

## Hukuki ve İdari Açından Napolyonist Devletlerde Teftiş Sistemi ve Teftiş Birimleri\*

**Yusuf SOYUPEK**

*Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,  
ysoyupek@hotmail.com*

### Öz

Türk teftiş sistemi, kamu yönetimi gibi Fransız modeli örnek alınarak yapılandırılmıştır. Fransız modeli, Napolyonist model veya Güney modeli denilen devlet türü yapılanmasıdır. Söz konusu model sadece Türk kamu yönetimini değil, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz kamu yönetim ve idare sistemini de etkilemiştir. Türkiye’de teftiş kurulları yetersiz ve etkisiz olduğu gerekçesiyle kaldırılmak istenmektedir. Benzer kamu yönetimi ve teftiş sistemi geleneklerine sahip ülkelerde son durumun ne olduğunu görmenin, Türkiye’deki tartışmalara farklı bir pencereden bakmaya katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Çalışmanın amacı, Napolyonist devlet geleneklerine sahip bazı Batılı ülkelerde teftiş sisteminin durumunun ne olduğunu ortaya koymaktır. Çalışmanın konusunu hukuki ve idari açıdan Napolyonist devletlerdeki teftiş sistemleri oluşturmaktadır. Teftiş birimleri, başta Fransa olmak üzere çalışmada yer verilen devletlerde varlığını devam ettirmektedir. Fakat son yıllarda teftiş birimlerinin görev ve faaliyet alanlarında önemli değişiklikler yapılmış, teftiş faaliyeti bu birimlerin yürüttüğü faaliyetler içerisinde alt sıralara gerilemiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Teftiş, Teftiş Sistemi, Teftiş Birimi, Napolyonist Devlet.

**JEL Sınıflandırma Kodları:** H830, M420, M480.

### Inspection System and Inspection Units in Napolyonist States from Legal and Administrative Aspect

### Abstract

Turkish inspection system as Turkish public administration is structured with respect to the French model. This model, not only the Turkish public administration, has also affected the public administration and management system of Italy, Greece, Spain and Portugal. Inspection boards in Turkey are required to be removed on the grounds that insufficient and ineffective. Similar traditions of public administration and inspection system have to see what the latest situation in these country, is thought to contribute to the debate on Turkey. The purpose of the study is to determine what happened in some Western countries which have the Napolyonist state traditions. The topic of this study consists of inspection systems in the Napolyonist state. Inspectorates continue its presence in other states including pioneering state France. However in recent years, significant changes have been made the tasks and activities of inspection units and inspection activities declined in the lower ranks of activities carried out by this unit.

**Keywords:** Inspection, Inspection System, Inspection Units, Napolyonist State.

**JEL Classification Codes:** H830, M420, M480.

\* Bu çalışma, “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş Sistemi ve Gelişimi” isimli yayınlanmamış doktora tezinden güncellenerek hazırlanmıştır.

**Atıfta bulunmak için...| Cite this paper...|** Soyupek, Y. (2015). Hukuki ve İdari Açından Napolyonist Devletlerde Teftiş Sistemi ve Teftiş Birimleri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(1), 315-336.

## 1. Giriş

Türk kamu yönetiminin son yıllarda en çok tartışılan konularından birisi de teftiş kurullarıdır. Özellikle 2003 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışmada teftiş kurullarına yönelik eleştirilerin ardından (Dinçer ve Yılmaz, 2003), 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nda bakanlıkların teşkilat yapısında teftiş kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması öngörülmüştür (madde 18). 5018 sayılı kanun ile Türk kamu denetim sistemi, yeni bir denetim türü olan iç denetim ile tanışmıştır. Son olarak 2011 yılında bakanlıkların teşkilat kanunlarında yapılan düzenlemelerle teftiş kurullarının başta isimleri olmak üzere yapılarında bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Türk teftiş sistemi, Türk kamu yönetimi gibi Fransa örnek alınarak yapılandırılmıştır. Fransa devlet ve yönetim modeli; güney modeli veya OECD tarafından “Napolyonist model” olarak tanımlanan (OECD, 1997) devlet modelidir. Batılı devlet modellerinden<sup>1</sup> birisi (Painter and Peters, 2010) olarak adlandırılan modelin genel özellikleri olarak; tüm kamu hizmetlerinin ülke çapında merkezi yönetim araçlarıyla eşit olarak yürütülmesi, kamu hizmetlerini sunmada tüm vatandaşlara eşit muamele (Ongaro, 2008), kamu yararı, normlar hiyerarşisi, idarenin yargısal denetimi, üniter devlet anlayışı (Painter and Peters, 2010) sayılmaktadır. Ayrıca bu modelde, vatandaş “paydaş” tan ziyade “yönetilen” olarak, hukuk ise farklı sosyal aktörler arasındaki sorunları çözen bir araçtan ziyade, devletin topluma müdahale aracı olarak görülmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir takım yetkilerinin bulunmasının yanında, vergilerin önemli miktarı merkezi yönetim tarafından toplanmaktadır (Torres, 2004).

