

FRANSA MALİ YÖNETİMİ İÇİNDEKİ SAYMANLIKLARIN DURUMU

Halil Kurt

Maliye Bakanlığı

Muhasebat Genel Müdür Yardımcısı

GİRİŞ

Gerek Devlet, gerekse mali yönetim sistemi içinde yer alan kurum ve kuruluşların örgütlenmesi bakımından Fransa ile Türkiye arasında temel bazı benzerlikler bulunmaktadır. Özellikle, Devlet bütçesinin uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili işlemlerle, bu işlemlere katılanların yetki ve sorumlulukları arasındaki benzerlikler daha belirgin olarak dikkati çekmektedir.

Bu yazıda; Fransa Kamu Mali Yönetim Sistemi içinde yer alan saymanlıklar çeşitli açılardan ele alınarak anlatılmaya çalışılmış ancak, okuyucuların daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmeleri açısından ülkemizdeki saymanlıkların durumu hakkında da genel bazı bilgilere yer verilmiştir.

1- TÜRKİYE'DEKİ SAYMANLIKLAR

1.1 Saymanlık Tanımı :

Mali Yönetimimizin temel düzenlemelerini yapan hatta "Mali Anayasa" olarak da nitelenen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 9 uncu maddesinde; "**Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim ve bu işlerle ilgili her türlü göndermeler ile bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay'a Yönetim Dönemi Hesabı verenlere sayman denir**" denilmek suretiyle saymanlık kuruluşunun yöneticisi ve sorumlusu olan saymanın genel bir tanımını yapılmıştır.

Saymanlar, 1050 sayılı Kanuna göre Nakit ve Mal Saymanı olmak üzere iki gruba, 832 sayılı Sayıştay Kanununa göre de Gelir, Gider ve Mal Saymanı olmak üzere üç gruba ayrılmışlardır.

1.2 Görev ve Sorumluluklar :

Saymanlar;

- Gelirleri toplamak, giderleri hak sahiplerine ödemek,
- Tahsil ve ödeme aşamasına gelmiş işlemlerle ilgili belgeler üzerinde inceleme yaparak evrakın doğruluğu ve kanunlara uygunluğunu sağlamak,
- Kendi ad ve hesabına saymanlık işlemleri yapan mutemetleri yakından izleyerek denetlemek ve hesaplarını kontrol etmek,

- Tüm nakit ve malları vezne ve ambarlarda saklamak, korumak, gerektiğinde ilgililerine vermek veya göndermek,

- Genel Bütçeye dahil dairelere ait taşınır malların satışında Hazineyi temsil etmek, Devlete ait taşınmaz malların kira ve ecrimisil bedellerini tahsil etmek,

- İhale komisyonlarına Maliye temsilcisi olarak katılmak,

- Yıl sonunda kalan ödenekleri tenkis etmek,

- Tüm bu işlemlerle ilgili gerekli kayıtları Devlet Muhasebe sistemi içinde tutmak ve çıkarılan hesap sonuçlarını aylık dönemler halinde Maliye Bakanlığı ve Sayıştaya göndermek ve Sayıştaya Yönetim Dönemi hesabı vermek,

gibi, kendilerine kanunlarla verilen görevleri yürütmekle sorumludurlar.

1.3 Bağlı Oldukları Yerler İtibariyle Saymanlıklar ve Çeşitleri :

Ülkemizde halen, bindörtüyzelli dolayında genel, ikiyüzelli dolayında da katma bütçeli kuruluşlara hizmet vermek üzere faaliyet gösteren toplam binyediyüz dolayındaki saymanlıktan binikiyüz dolayındaki saymanlık Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne, altmış dolayındaki saymanlık Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne, dörtüyz dolayındaki saymanlık Gelirler Genel Müdürlüğü'ne, yirmi dolayındaki saymanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne, üç adet saymanlık da Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak görev yapmaktadır.

