

YARGISAL YÜKSEK DENETİM MODELİNDE FRANSA SAYIŞTAYININ ANALİZİ¹

ANALYSIS OF FRENCH COUR DES COMPTES IN NAPOLEONIC SUPREME AUDIT MODEL

Ökkeş YÜCEL*, Serpil AĞCAKAYA**

* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, okkesyucel@sdu.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0001-9545-1725>

** Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, serpilagcakaya@sdu.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0001-6345-1034>

ÖZ

Sayıştaylar demokratik toplumlarda yer alan kurumsal yapının ayrılmaz bir parçasıdır. Parlamenter demokrasinin vazgeçilmez organları olan Sayıştayların görev ve yapıları ülkelerin hukuki geleneğine, kültürüne, bölgesel ilişkilerine, siyasi sistemlerine, tarihi gelişimine ve kullandıkları dile göre farklılıklar göstermektedir. Günümüzde dünya Sayıştayları Westminster, yargı ve kurul modeli olarak gruplanmıştır. Fransa, yargı modelinin ortaya çıktığı ve dünyaya yayıldığı gelişmiş ülkeler arasında öncü konumdadır. Bu çalışmanın amacı Türk Sayıştayının da idari yapısının oluşumunda büyük etkiye sahip olan Fransa Sayıştayını tarihsel geçmişi, yasal durumu, idari yapılanması, görev ve yetkileri bağlamında incelemek ve Türk Sayıştayına öneriler sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim, Yargı Denetimi, Fransa Sayıştayı

Jel Kodları: L26, O18, R11, B21.

ABSTRACT

Court of Accounts is an integral part of the institutional structure of democratic societies. The structure and function of the Court of Accounts, the indispensable organs of parliamentary democracy, may vary from country to country due to their respective legal tradition, historic development, political systems, culture, language and regional affiliations. Today, supreme audit institutions in the world are grouped as westminster model, Napoleonic(judicial) model and board model. France is a pioneer among the developed countries where the Napoleonic model has emerged and spread to the world. The aim of this study is to examine the French Cour Des Comptes, which has a great influence in the formation of the administrative structure of the Turkish Court of Accounts, in the context of its historical background, legal status, administrative structure, duties and authorities and to submit proposals to the Turkish Court of Accounts.

Keywords: Supreme Audit, Judicial Audit, French Cour Des Comptes

Jel Codes: L26, O18, R11, B21.

¹ Bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi ÖYP Kurum Koordinasyon Birimi OYP-06497 no'lu proje tarafından desteklenen tez çalışmasından türetilmiştir.

1. GİRİŞ

Fransa, Clovis'in 486 yılında Fransa topraklarında birliği sağlamasıyla tarih sahnesindeki yerini almıştır. Monarşi yönetim şekli ile kurulan Fransa Devleti'nin başkenti Paris olmuştur (United Nations, 2006:2-6). Günümüzde İber Yarımadası'nı² Avrupa kıtasına bağlayan Fransa, Avrupa Birliği içerisinde yaklaşık 550 bin kilometrekare yüzölçümü ile en geniş topraklara sahip ülkedir. Akdeniz, Atlas Okyanusu, Manş Denizi, Kuzey Denizi ile birlikte Belçika, Lüksemburg, Almanya, İsviçre, İtalya ve İspanya ülkeleri ile komşuluğu bulunmaktadır. Günümüzde başkenti Paris olan ülkenin nüfusu yaklaşık 65 milyondur (Ekonomi Bakanlığı, 2017). Üniter bir yapıya sahiptir ve yarı başkanlık sistemi ile yönetilmektedir (United Nations, 2006:2-6). Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, NATO, G-8, G-20, Avrupa Birliği ve diğer çok uluslu birçok örgütün daimi üyesidir ve etkili bir küresel güç konumundadır (CIA, 2017).

Fransa ekonominin her alanında güçlü bir konuma sahiptir. Fransa Devleti bünyesinde bulunan Fransa Havayolları, Fransa Telekom, Renault gibi birçok büyük kurumunu kısmen veya tamamen özelleştirmiştir (CIA, 2017). 2016 yılı verilerine göre 2,4 trilyon dolar GSYH ile Almanya ve Birleşik Krallık'ın ardından Avrupa'nın üçüncü büyük ekonomisi, Amerika, Çin ve Japonya'nın ardından ise dünyanın altıncı büyük ekonomisi konumundadır. 41 bin dolar civarında bulunan kişi başı geliri ile dünyada 33. sırada, satın alma paritesine göre yaklaşık 42 bin dolar ile yine 33. sırada yer almaktadır (Worldbank, 2017). 1999 yılı itibari ile Avrupa Parasal Birliği içerisinde yer alan Fransa, Avrupa Birliği'nde yaşanan borç krizinden diğer Güney Avrupa ülkeleri kadar etkilenmemiştir. Son yıllarda Avrupa Parasal Birliği'nde kullanılan euro para biriminde, 1,35'lerde

olan Euro/dolar kurunun 1,05'lere kadar düşmesi, Fransa dâhil tüm birlik üyelerinin ekonomik göstergelerinde dalgalanmalar yaşanmasına neden olmuştur.

Ulusal ekonomisi ile dünyada önemli bir yeri olan Fransa, kamu harcamalarının GSYH içerisindeki %57'lik yeri ile dünyada en yüksek vergi oranlarının var olduğu ülkelerin başında gelmektedir. Mevcut veriler ışığında Fransa hükümeti toplamda 1,4 trilyon dolarlık bir kamu kaynağını kullanmaktadır. Fransa Hükümeti tarafından yapılan bu harcamaların yüksek denetiminden ise Fransa Sayıştayı(Cour Des Comptes) sorumludur (OECD, 2016:153).

2. FRANSA SAYIŞTAYI TARİHİ

Fransa Sayıştayını devletin en eski kurumlarından biridir. İlk olarak Orta Çağ'da krallıkla yönetilen Fransa'da, Kralın Mahkemesi (King's Court) olarak ortaya çıkmıştır. 1256 yılında yayınlanan bir buyruk ile üst Normandiya bölgesindeki belediye başkanları kendi muhasebe kayıtlarını tutarak ve yıllık olarak Kral Saint-Louis'e gönderecektir. 1320 yılında kraliyete ait Hesap Dairesi kralın mali egemenliğinin temsilcisi olarak kurulmuştur. Aynı yüzyılın sonlarında Hesap Dairesi Başkanı'nın ve Savcısı'nın görevleri belirlenmiştir (Cour Des Comptes, 2012:4).