Söz konusu devletlerin seçilmesinin sebepleri olarak şunlar belirtilebilir: Fransa; Napolyonist devlet geleneğinin ortaya çıktığı ve geliştirildiği ülke olmakla birlikte, Türkiye dâhil birçok devletin kamu yönetimi ve idare sistemini etkilemiştir. Bu sebeple Fransa’nın nispeten ayrıntılı bir incelemesine yer verilmiştir. Yine Türk kamu yönetimine benzer sisteme sahip olan, İtalya, Yunanistan, Portekiz ve İspanya’da sistemin nasıl işlediği değerlendirilmiştir.

Türk kamu yönetimindeki teftiş sistemi Fransız usulü örnek alınarak geliştirilmiştir. Hatta teftiş faaliyetinde kullanılan terimler de Fransızcadan dilimize aktarılmıştır. Fransa’da ilk kurulan teftiş birimlerinin görevi, teftiş edilen kurumları yılda bir kez ziyaret ederek yasalara veya mevzuata ya da plan, program ve amaçlara ne kadar uygun hareket edildiğini tespit etmektir. Günümüzde Fransız teftiş birimleri her ne kadar bu şekilde teftiş görevini faaliyetleri içerisinde son sıralara koysalar da Türk teftiş kurulları hâlâ aynı şekilde faaliyetlerine devam etmektedirler.

## 2. Fransa

Fransa, demokratik parlamenter rejime sahip üniter yapıda bir devlettir. Anayurt Fransa, denizaşırı iller, denizaşırı ülkeler ve denizaşırı topluluklar olmak üzere 4 ayrı birimden (Karahanoğulları, 2004) oluşan ülkenin toplam nüfusu 1 Ocak 2015 tarihine göre 66,3 milyondur<sup>2</sup>. Fransız kamu yönetimi uzun yıllar monarşi ile yönetildikten sonra cumhuriyet, imparatorluk, monarşi yönetimleri birbirini izlemiştir. Son olarak 1958 Anayasasının kabul edilmesiyle 5. Cumhuriyet Dönemi ilan edilmiştir.

Fransa idari olarak; beldeler (communes), iller (départements), bölgeler (régions), özel statülü topluluklar (les collectivités à statut particulier) ve denizaşırı topluluklardan (les collectivités d'outre-mer) oluşmaktadır (Constitution de la République Française, article 72). 2014 yılı itibarıyla Fransa'da 36.552 belde, 96 il, 21 bölge<sup>3</sup>, 1 özel statülü topluluk (Nouvelle-Calédonie) ve 5 tane de denizaşırı topluluk bulunmaktadır (Direction Générale des Collectivités Locales, 2014).

Fransız kamu yönetimi temelini, Napolyon döneminde oluşturulan sistemden almaktadır. Katı merkezîyetçilik, siyaset ile idare arasındaki katı bir ayrımın bulunmaması, devletin sistem içerisinde belirgin ve etkin bir yere sahip olması sistemin öne çıkan özelliklerindedir (Kickert, 2005). Fransız kamu yönetimi “üst düzey kamu görevlileri” (“haut fonctionnaire public”) adı verilen idari elitler (“grand corps”) tarafından yönetilmektedir. Cumhurbaşkanı, başbakanlar ve bakanlar bu grubun (“grand corps”) üyesi olup, Ecole Nationale d'Administration (ENA) olarak isimlendirilen üst düzey kamu görevlilerinin yetiştirildiği okulun öğrencileridir<sup>4</sup> (Pollitt and Bouckaert, 2011). Bu üst düzey kamu görevlileri kariyerlerinin sonlarına doğru özel sektöre geçmektedirler. Bu da Fransız kamu yönetiminin bir diğer geleneklerindedir ve “pantouflage” olarak isimlendirilmektedir (Kickert, 2005).

