

## FRANSIZ YEREL YONETIMLERI HESAPLARININ YARGISAL DENETIMI : BÖLGE HESAP MAHKEMELERİ\*

### LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COMPTES DES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES : LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

*Prof.Dr. Michel BELANGER*  
*Bordeaux Üniversitesi*  
*Kamu Hukuku Öğretim Üyesi ve*  
*Champagne-Wigny Belediye Başkanı*  
*(Çeviren : Prof.Dr. Durmuş TEZCAN*  
*D.E.Ü.Hukuk Fakültesi - İzmir)*

Küreselleşme olarak adlandırılan bu dönemde, yabancı hukuk sistemlerinin incelenmesi, olayların ve düşüncelerin hızla gelişimine devletlerin uyumu açısından, bugün her zamankinden daha fazla yararlı görünmektedir. Bu nedenle, şu veya bu devlette benimsenmiş yenilik getiren kurumlarla ilgilenmek gereksiz sayılmamalıdır.

Fransa'da 1982'de oluşturulan Bölge Hesap mahkemeleri, şüphesiz bu yenilikçi kurumlardan birini oluşturmaktadır.<sup>1</sup> Bu mahkemelerin kurulup, çalışmaya başlamaları, bu yirminci yüzyılın sonunda merkezi yönetim ve yerinden yönetim usullerinin gelişimi ile ilgili olarak, hukukî yönden ciddi bir gayret göstermeyi gerekli kılmıştır.

Fransa'da seksenli yılların başında yerel yönetimlerin malî konularını da ilgilendiren önemli bir idarî reforma girişildi. Başlangıçta amaç, yerinden yönetimin sistematik bir biçimde artışı sağlamaktı. Temel alınan metin, Komünlerin (köy ve belediyelerin), İllerin ve Bölgelerin Hak ve Hürriyetlerine İlişkin 2.Mart.1982 tarihli ve 82-213 sayılı yasa olup<sup>2</sup>, İlk bölümün ikinci başlığı altında komünlerin (köy ve belediyelerin) malî vesayetine son

-----  
\* Bu çalışma Milletlerarası Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye Şubesinde (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde) 13 Ekim 1994 tarihinde, Ankara'da verilen bir konferanstan hareketle kaleme alınmıştır.

<sup>1</sup> Bu konuda, ciddi olduğu kadar, sade ve öz bir eser olarak Jean RAYNAUD'nunki-ni zikredebiliriz. Bölge Hesap Mahkemeleri (Les Chambres regionales des comptes), Paris, Presses Universitaires de France yay, Collection "Que Sais-je", no: 2178. 2.b., 1992. Ayrıca "Jurisclasseur des Collectivites Locales" serisinde Lucile TALLINEAU tarafından kaleme alınan fasiküle de bakılabilir.

<sup>2</sup> Bkz. Journal Officiel de la Republique française (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 2.Mart.1982, s.730

vermek de öngörülüyordu. (Bu durum, 51. maddeyle il özel idareleri ve 82. maddeyle de bölge özel idareleri için de geçerli hale getirilmiştir). Bu temel yasa, görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin hesaplarının ön (a priori) denetimini kaldırmış, daha doğrusu, mevcut denetim, yerel yönetim maliyesinin sonradan ( a posteriori) denetimi sistemi ile değiştirilmiştir. Burada yargısal (hukukî) bir denetim söz konusu olmaktadır, zira, 2.Mart.1982 tarihli yasa, Bölge Hesap Mahkemelerinin kurulmasına ilişkindir (Madde 84).

Bölge Hesap Mahkemelerinin yenilikçi karakteri, gerçeği söylemek gerekirse, biraz zayıflatılmıştır. Çünkü, eskiden yönetimlerin en önemlilerinin sonradan (a posteriori) denetimi, doğrudan (ulusal düzeyde) Sayıştay tarafından, diğer yönetimlerin sonradan ( a posteriori) denetimi ise, devlet memurlarınca gerçekleştiriliyor ve bu sonuncuların il ve bölge idarelerini genel saymanlıklar (defterdarlar), komünleri (belediye ve köyleri) vergi daireleri denetliyordu. Böylece, denetim sistemi, 1982'den beri yeni bir usul çerçevesinde yeknesak hale getirilmiştir.