15. yüzyıla gelindiğinde Hesap Dairesi, Fransa Monarşisi'nin 2. büyük kurumu olmuştur. Bu kurumun başlıca görevi ise kraliyete ait gelir kaynaklarının, kraliyetin malvarlığının korunması ve denetlenmesi olmuştur. Kurum kovuşturmalar yürütmüştür ve para cezasının yanı sıra bireylere bedensel cezalarda vermiştir. Saymanlar ile diğer kamu görevlileri arasında ayrıma giderek farklı bir kurumsal nitelik kazanmıştır. 15. yüzyılın sonlarına gelindiğinde kralın bir buyruğu ile Hesap Dairesinde kovuşturma yapan görevlilere, kalıcı mali hâkimlik statüsü verilmiştir. Bu buyruk ile mali hâkimler ölüm, gönüllü

² İberya olarak da bilinen İber Yarımadası, İspanya ve Portekiz devletleri ile Birleşik Krallık yönetiminde olan Cebelitank'ın da yer aldığı yarımadadır.

istifa veya mahkûmiyeti gerektirecek bir ceza alması halinde görevlerinden alınabileceklerdi. 16. yüzyıldan itibaren kurumun saygınlığı ve etkisi azaldı. Olağanüstü mali kontrol yetkisi elinden alındı ve sadece sayman olarak görev yapan memurları yargılama yetkisi kaldı. 17. yüzyılda ise bölgesel olarak çalışan dairelerin kraliyete bağlanması sonucunda kurum bireysel ve kurumsal üstünlüklerini tamamen kaybetmiştir (Cour Des Comptes, 2012:4).

1320 yılında kurulan Hesap Dairesi beş yüzyıla yakın bir süre varlığını sürdürdükten sonra Fransız Devriminde,³ 17 Eylül 1791 tarihinde kapatılmıştır. Devrim sonlanıncaya kadar denetleme görevi yasama organına verildi ve denetimi gerçekleştirilmesi için Ulusal Hesap Kurulu oluşturuldu. Bu Kurul kamu malının uygun kullanımını garanti etmekten oldukça uzaktı. 19. yüzyılın başlarında Napolyon⁴ Hesap Dairesine benzer bir mali mahkemenin tekrardan kurulmasına karar verdi. 16 yıllık bir aradan sonra 1807 yılında günümüz Fransa Sayıştayını (Cour Des Comptes)⁵ kurulmuştur. Merkezi yapısı ile eşsiz bir kurum konumunda olan Fransa Sayıştayını, son derece sınırlı olması kaydıyla sadece imparatora bilgi verme sorumluluğu bulunmaktaydı (Cour Des Comptes, 2016a).

³ Fransa'da artan sosyal ve ekonomik eşitsizlikler, ekonominin yönetim problemleri, sürdürülemez ulusal borçlanma gibi nedenlerle oluşan sosyal ve siyasi ayaklanmalar sonucunda 18. yüzyılın sonlarında yaşanan devrimdir. Bu devrim sonucunda imparatorluklar parçalanma sürecine girmiştir ve sonrasında ulusal devletler ortaya çıkmıştır. Fransız Devrimi yeni devletlerin kurulmasına neden olmasının yanı sıra monarşilerin demokrasilere dönüşme sürecini de başlatmıştır.

⁴ Napolyon Fransız Devrimi sırasında askeri ve siyasi bir lider olarak ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın başlarında büyük bir imparator olmuştur ve güçlü bir imparatorluk inşa etmiştir. Tarihte en ünlü ve en tartışmalı liderlerinden biri olarak yerini almıştır.

⁵ Fransa Sayıştayının kurulmasının temelinde Fransız Devrimi İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde yer alan halkın kamu kaynaklarını kullanan kamu görevlilerinden, kamu kaynaklarının kullanımı hakkında hesap sorma hakkına sahip olması yatmaktadır.

Fransa Sayıştayının görevleri zamanla önemli ölçüde genişletildi. Özellikle 1946 ve 1958 Anayasaları ile birlikte saymanların denetiminin yanı sıra kamu kaynaklarının yönetiminde sorumlu kişilerin denetiminin de eklenmesiyle kamu kaynaklarının daha doğru kullanılması sağlanmıştır. 1958 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra ulusal şirketler, sosyal güvenlik kurumları ve kamu kaynaklarından teşvik alan özel şirketlerin de denetlenmesinin önü açılmıştır. Fransa Sayıştayını sürekli bir değişim içerisinde olmuş ve 1982 yılında yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri (Regional and Territorial Chambers of Accounts 'RTCAs')⁶ kurulmuştur (Cour Des Comptes, 2015a:1).

2001 yılında, 1958 Anayasası ile birlikte mali yasalarda yapılan değişikliklerle birlikte Fransa Sayıştayının görevleri büyük ölçüde artmıştır. Devletin bütçe programlarının performansının değerlendirilmesi ve muhasebe hesaplarının tasdik edilmesi görevi verilmiştir. Tasdik görevi 2005 yılında sosyal güvenlik sistemini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Fransa Sayıştayının görevleri özellikle kamu politikalarının değerlendirilmesi yönünde parlamentoya yardım etmesi yönünde güçlendirilmiştir. Kamu politikalarının değerlendirilmesi görevi 2011 yılında yapılan yasal değişiklikler ile güçlendirilmeye devam edilmiştir (Cour Des Comptes, 2012:5).

3. FRANSA SAYIŞTAYININ YASAL ALTYAPISI

Günümüz Fransa Sayıştayını 1807 yılında, 1791 Fransa Anayasası'na önsöz olarak eklenen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi temelinde kurulmuştur. Bu Bildirgenin 15.

⁶ Fransa Sayıştayının idari yapılanmasının anlatımında, temyiz yeri Fransa Sayıştayını olan bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri hakkında detaylı bilgi verilecektir.

maddesi toplumun, kamu kurumlarının idaresi ile ilgili hesap sorma hakkının bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu hesap sormanın yerine getirilebilmesi amacıyla Fransa Sayıştayı kurulmuştur (Yale Law School, 2008).

Fransa'nın 4 Ekim 1958 tarihinde yayınlanan Anayasası'nın 47. maddesinin 2. bölümünde Sayıştay Kurumu kendisine yer bulmuştur. Bu maddeye göre Fransa Sayıştayı hükümetin eylemlerinin izlenmesinde parlamentoya yardımda bulunacaktır. Bu yardımı da sosyal güvenliğin finansmanı yasalarının ve mali yasaların uygulanmasında hükümetin izlenmesinin yanı sıra kamu politikalarının değerlendirilmesi yoluyla yapar. Hazırladıkları raporlar yolu ile de vatandaşların bilinçlenmesine yardımcı olur. Aynı bölümün ikinci paragrafında kamu idarelerinin hesaplarının yasalara uygun ve doğru yapılmasını ve bu sayede söz konusu bu kamu idarelerinin mali durumlarının, mal varlıklarının, yönetimlerinin gerçek ve adil bir şekilde ortaya konmasını hüküm altına almıştır (Constitution of France, md. 47-2). Anayasada kendine son derece sınırlı yer bulan Sayıştay özünde denetleme, değerlendirme⁷, belirleme ve onaylama(tasdik) olmak üzere dört temel yetkisini anayasadan almaktadır.

Fransa Sayıştayının Anayasal olarak görevlerinden ilki olan denetleme kamu kaynaklarının uygun kullanılıp kullanılmadığının ortaya konması şeklinde tanımlanabilir. Fransa Sayıştayı kamu kaynaklarının etkin, verimli⁸ ve doğru bir

şekilde kullanılmasını sağlar. Uygun kullanılması veya hesapların doğruyu yansıtması(Proper use 'Regularity'), kamu idareleri tarafından yapılan eylemlerin Fransa tarafından çıkartılan yasalara ve diğer mevzuatlara, Avrupa Komisyonu tarafından çıkartılan yasalara ve diğer mevzuatlara uyumluluğun denetlenmesidir. Kaynakların etkin kullanımı, faaliyetler ile kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkinin mümkün olduğunca makul olmasının denetlenmesidir. Etkili kullanım ise Fransa Sayıştayının kurumlar tarafından belirlenen hedefler ile kurum faaliyetleri sonucunda elde edilen sonuçların uygun olmasının denetlenmesi şeklindedir (Cour Des Comptes, 2012:8-9).