Crozier tarafından “durgun toplum” ve “durgun devlet” şeklinde tarif edilmesine ve diğer Batılı devletlere nazaran “dondurulmuş” veya “hareketsiz” olduğu, bu nedenle de reforma en fazla ihtiyaç duyduğu yönünde eleştirilere hedef olmasına rağmen (Bezes, 2010) Fransız kamu yönetimi 1980 ve 1990'larda, adem-i merkezîyetçilik (décentralisation), yetki genişliği ve yetki devri (déconcentration), modernleşme (modernisation), bölgeselleşme (régionalisation) ve yerindenlik (subsidiarité) ilkeleri çerçevesinde önemli reformlar geçirmiştir. Söz konusu reformların amacı, 1988 yılında dönemin Başbakanı Michel Rocard tarafından “üretici devletten düzenleyici devlete, vasi devletten gözcü devlete, güçlü ve belirleyici devletten aktör devlete” geçişi sağlamak şeklinde ifade edilmiştir (Jacob, 2000).

Fransız kamu yönetiminde teftiş konusu kurumsal olarak 1761 yılında ortaya çıkmıştır. Eski Paris Üniversitesi'nin üyeleri kolejleri yılda bir kez ziyaret ederek kontrol edecek bir enstitü kurulmasını tavsiye etmişlerdir. Bu enstitünün görevi;

“her şeyin kanunlara uygun olarak yürütüldüğünü ve yapılan genel planların yürütmeye bağlı olduğunu sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu tavsiyenin fiiliyatta teftiş birimine dönüşmesi 1802 yılında gerçekleşmiştir. 17 Mart 1808 tarihinde söz konusu teftiş birimine yasal statü verilmiş ve 20-30 müfettiş bu birim bünyesinde görevlendirilmiştir. Görevi, üniversiteye bağlı ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını yılda bir kez ziyaret etmektir. Böylece günümüzdeki anlamıyla kurulan ilk teftiş biriminin de vazifesi bugün hâlâ devam etmekte olan yasalara/mevzuata ve plan, proje veya amaçlara uygunluk teftiştir (Gerbod, 1966).

Fransız kamu yönetiminde denetim ve teftişin hukuki geçmişi ise 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’ne (La déclaration des droits de l’homme et du citoyen) dayanmaktadır. Söz konusu bildirinin 15. maddesinde “*Toplum, tüm kamu görevlilerinden görevleriyle ilgili hesap sorma hakkına sahiptir*” hükmü bulunmaktadır.

Fransız teftiş birimleri, esas olarak merkezi olmayan yönetim birimlerini teftiş etmek için oluşturulmuş yapılardır. Fakat özellikle 1980’lerden itibaren teftiş birimlerinin görev alanları genişlemiş ve yürütülen faaliyetler arasında teftiş son sıralara gerilemiştir. Teftiş birimleri günümüzde, doğrudan yönetimle ilgili görevlerle (danışmanlık, tavsiyeler, etüdler ve anketler gibi) meşgul olmaya başlamışlardır (Vallemont, 1996). Örneğin, Maliye Teftiş Birimi’nin (L’Inspection générale des finances) 2013 yılındaki faaliyetleri; % 55 değerlendirme ve tavsiye, % 29 destek, % 10 iç hizmetler ve % 6 teftiş ve iç denetim şeklinde gerçekleştirilmiştir (Inspection Générales des Finances, 2013). Bu durum da göstermektedir ki, teftiş, Fransız teftiş birimlerinin faaliyetleri arasında son sıralara gerilemiştir. Son yıllarda kamu politikalarının değerlendirilmesi ihtiyacı teftiş birimlerini, kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi (évaluation) alanına yöneltmiştir.

“Service d’inspection” veya “corps d’inspection” adı verilen teftiş sisteminde, teftiş birimleri memuriyet sınıflarından (corps de la fonction publique) birini oluşturmaktadırlar. Fakat tüm teftiş birimleri ayrı bir sınıf oluşturmazlar. Maliye müfettişliği gibi bazı müfettişlikler önemli/büyük memuriyet (grands corps de l’Etat) sınıfını oluşturmaktadır. Önemli memuriyet sınıflarını diğerlerinden ayıran nokta, kamu yönetimini ve politikalarını ilgilendiren konularda kararları etkileme ve yönlendirme gücüne sahip olmalarıdır (Karahanoğulları, 2004).

