takdirde savcının hukuki açıdan görüşü alındıktan sonra tahsil edilmeye gelirlerle, mevzuata aykırı olarak gerçekleşen giderlerin saymana ödettirilmesi konusunda kesin karar alınır. Kesin hüküm yasal olarak bağlayıcıdır ancak sadece kanun ihlali durumunda veya prosedüre uyulmaması hallerinde Danıştay'a temyizen müracaat hakkı mevcuttur.

Sayman dışındaki kamu görevlilerinin Sayıştay'a karşı kişisel sorumlulukları yoktur. Fakat eğer bu kişiler mali ve diğer mevzuatı ve kanunları ihlal etmişlerse Sayıştay bu durumdakileri, savcı kanalıyla Bütçe ve Maliye Disiplin Mahkemesine gönderebilir. Danıştay ve Sayıştay üyelerinden oluşan ve Sayıştay Birinci Başkanınca yönetilen bu mahkeme, sorumluları bir yıllık ve bazı ödemelerde iki yıllık aylıkları tutarında cezaya çarptırabilir.

Yönetim denetimi

Daha önce de belirtildiği gibi yönetim denetimi halen Sayıştay işlemlerinin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bu denetim, denetlenen kurumların mali işlemlerinin bütçelerine ve mali mevzuata uygunluğunun hesapların detaylı bir şekilde genel olarak da sondaj suretiyle saptanması yoluyla yapılır ve gerektiğinde yazılı sorgu düzenlenir.

Ancak yönetim denetimi hukukilik denetiminin ötesine gider. 22 Haziran 1967 tarihli kanun açıkça Sayıştay'a kamu fonlarının iyi kullanımının sağlanması görevini vermiştir. Bu görev; denetlenen kurumun organizasyonu, çalışanların sayısı, özellikleri ve bunlara ödenen ücretlerin satın alma politikasının ve teçhizat politikasının incelenmesi ve söz konusu kurumun bu anlamdaki maliyetlerine kıyasen ürettiği hizmetlerin Devlete ve kamuya sağladığı faydanın karşılaştırılarak değerlendirilmesini içerir. Bu amaçla yapılan incelemeler çoğunlukla yerinde yapılır. Teknik konularda uzman kişilerin görüşüne baş vurulabilir.

Yukarıda belirtilen uygulamalar sonucu elde edilen denetim gözlemleri bir daireye iletilir. Söz konusu Daire gerektiğinde denetlenen kurum amirinin görüşlerini aldıktan sonra ilgili gözlemlerin yerinde olup olmadığına ve bu gözlemlerin denetlenen kuruma uygun görülen seviyelerde iletilip iletilmeyeceğine karar verir.

İşlerin yönetiminde saptanan aksaklıklara veya mali mevzuata aykırılıklara ilişkin gözlemler savcı aracılığıyla denetlenen kurum amirlerine iletilirler. Söz konusu kurum amirleri bu gözlemlere karşılık ne gibi tedbirler aldıklarını veya niçin bu gözlemlere katılmadıklarını belirten bir cevap vermek durumundadırlar.

Mali mevzuatın ihlalinde saymanın da sorumluluğu varsa, konu Sayıştay'ın yargı denetimi yoluyla çözülür.

Savcı da kendiliğinden veya Sayıştay'ın istemi üzerine mali mevzuat ihlaline ilişkin davalarla ilgili olarak Bütçe ve Maliye Disiplin Mahkemesi'ni harekete geçirebilir. Söz konusu ihlaller suç teşkil eden fiil niteliğini kazandığında savcı, gerekli işlemin yapılması için Adalet Bakanı aracılığıyla olayı Cumhuriyet Savcılığına iletir.

Denetlenen kurumların teşkilatına, yürürlükteki düzenlemelerin doğruluğuna veya kurum faaliyetlerinin doğruluğuna ilişkin gözlemler, Birinci Başkan tarafından imzalanan ve Kanunda (Referes) diye belirtilen özel bir mektup aracılığıyla sorumlu bakanların bilgisine sunulur ve bu mektuba üç ay içinde cevap verilmesi gerekir.

Kamu teşebbüslerinin yönetimine ilişkin gözlemler ilgili bakanlara ve eğer istiyorsa Parlamento'ya iletilir.

Birinci derecede önemi haiz olan veya Devletin en yüksek seviyelerince hakkında karar alınması gerekli görülen gözlemler yıllık kamu raporunun hazırlanmasıyla görevli iç komiteye gönderilir. Sorumlu bakanların cevaplarını da içeren söz konusu rapor, Sayıştay Genel Kurulunca kabul edilerek Birinci Başkanca Devlet başkanına ve her iki Meclis Başkan'ına iletilir. İlgili rapora Basın tarafından geniş yer verilir. Basın ayrıca ilgili Bakanlarla ve denetlenen kurum amirleriyle yapılan mülakatları da yayınlar ve bu raporlar halka satışa sunulur.

Bölgesel Hesap Mahkemeleri

Yerel Yönetimlere geniş yetkiler veren 1982 tarihli Ademi Merkeziyet Kanununa uygun olarak bu yönetimlerin, bağlı kamu işletmelerinin (ortaokul, hastane gibi) ve bağlı şirketlerin hesaplarının denetimi işi şimdiye kadar Sayıştay'ca veya onun gözetiminde Maliye Bakanlığı elemanlarınca yapılmakta iken, şimdi bir üye veya uzman denetçi tarafından Başkanlığa yapılan ve Sayıştay'ın çalışma usullerine göre görev yapan Bölgesel Hesap Mahkemelerine devredildi. Bölgesel Hesap Mahkemeleri kararlarına karşı temyiz yoluyla Sayıştay'a başvurulabilir ve bu mahkemelerin denetim gözlemleri yıllık rapora alınır.