Fransa Sayıştayının Anayasal görevlerinden ikincisi olan değerlendirme; belirli kurumlar veya kurul yapıları tarafından oluşturulmuş kamu politikalarının kontrol edilmesi olarak tanımlanabilir. Bu politikaların değerlendirilmesinde Fransa Sayıştayı ile Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri işbirliği içerisinde hareket etmektedir. Değerlendirme sürecinde uyulması gereken prosedürler 2011 yılında açıklığa kavuşturulmuştur (Cour Des Comptes, 2016b).

Fransa Sayıştayının Anayasal olarak görevlerinden üçüncüsü olan belirleme, kamu kaynaklarının yönetimi ile yetkilendirilmiş saymanların hesaplarındaki gelirlerin ve harcamaların gerçekliğinin ortaya konması olarak tanımlanabilir. Saymanlar tarafından oluşturulan hesaplar doğru ise saymanlar yükümlülükten kurtulurlar. Oluşturulan hesaplar sonucunda bir mali kayıp oluşması durumunda ise bu miktarın saymanlar tarafından ödenmesine karar verilir. Mahkeme tarafından verilen para cezalarının aksine saymanların ödemesi gereken bu mali yükümlülükler bakanlık tarafından iptal edilebilmektedir. Bir mahkeme olarak Fransa Sayıştayının belirleme en eski görevlerinden biri olmasına rağmen, eskisi gibi faaliyetlerinin

⁷ Bu yetkiler İngilizce olarak "assess, audit, evaluate, certify" kelimelerinden oluşmaktadır. Assess ve Evaluate kelimeleri Türkçe 'de değerlendirme olarak çevrilmektedir. Bu çalışmada Assess belirleme, evaluate ise değerlendirme olarak çevrilmiştir. Bu bölümün takip eden paragraflarında bu terimlere Fransa Sayıştayı tarafından verilen anlamlar geniş olarak ele alınacaktır.

⁸ Dünyada ve Türkiye'de Performans Denetimi kavramı "Etkinlik, Etkililik ve Ekonomiklik" ve "Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk" gibi birçok kavramla ortaya konmaktadır. Burada terimlerden ziyade denetimlerin yapılma şekli ön plana alındığında, Ekonomiklik veya Tutumluluk

denetiminin Fransa Sayıştayı tarafından ikinci plana atıldığı, ayrı bir denetim şekli olarak değerlendirilmediği ortaya çıkmaktadır.

büyük bir kısmını oluşturmamaktadır. Özellikle 21. yüzyıl başlarında kurumun belirleme konusunda yargısal yetkisi güçlendirilmiş ve çağdaş bir görünüm kazanmıştır. Bu denetim türünde en büyük eksiklik saymanlar tarafından yapılan yanlış hesap hareketlerinin belirlenmesinde, saymana bu hesap hareketlerinin yapılması için yetki veren yöneticiler hakkında değerlendirme sorumluluğunun bulunmamasıdır (Cour Des Comptes, 2016b).

Fransa Sayıştayının Anayasal olarak görevlerinden sonucusu olan onaylama yalnızca teknik bir konu olmaktan ziyade, kurumun onaylama alanında yeni bir yeterlilik ve müdahale alanına sahip olmasıdır. Onaylamanın nihai amacı kamuya şüpheye yer vermeyecek kapsamlı mali ve muhasebe bilgileri sunmak ve sosyal güvenlik kurumlarını ile devletin finansal durumunu daha saydam bir şekilde tasvir etmektir (Cour Des Comptes, 2012:10).

Mali Mahkeme Yasası(Financial Courts Code 'Code Des Juridictions Financieres')⁹ ve Bütçe Yasası (Budget Acts 'Lois de Finances') Fransa Sayıştayının yasal temellerini oluşturmaktadır. Mali Mahkeme yasası, Fransa Sayıştayını ile Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinin görevleri, sorumlulukları, kuruluşu, yeterlilikleri, atanmaları, yargılama yetkisi, hükümet ve parlamento ile ilişkileri gibi birçok konuyu düzenlemiştir. Bu yasa Fransa Sayıştayını ile birlikte ilgili mahkeme, konsey ve yüksek konseyler hakkında da bilgiler vermektedir. Son olarak 2018 yılı ocak ayında

güncellenmiş ve 2018 yılı ağustos ayı içerisinde güncelleneceği not edilmiştir (Code Des Juridictions Financieres, 1967 'Last Modified 01.01.2018').

2001 yılında yürürlüğe giren Bütçe Yasası, Fransa Sayıştayının görevleri hakkında birçok konuyu açığa kavuşturmuştur. Mali Mahkeme Yasası'nda olduğu gibi bu yasada da son 15 yıl içerisinde birçok değişiklik yapılmıştır ve Fransa Sayıştayının dinamik yapısının korunmasına katkı sağlamıştır. Fransa Sayıştayını isim olarak yasada geçmemesine rağmen, Fransa Anayasası'nda yer aldığı maddeye atıf yapılmıştır. Özellikle Bütçe Yasası'nın 57. maddesi parlamentonun bütçenin uygulanmasının değerlendirilmesini ne şekilde yapacağını, Fransa Sayıştayının bilgiye erişimdeki kısıtlamaları gibi birçok konuyu açığa kavuşturmuştur. 58. maddesinde ise yapılacak denetimlerin nasıl olacağı, hangi raporların parlamentoya veya ilgili kurullara/kurumlara sunulacağı, raporlara nelerin ekleneceği gibi birçok madde detaylı olarak incelenmiştir (Budget Acts, 2001).

4. FRANSA SAYIŞTAYININ İDARİ YAPILANMASI

Bilimsel çalışmalarda Sayıştayların sınıflandırılmasında kurul modeli ve Westminster model olmak üzere iki tür Sayıştay modeli¹⁰ bulunmaktadır. Westminster Sayıştay modelinde yargılama yetkisi yer almadığı için idari yapılanması nispeten karmaşık değildir. Kurul Modelinin yargılama yetkisine sahip olan Sayıştayları ise, karmaşık bir idari yapılanmaya sahiptirler. Sayıştayların dinamik yapıları göz önüne alındığında,

⁹ Fransa Sayıştayını Yasası, Fransa'nın resmi dili olan Fransızca ile yazılmıştır ve İngilizce veya Türkçe çevirisi bulunmamaktadır. Fransa Sayıştayını incelenirken İngilizce olarak yazılmış olan Fransa Sayıştayını(8,10,11,12 numaralı kaynakçalar) ve Fransa'nın diğer resmi kurumlarının sitelerinden(14,15 numaralı kaynakçalar), yayınlanan faaliyet raporlarından(5,6,7,9 numaralı kaynakçalar), anayasa(4 numaralı kaynakça), ve yasalarından(1,3 numaralı kaynakçalar), OECD, IMF, INTOSAI gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yazılmış makale ve teknik yazılardan(16, 17,19, 20, 21 numaralı kaynakçalar), yararlanılmıştır.