Fransız kamu yönetiminde teftiş birimleri tüm bakanlıklarda bakana bağlı olarak yapılandırılmıştır. Güç ve yetkileri birime göre değişmektedir. Aynı bakanlığa bağlı birden fazla teftiş birimi bulunabilmektedir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı’nda dört<sup>5</sup> (idare, milli polis, milli jandarma ve Paris polisi), Maliye ve Ekonomi Bakanlığı’nda üç<sup>6</sup> (maliye, sosyal işler ve ekonomi, sanayi, enerji ve teknoloji konseyi) farklı teftiş birimi bulunmaktadır. Ayrıca bazı bakanlıklarda teftiş

birimlerinin yaptığı işi yapan fakat ismi “Genel Konsey” (Conseils généraux) olan birimler de bulunmaktadır.

Teftiş birimlerinin temel görevi, ilgili bakanlık görev alanlarında ve bakanlık yönetiminde teftiş (inspection) ve gözetim (surveillance) yapmaktır. Müfettişlerin görevi; işlem ve eylemlerin kanun, mevzuat ve teknik kurallara uygun olarak yürütülmesini sağlamak, yönetimde aksaklıkların tespit edilmesi durumunda bunların giderilmesi, sorumluların cezalandırılması ve durum hakkında bakanlığa tavsiye ve önerilerde bulunmak, görev yaptıkları alanda anket hazırlayarak ortaya çıkan sonuçları rapor halinde sunmak şeklinde sıralanabilir. Teftiş biriminin başındaki yöneticiye şef veya duayen (Fransızca “doyen”) adı verilmektedir. Şef, bakanın doğrudan muhatap olduğu ve teftiş biriminin çalışmasını düzenlemekle görevli kişidir. Müfettişler, devlet memuru olup kariyerlerine sahada çalışarak başlamaktadırlar.

Fransız kamu yönetiminde teftiş birimlerinin kendi bakanlıklarının görev alanına giren konularda faaliyet yürütmesinin yanında bazı teftiş birimleri de bakanlıklar arasında faaliyet göstermektedirler. Maliye Teftiş Birimi (L’Inspection générale des finances), Sosyal İşler Teftiş Birimi (L’Inspection générale des affaires sociales) ve İdare Teftiş Birimi (L’Inspection générale de l’administration) özel bir görevlendirmeye gerek kalmaksızın diğer bakanlıklardaki durumlara müdahale edebilmektedirler.

Bugünkü yapısıyla Maliye Teftiş Birimi, 1816 yılında yayınlanan bir kararname ile kurulmuştur<sup>7</sup>. Halkın parasını kullanan, harcamacı tüm bakanlık, kurum ve kuruluşlarda her türlü belge ve bilgiye ulaşma hakkına ve denetim yetkisine sahip (Rouban, 2002) olan birim 14 Mart 1973 tarihli kararnameye göre, ekonomi, maliye ve idare alanında kontrol, denetim, etüt, tavsiye ve değerlendirmelerde bulunmakla görevlidir<sup>8</sup>. Görev alanları; teftiş ve iç denetim, değerlendirme, tavsiye ve destek şeklinde gruplara ayrılırsa, 2013 yılı itibarıyla % 55 değerlendirme ve tavsiye, % 29 destek, % 10 iç hizmetler ve % 6 teftiş ve iç denetim görevlerini yerine getirmiştir (Inspection Générales des Finances, 2013).

Sosyal İşler Teftiş Birimi, önce İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak 1825-1838 arasında sağlık ve sosyal alanlarında teftiş yapmak için kurulmuş ve 1966 yılında Sosyal İşler Bakanlığı’nın kurulmasıyla bugünkü yapısına kavuşmuştur<sup>9</sup>. Görevi; sağlık, sosyal güvenlik, çalışma, iş, sosyal planlama alanlarında kamu politikalarının teftiş ve değerlendirmesi görevlerini yürütmektir. Bakanlık içi görevleri; yerel ve bölgesel idarelere denetim/teftiş konusunda destek vermek, hapisanelerin temizliği ve mahkûmların sağlığını gözetmek iken, bakanlıklar arası görevleri; sağlık, sosyal güvenlik ve çalışma bakanlıklarında iç denetim politikalarını hazırlamak, alanla alakalı Avrupa Birliği (AB) fonlarının yönetilmesi ve kontrolünü sağlamak, iş sağlığı ve güvenliğini teftiş etmektir. 2013 yılı itibarıyla; % 44 değerlendirme, % 30 destek ve danışma, % 17 teftiş/kontrol,

% 4 denetim ve % 2 geçici görevler yerine getirmiştir (Inspection générale des affaires sociales, 2014).