Öte yandan; ikibinüçyüz dolayında genel, yediyüz dolayında da katma bütçeli kuruluş ve kuruma bağlı döner sermayeli işletmelerin saymanlık hizmetlerini yürütmek üzere onaltı ayrı idari otoriteye bağlı toplam üçbin dolayında Döner Sermaye Saymanlığı, Kanun ve K.H.K. ile kurulmuş fonların saymanlık hizmetlerini yürüten ve muhtelif idari otoritelere bağlı doksan dolayında da fon saymanlığı bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, bağlı olunan idari otoriteler açısından çok dağınık bir saymanlık yapılanması söz konusudur. Bu sağlıksız yapılanmanın doğal bir sonucu olarak muhasebe hizmetlerinin, (özellikle de Devlet hesaplarının konsolide edilmesi) ve en geniş anlamda Devlet kurum ve kuruluşlarının nakit yönetiminin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde önemli sayılabilecek bazı sorunlarla karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır.

Genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar dışında kalan Devletin diğer kurum ve kuruluşlarının muhasebe (saymanlık) hizmetleri de, her bir kurum ve kuruluşun kendi bünyelerinde oluşturdukları muhasebe (saymanlık) servisleri tarafından yürütülmektedir. Bu tür birimlerin sayılarının tespit edilmesi bile son derece güç hatta imkansız bulunmaktadır.

1.4 Uygulanan Hesap Planı :

Genel bütçeli dairelerle, katma bütçeli idarelerin mal muhasebesi harif muhasebe kayıt ve işlemleri, Devlet Muhasebesi Yönetmeliğine göre yürütülmektedir. Belediyeler ve özel idarelerde de aynı Yönetmelik hükümleri esas alınmaktadır. Bunların dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından bilanço usulüne göre defter tutan bütün kamu gerçek ve tüzel kişilere ait teşebbüs ve işletmeler ise 1.1.1994 tarihinden itibaren zorunlu olarak uygulanmak üzere, 26.12.1992 tarih ve mükerrer 21447 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 sıra numaralı Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ile yürürlüğe giren "Tekdüzen Hesap Planı"nı uygulamaktadırlar.

2- FRANSA'DAKİ SAYMANLIKLARIN DURUMU

Fransa Kamu Mali Yönetim sisteminin temel prensiplerinden birisi, "ita amirliği" ile "saymanlık" görevlerinin ayrılığıdır. Bu temel prensibin doğal bir sonucu olarak, bu görevleri yürüten görevliler ayrı idari otoritelere bağlı olarak görevlerini yürütmektedirler. Fransa'da; bu temel ilkeye çok sıkı bir şekilde bağlı kalınarak saymanlık görevinin güvenceye kavuşturulması sonucu hem daha sağlıklı bir mali kontrol yapma imkanı doğmuş, hem de muhasebe birimlerinde çalışanların muhasebe uzmanı kişilerden oluşması sağlanmış böylece; merkezi idarenin muhasebeye dayalı bilgi ihtiyacını elde edebilmesi kolaylaşmış öte yandan, en geniş anlamıyla Devletin tüm kurum ve kuruluşlarını kapsayan ve yürütülmesi pek de kolay olmayan "Kasa Birliği" sağlanabilmiştir.

1982 yılında yapılan yasal düzenlemelerle, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde birçok idare ve kuruluşa idari ve mali özerklik verilmesine karşın, saymanlık hizmetinin merkezi olarak organize edilmesi ve sürdürülmesi, "Sayman-İta Amiri" ayrılığı prensibine çok sıkı bir şekilde bağlı kalındığını gösteren ilginç bir uygulamadır.

2.1 Saymanlıkların Görev ve Sorumlulukları :

Fransa'daki saymanlıkların görev ve sorumlulukları;

- Doğrudan vergiler (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Ücretlilerden Alınan Vergiler, Mahalli İdareler Direkt Vergileri), Televizyon Harçları ve Vergi Dışı Gelirlerin tahsil edilmesi ve muhasebeleştirilmesi,
- Tasarrufların toplanması, Hazine Bonoları ve Devlet Tahvillerinin satılması,
- Devlete ait giderlerin hak sahiplerine ödenmesi ve yüzbinin üzerindeki bölge, vilayet, belediye ve kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebeleştirilmesinin tutulması ve ita amirlerine mali danışmanlık hizmeti verilmesi,

- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin ücret bordrolarının hazırlanarak tahakkuk ettirilmesi ve ücret ödemelerinin yapılması,
 - Emekli, savaş emeklisi ve mücahitlerin aylıklarının ödenmesi,
 - Taşradaki mali kontrolörlük görevinin yürütülmesi,
 - Devlet muhasebesinin tutulması ve çok sayıdaki ekonomik ve mali hesap verilerinin merkezileştirilmesi,
 - Sayıştay bölge odalarının yetki devretmesi halinde, yerel yönetimlerin hesaplarının denetlenmesi,
- şeklinde özetlenebilir.