¹⁰ Kurul modelinde Sayıştayların yargı yetkilerinin olup olmasına göre ikiye ayrıldığı bilimsel çalışmalarda bulunmaktadır. Bu ayırım Kuzey Avrupa Ülkeleri ile Güney Avrupa Ülkeleri'ndeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Türkiye'de bu konuda yapılan birçok çalışma bu ayrımı dikkate almamakta bu iki Sayıştay modelini Kıta Avrupası Sayıştay modeli olarak görmektedir.

- Denetim görevi(Tüm Sayıştaylara özgü),
- Yargılama yetkisi(Kurul modelinin yargılama yetkisine sahip olan Sayıştaylara özgü),
- Yerel Hesap Mahkemeleri(Kurul modelinin yargılama yetkisine sahip olan Sayıştayların bir bölümüne özgü 'Söz gelimi Türk Sayıştayının yerel yapılanması bulunmamaktadır.')
- Sayıştay üyelerinin de yer aldığı mahkeme, konsey ve yüksek konsey olarak oluşturulan ilgili kurumlar(Fransa Sayıştayına Özgü),

Fransa Sayıştayını diğer ülke Sayıştaylarına göre daha karmaşık bir idari yapılanmaya sahip olmasını sağlamıştır.

Sayıştay modeli yer almaktadır. Westminster modelde, yargılama yetkisi yer almadığı için idari yapılanması nispeten karmaşık değildir. Kurul Modelinde ise yargılama yetkisine sahip olan Sayıştaylar¹¹ karmaşık bir yapıya sahiptirler. Sayıştayların dinamik yapıları da göz önüne alındığında, özellikle Fransa Sayıştayını diğer ülke Sayıştaylarına göre daha karmaşık bir idari yapılanması bulunmaktadır. Fransa Sayıştayının denetim bölümü, yargı bölümü ve idari bölümünün yanı sıra yerel mahkemeleri bulunmaktadır. Ayrıca Fransa Sayıştayını idari yapılanmasında ilgili kurumlar olarak mahkeme, konsey ve yüksek konsey yer almaktadır.

Fransa yasal sisteminin temelleri Roma Hukuku'nda var olan hukuk kurallarına dayanmaktadır. Yasal sistemleri adli ve idari olmak üzere iki temel bölüme oluşmaktadır. Yargısal bölümde ilk derece mahkemeleri, temyiz mahkemeleri bulunmaktadır. İdari bölümde ise Danıştay, Özel İdari Yargı ve Mali Mahkemeler bulunmaktadır. Özel İdari Yargı alanında Mülteci Kabul Kurulu, Yerel Sosyal Yardım Komisyonu gibi idari yargı organları bulunmaktadır. Fransa

Sayıştayının da aralarında bulunduğu Mali Mahkemeler alanında ise Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri ile Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi de yer almaktadır (Ministry of Justice, 2012:4-6).

Fransa Sayıştayını, Sayıştay Başkanı tarafından temsil edilir. Sayıştayın idari yönetiminden sorumlu bir Genel Sekreter ve iki Genel Sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Fransa Sayıştayının yargı bölümü 7 daire ve Başsavcılık Ofisinden oluşur (Cour Des Comptes, 2016b). Fransa Sayıştayını çalışanları yargı ve denetim bölümü, kontrol bölümü, yardımcı kontrol bölümü ve idari yönetim bölümü olmak üzere dört bölümde görevlerini yerine getirmektedir. Sayıştay Başkanı, Genel Sekreter, daire başkanları, baş denetçiler, denetçiler ve denetçi yardımcılarını yargı ve denetim bölümünde yer almakta ve 237 kişi yargı bölümünde çalışmaktadır. Raportörler, uzmanlar ve kontrolörler kontrol bölümü altında yer almakta ve 204 kişi bu bölümde çalışmaktadır. Genel olarak belge oluşturma, yayınlama gibi sorumlulukları bulunanlar yardımcı kontrol bölümü altında yer almakta ve 81 kişi bu bölümde çalışmaktadırlar. Son olarak idari yönetim bölümü altında 203 kişi çalışmaktadır. Toplamda Fransa Sayıştayında 2015 verilerine göre 725 çalışan bulunmaktadır (Cour Des Comptes, 2015b:1).

Fransa Sayıştayını çalışanları genel olarak saygın Ecole Nationale D'administration (National School of Administration) eğitim kurumundan mezun olmaktadır (Rabrenovic, 2009:96). Bu eğitim kurumu, üniversiteden mezun olduktan sonra Fransa Sayıştayında görev yapacak olan hâkim ve denetçi adaylarının kamu hukuku, maliye ve ekonomi alanında gerekli vasıflara sahip olmasını sağlamaktadır (National Audit Office, 2005:93). Yıllık olarak yaklaşık 80 Fransa vatandaşı bu eğitim kurumu tarafından kabul edilmektedir. Zorlu iki yıllık eğitim sonucunda kuruma giriş sınavları ve eğitim sırasındaki performansları göz önünde bulundurularak öğrenciler arasında bir başarı sırası oluşturulur. Başarı sırasında ilk 15'te olan

¹¹ Almanya, Japonya gibi bazı ülkeler kurul modeli Sayıştay modelini uygulamalarına rağmen yargı erki bünyesinde yer almamaktadır veya bu yetki çok sınırlı olmaktadır.

öğrenciler; genel olarak Fransa Sayıştay, Danıştay, Dış İşleri Bakanlığı gibi kurumlarda çalışma isteğinde bulunmaktadırlar (Vernardakis, 2009:1-2).

Fransa Sayıştay hâkimleri, Fransa Başkanı tarafından yayınlanan kararname ile atanırlar. Sayıştay Başkanı, Başsavcı, daire başkanları ve baş denetçiler bakanları kurulu tarafından yayınlanan kararname ile atanırlar. Son olarak denetçi ve denetçi yardımcıları, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, savcılar için standart bir kararname çıkartılır. Görevlerinden uzaklaştırılmama Sayıştay Başkanı'ndan denetçi yardımcısına kadar tüm Fransa Sayıştay üyeleri için verilmiş bir haktır. Bu hak günümüz Fransa Sayıştayının kuruluşu olan 1807 yılında verilmiştir ve 1967 yılında yürürlüğe giren Mali Mahkeme Yasası ile de devam ettirilmiştir. Görevden uzaklaştırılmayan bu görevliler istedikleri takdirde emekliliklerine kadar Fransa Sayıştayında çalışabilmektedirler. Buna rağmen çalışanların birçoğu diğer kamu organlarında ve özel sektörde kariyerlerine devam etmektedirler. Hâkimler, baş denetçiler ve raportörler mesleklerine başlamadan önce yemin etmeleri gerekmektedir. Bu yemin metni "Görevlerimi eksiksiz ve sadakatle yerine getireceğime, dava dosyalarımı gizli tutacağıma, her türlü konuda saygın ve sadık bir hâkim olarak davranacağıma yemin ederim" şeklindedir (Cour Des Comptes, 2012:19).