İdare Teftiş Birimi, 1848 yılında Yönetim Hizmetleri Teftiş Birimi (L'Inspection générale des services administratives) olarak hapishane, yardım sandıkları ve akıl hastalıkları hastanelerinde teftiş yapmak üzere kurulmuş ve 1948 yılında bugünkü şeklini almıştır<sup>10</sup>. İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan birim, hem merkezde hem de yerelde kontrol, denetim, etüt, danışma ve değerlendirme yapmakla görevlidir. Birim müfettişleri; Başbakan, İçişleri Bakanı veya ilgili bakan tarafından görevlendirilmekte ve bakan adına bakanlıktaki tüm personel, hizmetler, kurumlar ve yapılar üzerinde denetim yapmaktadırlar. Ayrıca bu yetki valilerin kontrolü altında bulunan tüm kurum, personel, hizmetleri de kapsamaktadır. (diğer bakanlıkların görev alanları da dâhil)<sup>11</sup>.

Kamu yönetiminin bakana bağlı teftiş birimleri vasıtasıyla denetlenmesi sisteminin öncü ve model ülkesi olan Fransa, kurumda üst düzey yöneticiye bağlı olarak denetim yapan iç denetimi 2011 yılında denetim sistemine dâhil etmiştir. 30 Temmuz 2011 tarih ve 5540 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle tüm bakanlıklarda ve bakanlıkların tüm görevlerinde iç denetim sistemi kurulması zorunlu tutulmuştur. 2013 yılında İç Denetim Uyumlaştırma Komitesi tarafından iç denetim standartları, etik kuralları Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü standartları temel alınarak yayınlanmıştır. Bağımsız bakanlık iç denetim komitesi, bakanlığın tüm denetim politikalarını izlemekle görevlidir ve bakanlıkta iç denetim yöneticisinin altında görev yapmaktadır (European Commission, 2014).

### 3. İtalya

Güney Avrupa'da bulunan İtalya, Avrupa Birliği'nin kurucu ülkelerinden birisidir. Ulus devlet inşasını 1870 yılında tamamlayabilen ülke, 1946 yılında yapılan bir referandum ile cumhuriyet olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra parlamenter demokrasiye geçilmesine rağmen, "faşist diktatörlük ve Mussolini travması" savaş sonrası politikaları ve yönetim sistemini etkilemiştir (Kickert, 2007).

İtalya idari olarak; ilçe (communi), il (province), metropol şehirler (città metropolitane), bölge (regioni) ve devletten (Stato) oluşmaktadır. İlçeler, iller, bölgeler ve metropol şehirler özel bir statü ile otonom kabul edilmektedir (Constitution de la République italienne, article 114). Ayrıca mali özerkliğe ve özerk kaynaklara sahiptirler (Constitution de la République italienne, article 119). Mevcut durumda; 20 bölge (regioni), 109 il (province), 8101 ilçe (communi) bulunmaktadır. Bölgelerin kendi meclisleri vardır. Sınırlı vergi toplama hakları, sağlık, ulaşım, barınak, çevre ve tarım gibi alanlarda bazı yetkileri bulunmaktadır. Üniter bir yapıya sahip olan İtalya'da merkezi yönetim yerel düzeyde Hükümet Ofisleri tarafından temsil edilmektedir ve başlarında Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir vali bulunmaktadır.

İtalyan kamu yönetiminin genel özellikleri; ekonomi ve toplumun devlet tarafından yönlendirildiği bir yönetim geleneği, kamu yönetiminde elit bir kadronun varlığı, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin görevlileri (vali-prefetto) aracılığıyla güçlü bir baskı ve etkisinin olması, bölgeler ve kültürler arasında keskin ayrılıklar ve farklılıkların bulunması şeklinde sıralanmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2011). Kickert de, İtalyan kamu yönetimini, “demode, ağır, kanunlara sıkı sıkıya bağlı, kamu kurumlarında aşırı personel bulunan” özellikleriyle tarif etmekte ve siyasetçilerin katı, esnek olmayan ve reform karşıtı kamu yönetimi ve görevlilerini aşabilmek için “paralel yönetim” (parallel administration) kurma yoluna gittiklerini belirtmektedir (Kickert, 2007). Kamu yönetimi ile ilgili olarak İtalyan anayasasında; kamu hizmetlerinin kanunla düzenleneceği, kamu personelinin sınavla seçileceği, kamu görevlilerinin milletin hizmetinde olduğu gibi hükümler bulunmaktadır.