Bölge Hesap Mahkemelerinin kurulması, tarihi açıdan yerinden yönetimin genişlemesi fikrine bir yanıt oluştursa da, gerçekte, diğer yerinden yönetim faktörlerinin ağırlığını dengeleme fikrini ifade etmektedir. Kurulanlar siyasî ya da İdarî değil, yargısal Bölge Hesap Mahkemelerinin kurulması, tarihi açıdan yerinden yönetimin genişlemesi fikrine bir yanıt oluştursa da, gerçekte, diğer yerinden yönetim faktörlerinin ağırlığını dengeleme fikrini ifade etmektedir. Kurulanlar siyasî ya da idarî değil, yargısal organlar olmuştur. Oluşturulan yargısal (hukukî) denetim bir bütün olup, saymanlar kadar, ita amirleriyle yöneticileri de kapsar.

Reform bununla kalmıyor, süreklilik, bir başka deyişle evrimsellik gösteriyor. 1982 tarihli yasa hükümleri, Bölge Hesap Mahkemeleri konusunda 10 Temmuz 1982 tarih ve,82-594 sayılı yasa<sup>3</sup> ve aynı günlü 82-595 sayılı yasa<sup>4</sup> ile açıklık kazandı, ardından 5 Ocak 1988 tarih ve 88-13 sayılı yasa<sup>5</sup>, 15 Ocak 1990 tarih ve 90-55 sayılı yasa<sup>6</sup>, 6 Şubat 1992 tarih ve 92-125

-----  
3 Bölge Hesap Mahkemelerine İlişkin Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 13.Temmuz.1982, s. 2199

4 Bölge Hesap Mahkemelerinin Başkanlarına ve bölge hesap mahkemelerinin üyelerinin Statüsüne İlişkin Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 13.Temmuz.1982, s. 2201

5 Yerinden Yönetimin İyileştirilmesine İlişkin Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 6.Ocak.1988, s. 208.

6 Seçim Masraflarının Sınırlandırılmasına ve Siyasal Faaliyetlerin Finansmanının Açıklığa Kavuşturulmasına İlişkin Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 16.Ocak.1990, s. 643.

sayılı yasa<sup>7</sup> ve nihayet 29 Ocak 1993 tarih ve 93-122 sayılı yasa<sup>8</sup> ile değişikliğe uğradı. Bütün bu değişiklikler yerel yönetimlerin hesaplarının yargısal (hukukî) denetiminin daha ölçülü bir hale getirilmesi amacıyla yapılmış ve bunun sonucu olarak da, Bölge Hesap Mahkemelerinin yetkilerinde azalmaya (bazı noktalarda) olduğu kadar, genişlemeye de (bazı noktalarda) gidilmiştir. Oluşturulan hukukî yapının durumu, devlet denetiminin etkinliği ile yerel yönetimlerin korunması arasında gidip gelen (salınan) bir sistemin denge güçlüklerini göstermektedir.

### **I - Devlet Denetiminin Etkinliği :**

Yerel yönetimlerin hesaplarının yargısal (hukukî) denetimine ilişkin yasalarla yönetmelik hükümleri, Bölge Hesap Mahkemelerine, denetimin teknik etkinliğini sağlama olanaklarını vermiştir. Bu yargı yerlerinin genişleme özelliği gösteren görev alanlarıyla kendilerine geniş yetkiler tanınması bu durumu ortaya koymaktadır.