4.1. Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri

Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri yerel yönetim ve sahip oldukları kurumların bütçesel faaliyetlerinin denetimini yapmak, yönetimlerini incelemek ve saymanların hesaplarını kontrol etmekle görevli bağımsız mahkemelerdir. İlk olarak 1982 yılında kurulan bu mahkemelerin yaptıkları kovuşturmalarda yetkilerinin ve yeterliliklerinin artırılması amacıyla günümüze kadar birçok yasal değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerle Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri mali hesapların güvenilirliğini, finansal durumlarının

sürdürülebilirliğini kontrol etmiş ve yerel kamu mali yönetiminin niteliğini ve doğruluğunu sağlamıştır (Cour Des Comptes, 2016c).

2012 yılı itibari ile Fransa Metropollerinde ve Fransa'nın denizaşırı topraklarında on beş bölgesel hesap mahkemesi bulunmaktadır. Ayrıca Fransa'nın deniz aşırı topraklarında altı yerel hesap mahkemesi¹² bulunmaktadır. Fransa Sayıştay Başkanı Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinin konseyine başkanlık eder. Fransa Sayıştay Başsavcısı ise bu mahkemelerdeki savcılar arasındaki iletişimi yönetir. Fransa Sayıştay bu mahkemelerde verilen kararların temyiz yeridir. Bu mahkemelerin denetlenmesi için Fransa Sayıştay tarafından hâkim görevlendirilir. Ayrıca Fransa Sayıştay bu mahkemelerin beşeri ve mali kaynaklarının yönetilmesinden sorumludur. Fransa Sayıştay ile güçlü bağları bulunan ve yerel mali politikaların değerlendirilmesinde Fransa Sayıştayına yardım eden bu mahkemelerin faaliyetlerinin bir kısmı yıllık mali raporda yer almaktadır (Cour Des Comptes, 2012:26-27).

Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri kamu kaynaklarında bir hesap açığı veya kayıp meydana geldiğinde, kamu gelirleri tahsil edilemediğinde, yapılan harcamaların ödemeleri uygun şekilde yapılmadığında ve saymanların hatasıyla kamu organlarının tazminat ödemesi durumunda yargılama yapmakla yükümlüdür. Bu mahkemeler tarafından üstlenilen denetimler ya yıllık denetim programlarının bir parçası olarak

¹² Fransa, dünyada deniz aşırı toprakları bulunan ve GSYH içerisinde kamunun yeri oldukça büyük olan bir ülkedir. Bu ve benzeri nedenlerle 1982 yılı sonrasında âdemi merkezîyetçi bir yapılanma içerisine giren Fransa'daki yüksek denetim, Fransa'nın büyük şehirlerinde ve deniz aşırı topraklarında Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri kurularak büyük bir dönüşüm sağlamıştır. Fransa'nın deniz aşırı topraklarında bulunan Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri; Güney Atlantik Okyanusu, Kuzey Atlantik Okyanusu, Kuzey Amerika, Hint Okyanusu, Avustralya'nın güneyindeki adalarda ve Kanada'nın kuzeyinde bulunmaktadır. *Bu konulara maps.google.com da arama yapılarak ulaşılmıştır.*

ya da valilerin istekleri sonucunda yapılırlar. Genel olarak Fransa Sayıştay ile birlikte çalışan bu mahkemeler denetimlerini çok çeşitli konularda yaparlar ve genel olarak yapılan bu denetimler sonucunda oluşturulan raporlar kamuoyuna sunulur (Cour Des Comptes, 2016c).

4.2. İlgili Kuruluşlar

Yargı yetkisine sahip olan Fransa Sayıştay bazı yetkilerini, bünyesinde Fransa Sayıştay üyelerinin de bulunduğu ilgili kuruluşlara bırakmıştır. Bunlardan ilki belirli suçların kovuşturulmasını yapmakla sorumlu Danıştay ve Sayıştay üyelerinden oluşmuş Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesidir. İkincisi vergi ve diğer mali yükümlülüklerin olası etkilerini inceleyen Zorunlu Katkılar Konseyidir. Üçüncüsü ise kamu maliyesi ve makroekonomik tahminlerin gerçekçiliğini değerlendiren Kamu Maliyesi Yüksek Konseyidir.

4.2.1. Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi

Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin kuruluşu kamu kaynaklarının özel bir koruma gerektirmesi amacına dayanmaktadır. Bu amacın karşılanması ve kovuşturmaların yapılması amacıyla özel bir idari mahkeme olarak Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi karşımıza çıkmaktadır. Fransa Sayıştayından farklı bir mahkeme olmasına rağmen Fransa Sayıştay Başkanı bu mahkemeye başkanlık etmektedir (Cour Des Comptes, 2015c).

1948 yılında kanunla kurulan Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesinin üyeleri eşit sayıdaki Danıştay üyelerinden ve Fransa Sayıştay baş denetçilerinden meydana gelmektedir. Bu mahkemenin başkan yardımcısı Danıştay mali bölüm başkanıdır. Davalar ilke olarak mahkemenin iki bölümünden birine gelir. Savcılar, parlamento, Başbakan, Maliye Bakanlığı veya hükümetin yetki alanları kapsamındaki diğer üyeleri belirli bulgularla birlikte bu mahkemeye başvurabilirler. Ayrıca Fransa Sayıştay ile Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri kendilerine gelen davaları Başsavcılık yoluyla bu mahkemeye

yönlendirebilir (Cour Des Comptes, 2012:30).

Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi memurlar, siviller, askeri görevliler, yerel otoriteler, kamu kurumları ve Fransa Sayıştayının denetim kapsamında bulunan diğer organlar hakkında soruşturma yapabilmektedir. Mahkeme tarafından yerine getirilecek olan soruşturma konuları yetkisiz kişilerin harcama yapılması, aşırı harcamaların gizlenmesi, harcamalara hatalı kaynak aktarılması, mali kontrol ile ilgili kurallara ve Fransa Sayıştay tarafından vergi iadesi kararlarına uyulmaması olarak sayılabilir. Bu mahkeme tarafından verilen bir karardaki yerine getirilmesi gereken yükümlülüğün tam olarak yerine getirilmemesi durumunda para ödeme cezasına hüküm verilir ve bu mahkeme kararına uymama durumunda ise cebri icra uygulanır (Cour Des Comptes, 2012:31-32).

4.2.2. Zorunlu Katkılar Konseyi

Zorunlu Katkılar¹³ Konseyi Fransa Sayıştayının himayesi altında kurulmuştur. Konsey kanun ve kuralların ekonomik, sosyal ve bütçesel olumlu veya olumsuz etkileri ile yapılacak değişikliklerde bu etkilerin değişimi üzerine değerlendirme yapmakla görevlidir. Ayrıca konseye gelen istekler üzerine yasa veya kuralların olumlu, olumsuz yönleri üzerine öneriler sunmakla görevlidir (Cour Des Comptes, 2015c).