İtalyan kamu yönetiminde 1980’li yıllarda başlayan kamu yönetimi reformları 1990’larda hız kazanmıştır. Bordogna ve Neri’nin üç (Bordogna ve Neri, 2011; Kuhlmann, 2010), Capano’nun ise dört döneme (Capano, 2003) ayırdığı reform sürecinde; merkezi yönetimin yetkileri yerel/bölgesel yönetimlerin lehine azaltılmıştır. Başbakanın yetkileri artırılırken, bakanlıkların sayısı azaltılmıştır. Karar vericilerle uygulayanlar arasında keskin bir ayırım yapılarak, kamu görevlilerinin statülerinde değişikliğe gidilmiş, ömür boyu iş ve kariyer garantisi yerine sözleşme sistemine geçilmiştir. Üst düzey kamu görevlileri (“dirigenza”) için de aynı yönde reformlar yapılmıştır (Kickert, 2007). Kamuda özel sektör anlayışını çağrıştıran yenilikler yapılmıştır. Milli Denetim Ofisi’nin yerel yönetimler üzerindeki baskısı hafifletilerek harcama öncesi kontrol (ex ante control) den harcama sonrası kontrol (ex post control) ve performans denetimine geçilmiştir (Pollitt and Bouckaert, 2011).

İtalyan kamu yönetiminde, 4 Mart 2009 tarihinde kabul edilen 15 no.lu yasa ile denetim alanında etkili olabilecek iki ayrı birim meydana getirilmiştir: Bağımsız Değerlendirme Birimi (Organismi Indipendenti di Valutazione-OIV) ve Kamu Yönetimi Değerlendirme, Şeffaflık ve Dürüstlük Komisyonu (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità della Amministrazioni Pubbliche-CIVIT). CIVIT, bireysel ve kurumsal performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi, kamu hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi ve kamu sektöründe şeffaflığın ve dürüstlüğün kontrolü ile görevlendirilmiştir. OIV ise tüm değerlendirme sisteminin tanımlanmasından sorumludur ve tüm bakanlıkların bünyesinde yer almaktadır. Bu iki birim yürütme ile işbirliği içerisinde performans ölçümü ve değerlendirmesinde bulunacaklardır (Rhodes vd., 2012).

İtalya’da bazı bakanlıklarda teftiş birimleri (Ispettorato Generale) yer almaktayken (İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı gibi) bazı bakanlıklarda (Altyapı ve Ulaşım Bakanlığı, Ekonomik Kalkınma Bakanlığı gibi) teftiş birimleri bulunmamaktadır. Teftiş

birimleri bağlı buldukları bakan adına teftiş ve analiz yapmakta ve buldukları bakanlık çerçevesinde anketler düzenlemektedirler. Teftişler; rutin teftiş, (mevzuata uygunluk denetimi) veya olağandışı teftiş (herhangi bir olağandışı durumda yapılan teftiş) şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde idari teftiş ve soruşturmaları yürütmekle görevli İç Yönetim Teftiş Birimi (Ispettorati di amministrazione interna) bulunmaktadır. Bu birimler, idari veya cezai fiil ve işlemleri tespit edip idari soruşturma açmakla görevlidirler.

İtalyan teftiş sisteminde de tıpkı Fransız ve Türk teftiş sistemlerinde olduğu gibi, bazı teftiş birimleri sahip oldukları yetkiler dolayısıyla diğerlerinden ayrılmaktadır. İçişleri Teftiş Birimi ve Maliye Teftiş Birimi kendi bakanlıkları dışında diğer bakanlık ve kamu kurumları üzerinde de teftiş yetkisi bulunan birimlerdir. İdare Teftiş Biriminin (Ispettorato Generale di Amministrazione) görevi; İçişleri Bakanlığı'nın merkezi ve bölgesel ofislerinde her sene bakanlık tarafından belirlenen plana göre düzenli teftişler gerçekleştirmektir<sup>12</sup>. Maliye Teftiş Birimi ise (Ispettorato Generale di Finanza), kamu kurumlarının mali açıdan düzenliliğini, verimliliğini denetlemek<sup>13</sup> gibi görevlere sahiptir.