Ancak; saymanlık ağı içerisinde en üst noktada bulunan ve hesapların nihai olarak merkezileştirildiği ve özel bazı fonksiyonları olan ve aynı zamanda Devletin mali veri tabanı merkezi konumundaki Hazine Merkez Saymanlığı'nın (A.C.C.T. : Agence Comptable Centrale de Tresor) görev ve sorumluluklarından ayrıca söz etmek gerekecektir.

Hazine Merkez Saymanlığı da (A.C.C.T.);

- Devletin kesin hesabının çıkarılarak parlamentoya sunulması,
 - Bilgisayar ortamında merkeze intikal eden saymanlık verilerinin kontrol edilerek doğruluğunun sağlanması,
 - Hazine hesabı ile ilgili olarak Fransa Merkez Bankasıyla doğrudan bağlantı kurarak nakit yönetimi ile ilgili muhasebe kayıtlarının tutulması,
 - Haftalık Hazine Durum Cetvelinin (Nakit Pozisyonu) hazırlanarak yayınlanması, bütçe uygulama sonuçları ve Hazine Durum Raporunun dönemler itibarıyla hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanması,
- görevlerini yerine getirmektedir.

2.2 Saymanlık Ağı :

Fransa Kamu Mali Yönetim Sistemi içinde çok önemli ve oldukça geniş bir yer tutan saymanlık ağı aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur.

Hazine Merkez Saymanlığı (ACCT) dışında,

- Yüz dolayında il veya bölge düzeyinde oluşturulan Hazine Genel Veznedarlıkları (TPG : Tresury Payer General),
- Doksan dolayında, büyük yerleşim birimlerinin bir kısmında oluşturulan Saymanlık Müdürlükleri (RF : Recettes des Finances-Gelir Servisleri),

- Üçbinsekizyüz dolayında da merkezi idareye ait sınırlı tahsil ve ödeme işlemleri yapan TPG'ye bağlı alt birimler (saymanlık postaları),

olmak üzere toplam dörtbin dolayında saymanlık birimi bulunmaktadır.

Tüm ayrıntıları ile Devlet muhasebesi bölge ve il düzeyinde örgütlenen TPG'ler ile RF'lerde tutulmaktadır. (TPG'lerin üç adedi Paris, üç adedi de Fransa'nın denizaşırı ülkelerinde bulunmaktadır).

TPG'lere bağlı alt saymanlık birimleri, sayman hesabına gelir tahsilatı ve ödeme yapmakta ancak, hesaplarını Sayıştaya değil, bağlı olduğu TPG'lere vermektedirler.

Otuz adet bölgede büyük birer bilgisayar sistemi bulunmakta ve bu sistemler Hazine Merkez Saymanlığındaki (ACCT) bilgisayar sistemine telefon hattı ile bağlı olarak çalışmaktadır.

„en alt saymanlık birimlerinde yapılan işlemlere ait kayıtlar bilgisayar ortamında veya kağıt ile TPG'lere getirilmekte, bu bilgiler önce TPG'lerdeki bilgisayar sistemlerine aktarılmakta bilahare, bölge bilgisayar sistemlerine, buradan da Paris'teki Hazine Merkez Saymanlığındaki (ACCT) bilgisayar sistemlerine transfer edilmektedir.

Böylece; bu ağ sayesinde ACCT tarafından günlük, haftalık ve aylık olarak bazı muhasebe raporları üretilebilmektedir.

Fransa'daki **tüm Saymanlıklar** ve onun alt birimleri aynı **idari otoriteye** (Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü) **bağlı** olarak görev yapmaktadırlar.