2005 yılında kanunla kurulan Zorunlu Katkılar Konseyi çok geniş bir çalışma alanına sahiptir. Bu alan ilk olarak devlet, bölgesel otoriteler ve kamu kurumları tarafından konan vergi ve diğer mali yükümlülükleri ikinci olarak ise sosyal güvenlik kurumları tarafından toplanan

¹³ Zorunlu katkılar terimi “mandatory contributions” kelimelerinden çevrilmiştir. Konseyin oluşumu, çalışma alanı ve görevleri incelendiğinde, “mandatory contributions” ifadesinin devlet tarafından alınan vergi ve diğer mali yükümlülüklerin tanımlanmasında kullanıldığı görülmektedir. Konseyde bu vergi ve diğer mali yükümlülüklerin etkilerinin değerlendirmesini yapmakla görevlidir.

zorunlu katkıları kapsamaktadır. Bu konsey çalışacağı konuları kendi isteği dâhilinde seçer. Fakat Başbakan, parlamento, Senato ve Mali ve Sosyal İlişkiler Komisyonunun istekleri dâhilinde olan konularda çalışma yapmak zorundadır. Bu konsey yaptığı çalışmalar sonucunda yıllık olarak iki adet rapor¹⁴ oluşturmakla görevlidir (Cour Des Comptes, 2012:31-32).

Fransa Sayıştay Başkanı konseye başkanlık etmektedir. Konseyin on altı üyesi bulunmaktadır ve bunlardan sekizi hâkim veya üst düzey kamu görevlisidir. Diğer sekizi ise Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sosyal Politikalar Bakanlığı, Meclis Başkanı ve Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından belirli niteliğe sahip sivil halktan seçilen kişilerden oluşmaktadır (Cour Des Comptes, 2015c).

4.2.3. Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi

Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi mali kanunlar hakkında görüş bildirmesi gereken bağımsız bir organdır. 2012 yılında kanunla iki temel görev verilen bu konseyin birinci görevi mali kanunlarda yer alan makroekonomik tahminlerin gerçekçiliğinin değerlendirilmesidir. İkinci görevi ise merkezi yönetimin, sosyal güvenlik kurumunun ve yerel yönetimlerin çok yıllık yapısal uyumunu ile Fransa'nın Avrupa taahhütlerinin ne oranda gerçekleştirildiğini kontrol etmesidir (High Council of Public Finance, 2015).

Bu Konsey henüz yeni kurulmuştur. Hükümet tarafından sunulan makroekonomik ve mali tahminlere etki edip etmeyeceği hakkında tam bir değerlendirme yapmak için henüz erkendir. Avrupa Birliği Borç Krizi ve Brexit gibi olayların yaşandığı yıllarda kurulan Konsey kendisinden bilgi talep edilmesi durumunda ortalama yedi gün içerisinde görüşünü

¹⁴ Zorunlu Katkıları Konseyi tarafından hazırlanan raporlar; vergi ve diğer mali yükümlülükleri tartışmaya açmıştır ve bu konular ile ilgili oluşturulan raporlar medyada geniş yer bulmuştur. 2006-2011 yılları arasında, Fransa Sayıştay resmi sitesindeki bu raporlar 790,000 defa ilgililer tarafından indirilmiştir.

açıklamaktadır (High Council of Public Finance, 2015).

Konseyin farklı kurumsal özgeçmişleri olan on üyesi¹⁵ bulunmaktadır. Bunlardan dördü Fransa Sayıştay üyesidir. Dördü parlamento tarafından atanmaktadır. Bir uzman Mesleki Örgütler ve Sendikalar Danışma Kurulu tarafından atanır. Son olarak bir uzman ise Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırmalar Kurumu genel müdürü tarafından atanır (Cour Des Comptes, 2015c).

5. FRANSA SAYIŞTAYININ DENETİM VE DİĞER GÖREVLERİ

Dünyada asli görevi ulusal yüksek denetim olan Sayıştayların bu görevlerinin yanında birçok görevi olabilmektedir. Fransa Sayıştay mali denetim, uygunluk denetimi, etkinlik ve verimlilik denetimi¹⁶ yapmaktadır. Bunların yanında denetim olarak değerlendirilebilecek sayman hesaplarını belirlenmesi, sosyal güvenlik kurumlarının hesaplarının onaylanması ve kamu politikalarının değerlendirilmesi Fransa Sayıştayının denetim benzeri diğer görevleridir. Fransa Sayıştayının denetim haricinde raporlama ve yargılama görevi bulunmaktadır. Ayrıca Fransa Sayıştay; Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesine, Zorunlu Katkıları Konseyine ve Kamu Maliyesi Yüksek Konseyine Fransa Sayıştay çalışanlarından üye göndermektedir.

5.1. Denetim görevi

Fransa'da kamu kaynaklarının kullanımının denetlenmesinden sorumlu yüksek organ

¹⁵ Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi resmi web sitesinde bulunan 2015 yılına ait bir içerikte on bir üyesi bulunduğu yazmaktadır fakat detaylı bilgi bulunmaktadır. Fransa Sayıştay resmi web sitesindeki verilerde 2015 yılına aittir ve bu bölümde Fransa Sayıştay resmi web sitesindeki veriler kullanılmıştır.

¹⁶ Performans denetimi verimlilik, etkinlik ve tutumluluk(VET) ilkelerini temel almaktadır. Fransa Sayıştay yaptığı denetimlerde verimlilik ve etkinlik denetimini ön planda tutarken tutumluluk denetimi sadece performans denetiminin tanımıyla bulunmakta görevleri arasında yer almamaktadır.

Fransa Sayıştayıdır. Fransa Sayıştayı üç temel değer üzerinde görevlerini yerine getirmektedir. Genel olarak baktığımızda bu değerlerden bağımsızlık denetim görevleri ilgili iken adil yargılama ve müşterek sorumluluk yargı görevleri ile ilgilidir. Fransa Sayıştayı kurulduğu yıl olan 1807'den günümüze bir mahkeme olmasının sonucu olarak bağımsızdır. Yargı erki bünyesinde kurulduğu için görevlerini hükümet ve parlamentodan bağımsız olarak yerine getirmektedir. Ayrıca hâkimlerine hâkimlik teminatının¹⁷ sağlanması ile kurumsal bağımsızlığının yanı sıra üyelerinin de bağımsızlığı teminat altına alınmıştır (Cour Des Comptes, 2016b).

Fransa Sayıştayının yaklaşık 40 hâkim ve raportörün yanı sıra uzman ve büro çalışanlarının bulunduğu 7 dairesi bulunmaktadır. Bu daireler bakanlıkların yönetiminin ve kamu kesimi muhasebe işlemlerinin, bakanlıkların yetkisi altında bulunan tüm ticari, endüstriyel, yönetsel kamu şirketleri ile organizasyonlarının yönetiminin ve muhasebe işlemlerinin denetiminden sorumludur (Cour Des Comptes, 2012:16) Bu daireler;

- 1. Daire: Ekonomi, bütçe ve mali kesimdeki bakanlıkları, kurumları ve şirketleri denetler. Ayrıca sayman hesaplarının onaylanmasından sorumludur.
- 2. Daire: Savunma, endüstri, enerji, dış ticaret, küçük ve orta ölçekli kuruluşlardan sorumlu bakanlıkları denetler.
- 3. Daire: Eğitim, kültür, araştırma ve kamu yayıncılığından sorumlu bakanlıkları denetler.
- 4. Daire: Başbakanlığın denetiminden sorumludur. Ayrıca Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinden gelen kararlara karşı temyiz işlemlerini yürütür.
- 5. Daire: İstihdam, çalışma, mesleki eğitim, konut ve sosyal konularla ilgili

sorumluluğu olan bakanlıkları denetler. Kamu kaynağı aktarılan kurumların denetiminden sorumludur.