İtalyan kamu yönetiminde iç kontrol mekanizmaları güçlü bir şekilde kurulmuş olmasına rağmen henüz iç denetim konusunda yasal bir çerçeve oluşturulmamıştır. İç denetimin maliye ve muhasebe alanlarıyla ilgili kısımları Ekonomi ve Maliye Bakanlığı'ndaki bir birim tarafından yerine getirilmektedir. İç denetim ve iç denetim fonksiyonuyla ilgili merkezi yönetim içerisinde herhangi bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Fakat bazı bağımsız kurumlarda iç denetim uygulaması bulunmaktadır. İç denetim bulunmamasına rağmen iç denetimin görevlerinden birisi olan performans değerlendirmesi, merkezi bir birim tarafından koordine edilen bir değerlendirme birimi tarafından yapılmaktadır (European Commission, 2014).

#### **4. Yunanistan**

Yunanistan (resmi ismi Helen Cumhuriyeti), 11 milyon nüfusa sahip bir güneydoğu Avrupa ülkesidir. 20. yüzyılda birbirinden farklı siyasi ve idari deneyimler yaşayan ülke, 1967 yılındaki darbenin ardından 1974 yılına kadar askerler tarafından yönetilmiştir. 1974 yılında askeri yönetimin çökmesinden sonra 1975 yılında yeni anayasa kabul edilmiş ve 1981 yılında da AB üyesi olmuştur. Tek meclisli bir yapıya sahip olan ülkenin siyasi rejimi parlamenter cumhuriyettir (Constitution de la Grèce, article 1). Kilise-devlet ayrılığı söz konusu değildir. Kilise-devlet ilişkisi Anayasanın 3. maddesinde ele alınmıştır.

Yunanistan idari olarak, bölge ve illere ayrılmıştır; 13 tane bölge (periphèria), bölgelerin içinde 51 tane il (nomos), illerin içinde 900 belediye bulunmaktadır. Her bölge "Bölge Konseyi"ne sahiptir ve bölgelerin başında Bölge Genel Sekreteri bulunur. İllerin başında hükümet tarafından atanan vali vardır. Valiler

otonom hareket etme yetkisine sahip değildir, merkezin taşradaki temsilcisidir ve bakanlıkların yakın denetim ve gözetimi altındadır. 1980’li yıllara kadar yerel yönetimler merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı idiler ve illerde de valilerin sıkı denetim ve gözetimi altında faaliyet gösteriyorlardı. 1980’lerle birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında yetkilerini artıran bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Merkezi yönetimin bazı yetkileri hem yerel yönetimlere hem de valilere aktarılmıştır (Christofilopoulou, 1992).

1830 yılından itibaren şekillenmeye başlayan Yunan kamu yönetimi, Napolyonist devlet geleneklerinin özelliklerinden esinlenerek; kamu ve özel sektör arasında güçlü bir ayrımın bulunduğu, merkezileşmiş idare ve kamu personel yapısı, merkezin temsilcisi konumunda olan vali denetimi altında yerel yönetim şeklinde yapılanmıştır (Spanou, 2008). Yunan kamu yönetimi bu genel Napolyonist özellikleri kendi yapısında bazı değişikliğe uğratmıştır. Yunan kamu yönetiminin genel özellikleri; siyaset ve ekonomide etkili bir devlet, güçlü bir merkeziyetçi yapı, kamu hizmetlerine girişte patronaj ilişkisi, üst düzey bürokraside siyasallaşma eğilimi şeklinde sıralanabilir.

Tıpkı İtalya’daki gibi 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’larda hızlanan kamu yönetimi reformu sürecinde; küreselleşme, AB baskısı ve Maastricht kriterlerine uyma zorunluluğu gibi etkenler önemli paya sahip olmuştur. Yunan kamu yönetiminde, özellikle 1980’lere kadar devlet merkezi bir role sahip iken, 1980’lerden itibaren piyasaların liberalleştirilmesi, özelleştirme ve kamunun bazı sektörlerden çekilmesiyle devletin ekonomik alandaki ağırlığı azalmaya başlamıştır. AB baskısı altında, kamu kurumlarında personel sayısının azaltılması ve kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması hız kazanmıştır (Spanou, 2008).