2.3 Uygulanan Hesap Planı :

Fransa'da uygulanmakta olan Devlet muhasebesi, hesap planı bakımından tüm Fransa'da uygulanan "Tekdüzen Hesap Planı"na uygun şekilde düzenlenmiştir. Bir yandan tek düzen genel muhasebe esaslarına uyulurken, diğer taraftan bütçe uygulamalarının ayrıntılarına uygun olarak oluşturulan bir bütçe yardımcı hesaplar uygulaması söz konusudur.

Devlet Muhasebesi Hesap Planı, çok sayıdaki ve farklı mahiyetteki bütçelerin tümünde uygulanmakta ve saymanlık hizmetleri belli bir idari yapı içinde tek elden yürütülmektedir.

3- SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bugün ülkemizde, farklı hesap planlarını uygulayan, farklı idari otoritelere bağlı ve gerek eğitim düzeyi, gerekse muhasebe bilgi düzeyi açısından çok farklı konumda bulunan ancak Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan beşbin dolayında sayman (Genel ve Katma Bütçe Kurum ve Kuruluş Saymanı), Döner Sermaye Saymanı ve Fon Saymanı görev yapmaktadır. Yerel

yönetimler ve kamunun diğer kesimlerini de dahil ettiğimizde bu sayının on-bine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Oldukça dağınık bir yapı içinde farklı hesap planları uygulayan ve farklı idari otoritelere bağlı saymanlık ve muhasebe birimlerinden Devletin mali istatistislerine ilişkin verilerin düzenli ve sağlıklı bir biçimde alınması ve bunların ilgili Devlet görevlilerine sunulmak üzere merkezde konsolide edilerek raporlanması ve bazı kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan "Kasa Birliği"nin sağlıklı bir biçimde oluşturulabilmesi ve bu uygulamanın sorunsuz bir biçimde yürütülebilmesi kanımızca mümkün görülmemektedir.

Saymanlıkların örgütlenmesi ile ilgili olarak Ülkemizde yaşanan bir başka sıkıntı ise, İta Amiri-Sayman ayrılığı ilkesine uyulmamasıdır. Maliye Bakanlığına bağlı yirmi dolayındaki Döner Sermaye Saymanlığı dışındaki tüm döner sermaye saymanlığı ve fon saymanlıkları ile genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlar dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarına saymanlık ve muhasebe hizmeti veren birimlerin bazı istisnalar dışında, sözü edilen kurum veya kuruluşların bünyesinde oluşturulduğunu varsayarsak, ülkemizde ita amiri-sayman ayrılığı ilkesine tam ve gerçek anlamda uyulmadığını belirtmek mümkündür.

Yazımızın önceki bölümünde yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Fransa'daki saymanlıkların yapılanmaları ile görev ve sorumlulukları Ülkemizdekinden önemli ölçüde bazı farklılıklar göstermektedir. Bu hususları ana başlıklar itibariyle şöyle sıralayabiliriz.

A) Fransa'da İta Amiri-Sayman ayrılığı ilkesine çok sıkı bir biçimde bağlı kalınmakta ve bunun aksi bir yapılanmaya hiçbir şekilde izin verilmemektedir.

B) Saymanlık hizmeti veren tüm birimler aynı idari otoriteye (Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü) bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Böylece; saymanlık ve muhasebe hizmeti veren birimlerde çalışan personelin standart bir muhasebe eğitiminden geçirilerek muhasebe konusunda uzmanlaşmaları sağlanabilmektedir.

C) Saymanlık ve muhasebe hizmetlerinin aynı idari otoriteye bağlı olarak yürütülmesi yanında, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında aynı hesap planına paralel bir Devlet muhasebesi uygulaması söz konusudur. Muhasebe uygulamasının bu kadar geniş alanda tekdüzene kavuşması; kamudaki muhasebe uygulama ve eğitim kopukluklarını bertaraf etmek suretiyle muhasebe eğitimine de büyük katkılarda bulunmuş ve böylece; Devlet mali istatistiklerine ilişkin verilerin oluşturulması kolaylaşmıştır.

Özetlemek gerekirse; İta Amirliği ile Saymanlık hizmetlerinde ayrılık, buna karşın uygulanan hesap planı ve saymanlıkların bağlı olduğu idari otoritede birlik ilkeleri, Fransız Kamu Mali Yönetiminin vazgeçilmez temel prensiplerini oluşturmaktadır.