- 6. Daire: Sağlık ve sosyal güvenlikten sorumlu bakanlıkları ve bu alanda var olan kurumları denetler.
- 7. Daire: Kamu çalışanları, bölgesel kalkınma planları, tarım, balıkçılık, çevre ve turizmden sorumlu bakanlıkları ve bu alanda var olan kamu kurumlarını denetlemekle görevlidir.

5.2. Yargılama görevi

Fransa Sayıştayı yargılama görevini iki temel değer ile yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi müşterek sorumluluktur. Bu değer denetimlerin bireysel, verilen mahkeme kararlarının ise kurul olarak verilmesini ifade etmektedir. Denetimlerin değerlendirilmesinde, doğası gereği hukuki veya hukuki olmayan sonuçlar ortaya çıkabilmektedir ve bireyler denetim sonucunda yargılamalarında farklı bakış açısına sahip olabilmektedirler. Yargılamanın kurul olarak yapılması bireysel tercihlerin keyfilikliğini önlemeye hizmet etmektedir (Cour Des Comptes, 2015d:9).

Yargılamanın ikinci değeri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de var olan adil yargılamadır. Son derece basit görünmesine rağmen uygulanması karmaşıktır. Yıllardır sürekli yapılan reformlarla önemli ölçüde uygulama yöntemi değişmiştir. Bu değer yargılamanın makul bir sürede yapılmasını, soruşturması yapılan kişinin görüşlerinin dinlenilmesini, bu kişilerin davaların tüm unsurları hakkında haberdar edilmesini ve kendilerine yöneltilen her türlü suçla cevap verebilmelerini içermektedir (Cour Des Comptes, 2012:7).

5.3. Diğer Görevleri

Fransa Sayıştayının denetim ve yargılama görevlerinin yanı sıra yıllık olarak kamu raporu(Annual Public Report)¹⁸

¹⁷ Hakimler teminatı sadece Fransa Sayıştay hakimlerine değil, aynı zamanda baş denetçi, denetçi, denetçi yardımcılarını, raportör ve uzmanlara sağlanmıştır.

¹⁸ Bu rapor ilk olarak devlet başkanına verilmek üzere 1807 yılında oluşturulmuştur. 1832 yılından itibaren bu rapor devlet başkanının yanı sıra meclise de sunulmaya başlanmıştır. Son olarak

yayınlanmaktadır. Rapor ile genel olarak Sayıştayın bir mahkeme olarak yaptığı görevler dışındaki çalışmaları sunulmaktadır. Bu raporun ilk bölümünde kamu politikalarının uygulanması, kamu kurumları, yerel otoriteler, yerel birimlerin yönetimi gibi yirmi kadar başlık bulunmaktadır. Raporun bu bölümünde kamuda sürekli olarak ortaya çıkan veya sürekli olmamasına rağmen önem arz eden mali konulara yönelik örnekler yer almaktadır. Yıllık kamu raporunun ikinci bölümünde Sayıştay tarafından verilen tavsiyelere uyulup uyulmadığı hakkında bilgi¹⁹ verilmektedir. Uyup uymama konusunda bir zorunluluk bulunmayan tavsiyelere, kamu kurum ve kuruluşlarının 2011 yılı itibari ile %72 oranında tamamen veya kısmen uyduğu görülmektedir (Cour Des Comptes, 2012:12).

Fransa Sayıştayını yıllık olarak yayınladığı kamu raporunun yanı sıra çeşitli raporlar oluşturmakta ve yayınlamaktadır. Kamu tematik raporu(Public Thematic Report), ülkenin mali hukukunun performansı üzerine rapor(Report on the Performance of Finance Laws), kamu maliyesinin mevcut durumu üzerine rapor(Report on the Situation and Outlook for Public Finance), sosyal güvenlik raporu(Social Security Report) hazırladığı diğer raporlardır (Cour Des Comptes, 2012:11,12).

6. SONUÇ

Fransa Sayıştayını analiz edildiğinde, dünya Sayıştaylarından ayrılan en önemli özelliklerinden biri yetkilerinden bir kısmını bünyesinde Fransa Sayıştayını üyelerinin de bulunduğu ilgili kuruluşlara bırakmasıdır. Danıştay ve Sayıştay üyelerinden oluşan Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi, bu iki yüksek mahkeme arasında uyumsuzlukların ortaya çıkmasının

önüne geçmektedir. Yasal mevzuattaki değişikliklerin ekonomik, sosyal ve bütçesel olumlu veya olumsuz etkilerini değerlendiren Zorunlu Katkılar Konseyinde, Fransa Sayıştayını üyelerinin yanı sıra bürokrasiden birçok üye bulunmaktadır. Sendikalardan, meslek örgütlerinden, Sayıştay üyelerinden oluşan Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi ise mali yasaların öngördüğü büyüme oranlarının ve diğer makroekonomik tahminlerin gerçekçiliğini değerlendirmektedir.

Fransa idari yapısı için üst düzey idari personel yetiştirmekle görevli olan Ecole Nationale D'administration Enstitüsü dünyada Üniversite-Sayıştay işbirliğinin en çarpıcı örneklerinden biridir. Yıllık olarak Fransa'da en başarılı 80 öğrenciyi kabul eden bu kurum, zorlu iki yıllık eğitim sonucunda giriş sınavları ve eğitim sırasındaki performansları bağlamında öğrenciler arasında bir başarı sırası oluşturulmaktadır. Başarı sıralamasında ilk 15'te olan öğrenciler Fransa Sayıştayında çalışma isteğinde bulunabilmektedir. Aldıkları nitelikli eğitim sonrasında kurumda mesleki deneyimde kazanan Fransa Sayıştayını mensupları, görevlerinden istifa edip özel sektöre de katkıda bulunabilmektedirler.

Fransa Sayıştayını merkez teşkilatına ek olarak 1982 yılından bu yana hükümetin yerel olarak uygulanan politikalarının değerlendirilmesine katkıda bulunmak amacıyla bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri kurulmaktadır. Bölgesel ve yerel mahkemelerin başında hâkimler bulunmaktadır. Fransa Sayıştay Başkanı bu mahkemelere başkanlık etmektedir. Fransa Sayıştay Başsavcısı ise bölgesel ve yerel mahkemeler için mali savcılık ağının oluşmasından sorumludur.

Sayıştayların asli görevi kamu kaynaklarının kullanımını denetlemektir. Dünya Sayıştaylarından farklı olarak Fransa Sayıştayını yaptığı denetimlerde verimlilik ve etkinlik denetimini ön planda tutmaktadır. Tutumluluk denetimi ise sadece performans denetiminin tanımında bulunmakta, Fransa Sayıştayının görevleri arasında yer

1938 yılında kamuya açık olarak yayınlanmaya başlanmıştır.