#### **A - Bölge Hesap Mahkemelerinin Görev Alanlarının Genişleyici Özelliği :**

Her ilde (2 Mart 1982 tarihli yasa ile yapılan nitelendirmeye göre) Devlet temsilcisi ya da vali, Bölge Hesap Mahkemelerine uyuşmazlığı götürme yetkisine sahiptir. Bu durum, bu yargısal kurumun konumu itibarıyla yerel yönetimlerin malî ve bütçe işlemlerinin kamusal denetimi çerçevesinde yer aldığıni göstermektedir.

Görev alanının genişleyici özelliğini ortaya koyan dört değişik durum mevcuttur. Bunlardan ilki, valinin bir yerel yönetimin bütçesini zamanında kabul etmemesi halinde Bölge Hesap Mahkemesine başvurması haline ilişkindir<sup>9</sup>. Bölge Hesap Mahkemesi, bütçenin düzenlenmesi konusundaki önerilerini bir ay içinde yayınlayacağı bir görüşle açıklamak zorundadır. Ardından vali, bütçeyi düzenler ve yürürlüğe koyar.

İkinci olasılık, bir yerel yönetimin bütçesini gerçekten dengeli bir şekilde kabul etmemesi halinde söz konusu olur. Vali, ilgili yerel yönetimin kararının kendisine sunulmasından itibaren otuz gün içinde Bölge Hesap Mahkemesine baş vurur. Bölge Hesap Mahkemesi, yerel yönetimce otuz gün içinde alınması zorunlu yeni bir karar alınmasını talep eder. Yerel yönetim bunu reddederse, bütçe vali tarafından düzenlenip yürürlüğe konulur.

7 Cumhuriyetin Yerel Yönetimine Dair Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 8.Şubat.1992, s. 2064.

8 Rüşvetin Önlenmesine, Ekonomik Hayatın ve Kamusal Yöntemlerin Şeffaflığına İlişkin Yasa için bkz. Journal Officiel de la Republique francaise (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi), 30.Ocak.1993, s. 1588.

9 Örneğin komünler (köy ve belediye) için bütçenin "ilk şekli"nin her yıl 31 Marttan önce kabul edilmesi gerekir.

Üçüncü olarak, zorunlu kabul edilen masraflar<sup>10</sup> hakkındaki kurallara uyulmaması nedeniyle dava yoluna gidilir. Eğer bu tür bir masraf bütçeye kaydedilmemiş ya da yetersiz bir miktar konulmuşsa, vali (veya vergi dairesi, hatta doğrudan menfaatini ilgilendiren herkes) Bölge Hesap Mahkemesine başvurabilir. Bölge Hesap Mahkemesi, ilgili makama bir ihtar gönderir. Yerel yönetim tarafından gerekli önlemler alınmadığı takdirde, Bölge Hesap Mahkemesinin önerisi üzerine, bütçe, vali tarafından düzeltilip, yürürlüğe konulur.

Sonuncu olarak, bir yerel yönetimin bütçesinde gerçek bir açık<sup>11</sup> görülmesi halinde vali, Bölge Hesap Mahkemesine başvurur. Bölge Hesap Mahkemesi, iki ay içinde, gerekli islah edici önlemler önerir. Ayrıca, bu başvuru bütçe yılı içinde yapılmışsa, vali ertesi yıla ait bütçeyi, ilk şekliyle Bölge Hesap Mahkemesine bildirmek zorundadır.

### **B - Bölge Hesap Mahkemelerinin Geniş Yetkileri :**

Yasa koyucu Bölge Hesap Mahkemelerine önemli yetkiler vermek istemiştir. Bu durum gerek kişi bakımından yetki ve gerekse madde bakımından yetki konusunda doğrulanmıştır.

Öncelikle, Bölge Hesap Mahkemeleri, yerel yönetimlerin gerek kendilerine ait ve gerekse kendilerine bağlı kamu teşebbüslerinin kamusal hesaplarının yargılanması ile görevlidirler. Bunun yanında, yerel yönetimlerin bizzat veya kendilerine bağlı kamu teşebbüsleri aracılığıyla mali katkıda buldukları örgütlerin<sup>12</sup> işleyişini ve hesaplarını da denetleyebilirler.