¹⁹ Fransa Sayıştayını kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiyeler vermektedir. İki veya üç yılı kapsayan bir süreç sonrasında, verilen tavsiyelere uyulup uyulmadığı Fransa Sayıştayını tarafından kontrol edilmektedir.

almamaktadır. Fransa Sayıştayının denetimlerinin yanı sıra denetim benzeri görevleri de bulunmaktadır. Bunlar sayman hesaplarının belirlenmesi, Sosyal Güvenlik Kurumlarının hesaplarının onaylanması ve kamu politikalarının değerlendirilmesidir. Fransa Sayıştayına verilen denetim ve denetim benzeri görev ve yetkiler Fransa Anayasası'nda düzenlenmiştir.

Fransa Sayıştayının geniş bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Denetim alanında bulunan muhasebe veya yönetim ile ilgili hiçbir belgenin denetimi engellenemez. Bu konuda dünya Sayıştaylarından farklı olarak Fransa Sayıştayının 15,000 Euro'ya kadar para cezası kesme yetkisi bulunmaktadır. Sayman hesaplarında var olan kamu zararı bağlamında da para cezası kesme yetkisi bulunmaktadır. Para cezasından farklı olarak saymanların ödemesi gereken kamu zararı bakanlık tarafından iptal edilebilmektedir.

Son olarak Fransa Sayıştayından esinlenilerek idari yapısı oluşturulan Türk Sayıştayını değerlendirmek gerekirse;

1961 Anayasası'nda yürütme bölümünde yer alan Sayıştay, 1982 Anayasası ile birlikte yargı bölümünde düzenlenmiştir. Türk Sayıştay Kurumuna 1996 yılında açık bir yasa hükmüyle performans denetimi yetkisi verilmiştir. 2003 yılında kabul edilen, mali anayasa niteliğinde olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay denetiminde mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve kamu zararı gibi kavramlar yer almıştır. Ayrıca aynı yasa ile iç denetim birim başkanlıkları kurulmuştur. 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu ile birlikte Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştay Kurumuna devredilmiştir. Denetimde çift başlılık son bulmuş ve Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir. Türk Sayıştayını, Fransa Sayıştayını bağlamında incelendiğinde elde edilen tespitleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Türk Sayıştayının idari yapılanmasında İstanbul, İzmir, Adana vb. illerde yerel hesap mahkemelerinin kurulması,
 - Türk Sayıştayını ile üniversite işbirliğinin güçlendirilmesi,
 - Türk Sayıştayını ve Danıştay üyelerinden ortak bir kurulun oluşturulması ve bu iki mahkemeyi ilgilendiren davaların bu kurulda karara bağlanması,
 - Türk Sayıştayına denetimlerinde kamu zararı dışında da para cezası verebilme yetkisinin tanınması,
 - Türk Sayıştayının görevleri arasında asli bir nitelik kazanan raporlamanın gözden geçirilerek, yıllık olarak hazırlanması gereken raporların azaltılması,
 - Türk Sayıştayını tarafından yapılan düzenlilik denetimi ve performans denetimine ek denetim ve denetim benzeri görevlerin verilmesi ve bu görevlerin anayasal olarak güvenceye alınması,
 - Türk Sayıştayını tarafından gerçekleştirilen farklı denetimlerin aynı raporda yayınlanması uygulamasının kaldırılması,
 - Performans denetiminin mali ve hukuki sonuç doğurmayacağı gibi kanun hükümleri getirilerek, bu denetim türünün niteliğinin azaltılmaması,
 - Performans denetiminin kurumları temel almaktan ziyade konu bazlı olarak yapılması,
 - Yargılamaya esas raporun oluşturulmasında gerekli olan esaslardan bir kısmının kaldırılarak düzenlilik denetiminin niteliğinin azaltılmaması,
- büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

1. Budget Acts. (2001). Constitutional bylaw No. 2001-692 of 1 August 2001 on budget acts, <https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>, (05.07.2018).
2. CIA. (2017). The World Factbook, Europe: France, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html>, (01.05.2017).
3. Code Des Juridictions Financieres. (1967). Last modified January 1, 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20170615>, (15.06.2017).
4. Constitution of France. (1958). <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>, (16.06.2017).
5. Cour Des Comptes. (2012). Cour Des Comptes, https://www.ccomptes.fr/content/download/56577/1453715/version/2/file/plaquette_institutionnelle_Cour_english_version_2012.pdf, (16.06.2017).
6. Cour Des Comptes. (2015a). Brochure of the Cour Des Comptes, <https://www.ccomptes.fr/content/download/89657/2122697/file/201509-english-brochure-Cour-des-comptes.pdf>, (16.06.2017)
7. Cour Des Comptes. (2015b). Discover the Key Elements, 2015 of the Cour Des Comptes, <https://www.ccomptes.fr/content/download/85346/2065067/version/2/file/201509-key-figures-2015.pdf>, (16.06.2017).
8. Cour Des Comptes. (2015c). Related Institutions, <http://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/Related-institutions>, (17.06.2017).
9. Cour Des Comptes. (2015d). Presentation of Cour Des Comptes, https://www.ccomptes.fr/en/content/download/83913/2042057/version/1/file/Presentation_Cour_english.pdf, (16.06.2017).
10. Cour Des Comptes. (2016a). History, <http://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/History>, (16.06.2017).
11. Cour Des Comptes. (2016b). Our Organisations, <http://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/Cour-des-comptes>, (16.06.2017).
12. Cour Des Comptes. (2016c). Regional and Territorial Chambers of Accounts, <http://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/Regional-and-Territorial-Chambers-of-Accounts>, (16.06.2017).
13. Ekonomi Bakanlığı. (2017). Fransa Ekonomik Görünüm, http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disIiskiler/ulkeler/ulke-detay/Fransa/ekonomik-gorunum?_afLoop=341456071633192&_afWindowMode=0&_afWindowId=qsd6r2iwp_1#!%40%40%3F_afWindowId%3Dqsd6r2iwp_1%26_afLoop%3D341456071633192%26_afWindowMode%3D0%26_a df.ctrl-state%3Dqsd6r2iwp_117, (01.05.2017).
14. High Council of Public Finance. (2015). The 2013-2015 Activity Report of the High Council of Public Finance, <http://www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Actualites/The-2013-2015-Activity-Report-of-the-High-Council-of-Public-Finance>, (19.06.2017).
15. Ministry of Justice. (2012). The French legal system, www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf, (10.02.2017).
16. National Audit Office. (2005). State Audit in the European Union, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf, (17.06.2017).
17. OECD. (2016). France, <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-france-oecd->

- economic-outlook-november-2016.pdf, (01.05.2017).
18. Rabrenovic, A. (2009). Financial Accountability As a Condition for EU Membership, www.comparativelaw.info/ar09.pdf, (17.06.2017).
19. United Nations. (2006). Republic of France Public Administration: Country Profile, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>, (17.06.2017).
20. Vernardakis, G. (2009). The National School of Administration in France and ITS Impact on Public Policy Making, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_19190.pdf, (17.06.2017).
21. Worldbank, (2017), GPD ranking (GDP), GNI Per Capita Ranking Atlas Method and PPP based(GNIPC), <http://datacatalog.worldbank.org/>, (10.02.2017).
22. Yale Law School. (2008). Declaration of the Rights of Man-1789, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp, (13.06.2017).