Öte yandan, Bölge Hesap Mahkemeleri, yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin gözlemlerde bulunmak, rapor hazırlamak, görüş bildirmek ve yargısal karar vermek yetkisine aynı derecede sahiptir. Bu çerçevede, Bölge Hesap Mahkemeleri, örneğin, özel okullara mali yardımların yapılmaması konusunda uyarılarda bulunabilmişlerdir.

Bölge Hesap Mahkemelerinin kurulması, yerel yönetimlerin hesaplarının devletçe denetiminin etkinliğini şüphesiz artırmıştır. Bu durum karşısında, yerel seçilmiş yöneticiler, "mali hakimler hükümeti" oluşturduğu konusunda duydukları korkuyu dile getirdiler.

-----  
10 Özellikle bir yerel yönetimin bir meslek kuruluşuna katılımına bağlı masraflar söz konusudur.

11 Faaliyet bölümü gelirlerine ilişkin bu açık (nüfusu 20.000'den fazla olan komünlerle diğer yerel yönetimler için) % 5'e eşit veya daha fazla, (nüfusu 20.000'den az olan komünler için) % 10'dan daha fazla olmalıdır.

12 Karma ekonomiye tabi şirketler veya dernekler gibi.

## II - Yerel Yönetimlerin Korunması Gerçeği :

Yerel yönetimlerin hesaplarının devletçe denetleme zorunluluğu ile bunların özgürce yönetilmesini dengeleme yolu hem aranmış, hem de kabul edilmiştir. Bölge Hesap Mahkemelerine ilişkin 1982'den sonraki yasa metinlerinde bunlar arandı. Ayrıca idarî içtihatlarla tanındı.

### A - Koruyucu Yasa Metinleri :

1982 sonrasının birçok yasa metni, iki temel yönelimi esas alarak, yerel yönetimlerin hesaplarının yargısal denetim sistemini iyileştirmiştir.

İlk yönelim, malî yargısal denetimin aşırılıklarını azaltıcı önlemler almaya ilişkindir. 5 Ocak 1988 tarihli Yerinden Yönetimi İyileştirme Yasası<sup>13</sup>, bu yönde, küçük komünlerin (köylerin) malî denetimini sınırlamaya karar vermiştir<sup>14</sup>. Böylece il saymanına (Defterdara) bu komünlerin hesaplarını ödeme yetkisi tanımış, fakat Bölge Hesap Mahkemeleri bu şekilde aklanmış hesapları inceleme olanağını saklı tutmaktadır. Bir bakıma iki vitesli bir mali adalet oluşmuştur. 1988 tarihli yasa bundan başka, kredi, fon ve değerlerin "düzenli kullanımı" kavramı yerine "iyi kullanımı" kavramını ikame etmiş, bunun sonucu olarak da Bölge Hesap Mahkemeleri hakimlerinin geniş yetkileri belli bir oranda azalmıştır. 1988 tarihli yasa ayrıca, Bölge Hesap Mahkemelerine sürekli denetim görevi vermiştir.

İkinci yönelim, yargılamanın şeffaflığına ilişkindir. Yerel yönetimlerin bilgilendirilmesi iyileştirildi. 1990 tarihli yasa<sup>15</sup>, Bölge Hesap Mahkemelerinin sadece hazırlık çalışmaları (öneriler, raporlar, soruşturma çalışmaları) meslek sırrına bürünmüş ve açıklanabilirlik kapsamı dışında tutulmuş olduğu halde, yargısal kararları, görüşleri ve gözlemleri herkese açıktır. Bunun dışında, Bölge Hesap Mahkemeleri önündeki yargılamanın duruşmalı olma niteliği, bu yasa sayesinde genel bir biçimde teyit edilmiştir. 1990 tarihli yasa 16, Bölge Hesap Mahkemeleri tarafından kaleme alınan görüşlerle bu yargı yerlerinin işlemlerini uygulamak için valiler tarafından alınan kararlardan yerel yönetimlerin mümkün olduğunca çabuk haberdar edilmesini de öngörmektedir.

-----  
13 Bkz. yukarıda dipnot 5

14 Nüfusu 2000'den az komünler (köyler).

15 Bkz. yukarıda dipnot 6

16 Bkz. yukarıda dipnot 6

Bölge Hesap Mahkemelerinin faaliyetlerinin ölçülü bir şekilde sokulması, kaçınılmaz olarak bunların yetkilerinin sınırlanması sonucunu doğurmaz. 1992 tarihli Cumhuriyetin Yerel Yönetimine Dair Yasa<sup>17</sup>, vali veya bizzat yerel makama Bölge Hesap Mahkemelerinden bir yerel yönetimin ya da onun tarafından finanse edilen bir örgütün işleyişi hakkında soruşturma yapmasını talep edebilmesini hüküm altına alarak, anılan mahkemelerin soruşturma yöntemini genişletebilmiştir.

### **B - İdari İçtihat Yoluyla Koruma :**

Yerel yönetimlerin malî denetimi, hukuka uygunluk (kanunilik) denetimiyle tamamlanmıştır. İdari Yargı, bu anlamda<sup>18</sup> yerel yönetimlerin öz-gürlüklerinin korunmasına ilişkin olarak bazı sorunlar hakkında karar vermiştir. Önemli bir kararda, idari yargının en üst makamı olarak Danıştay, valinin, sadece uygulama yöntemlerine ilişkin değil, fakat bir yerel yönetimin bütçesine zorunlu masrafin yazılması ilkesi konusunda bile, Bölge Hesap Mahkemelerinin önerilerini uygulama dışında tutabileceğini kabul etmiştir<sup>19</sup>. Bu durumda açık bir biçimde gerekçelendirilmesi gereken valilik kararı<sup>20</sup>, idari yargıç önünde dava konusu yapılabilme sonucu doğurur. Bu ise, Bölge Hesap Mahkemelerinin rolünü önemli derecede azaltma anlamına gelir. Buna karşılık, aksine, bir Bölge Hesap Mahkemesi, valinin başvurusuna olumlu yanıt vermek zorunda değildir.<sup>21</sup>

Yerel malî yargısal denetim, idarî yargısal denetime paralel olmak zordur. Ayrıca, Bölge Hesap Mahkemelerinin yargısal kararlarının Sayıştay'da istinafi (temyizi) mümkündür. Bölge Hesap Mahkemelerinin faaliyeti bugün oldukça anlamlıdır: yıllık başvuru sayısı, doksanlı yılların başından beri, (ortalama üçyüzbin bütçe işlemi üzerinden) otuzbin civarındadır. Yerel yönetimlerin hesaplarının yargısal denetiminin hukuki yapısı ve uygulaması bugün Fransa'da, bütünüyle memnuniyet verici görünmektedir.

-----  
17 Bkz. yukarıda dipnot 7

18 Örneğin bir yerel yönetimin bütçesinin gerçek dengesi, bütçe kabul kararlarının kanunilik şartını oluşturur.(23.Aralık.1988 tarihli Tarn ili ile Barbut arasındaki davaya ilişkin Danıştay kararı, bkz. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Danıştay Kararlar Derlemesi), 1988, s. 466.

19 10.Şubat.1988 tarihli Brives-Charensac komünü ile Arnaud arasındaki davaya ilişkin karar, bkz. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Danıştay Kararlar Derlemesi), 1988, s. 54

20 10.Ekim.1990 tarihli Val-d'Oise valiliği ile ilgili Danıştay kararı, bkz.Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Danıştay Kararlar Derlemesi), 1990, s. 271.

21 4.Kasım.1988 tarihli Syndicat mixte du college de Val-d'Oise ile ilgili Danıştay kararı, bkz. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Danıştay Kararlar Derlemesi), 1988, s. 395.