Yunan kamu yönetiminde yapılan reformların genel özelliğini Spanou ve Sotiropoulos; kamu kurumlarına yeni yönetim tekniklerinin yerleştirilmesi ve parça parça özelleştirme denemeleri, bağımsız idari otoritelerin oluşturulması, yetkilerin merkezi yönetimden bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmesi, karar alma süreçlerine sosyal paydaşların katılmaları, vatandaşların haklarının iyileştirilmesi ve vatandaş-idare ilişkisinde yeni yöntemlerin kurulması şeklinde belirtmektedirler (Spanou ve Sotiropoulos, 2011).

Yunan kamu yönetimindeki reform süreci teftiş sistemini de etkilemiştir. Bu çerçevede iki yeni teftiş birimi kamu yönetimine dâhil edilmiştir. Birincisi, 2477/1997 sayılı kanun ile oluşturulan Kamu Yönetimi Teftiş-Kontrolörlük Birimi, ikincisi ise 3074/2002 sayılı kanun ile kurulan Kamu Yönetimi Genel Müfettişliğidir (Spanou ve Sotiropoulos, 2011).

2477/1997 sayılı kanun ile kurulan ve 1998 yılında faaliyete geçen Kamu Yönetimi Teftiş-Kontrolörlük Birimi (İngilizcesi: The Inspectors-Controllers Body for Public Administration-ICBPA, Fransızcası: Corps des Inspecteurs-Controleurs de l’Administration Publique-CICAP, Yunanca kısaltması SEEDD);

bağımsız bir otorite olmamakla birlikte idari ve icrai bağımsızlığa sahiptir. 2002 yılında çıkarılan kanunla etkisi ve faaliyet alanı genişletilmiştir (Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014).

SEEDD, 3074/02 sayılı kanuna göre; kamu yönetiminin etkin ve etkili çalışması ve bilhassa kamu kurumlarının yolsuzluk, kötü ve etkisiz yönetim, düşük üretim ve kalite noksanlığı gibi konulara karşı korunması ve desteklenmesi amacını taşımaktadır. SEEDD'in görevleri; teftiş, kontrol ve soruşturma, kamu görevlileri tarafından işlenen rüşvet, sahtekârlık, görevle ilgili sırların ifşa edilmesi, görevi savaştırmaya, şantaj, hırsızlık ve yolsuzluk gibi suçlarda kovuşturma için delil toplamak, savcı emrinden sonra ön soruşturma yürütmek, memurların mal varlıklarını incelemek, görev alanına giren kurumlarda disiplin süreçlerini takip etmek şeklinde sıralanabilir (Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014).

SEEDD'in görev alanına; tüm kamu kurumları, yerel yönetimler (bölge ve belediye yönetimleri) ve bağlı şirketleri, kamu hukuku tüzel kişileri, özel hukuka bağlı kamu tüzel kişileri, kamu şirketleri ve şirketlerin devlet tarafından atanan yönetim kurulları girmektedir (Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014). SEEDD'e görev; Özel Sekreter, ilgili bakan, Bölge Genel Sekreteri, Kamu Yönetimi Genel Müfettişi, Ombudsman veya herhangi bir Bağımsız İdari Otoritenin yöneticisi tarafından verilmektedir (European Commission, 2014).

SEEDD'in başında, Başbakan ve İdari Reform ve e-Devlet Bakanı tarafından atanan Özel Sekreter bulunmaktadır. SEEDD'in bünyesinde 112 müfettiş-kontrolör ve 40 yardımcı müfettiş-kontrolör bulunmaktadır. Bunların hepsi üniversite mezunu ve kamu personelidirler. Özel Sekreter'in başkanlığında kurulan Özel Komite tarafından seçilen müfettiş-kontrolörler üç yıllık dönemin ardından süre kısıtlaması olmaksızın görevine devam edebilirler (Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government, 2014).

Yunanistan kamu yönetimindeki bir diğer teftiş görevlisi, Kamu Yönetimi Genel Müfettişidir (İngilizcesi: General Inspector of Public Administration, Yunanca kısaltması GEDD). Yunan kamu yönetiminde; yasallık, bütünlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi değerleri desteklemekle görevli olan GEDD, İçişleri Bakanının önerisi üzerine hükümet tarafından beş yıllığına atanır. Görevi; kamu yönetiminin etkin ve etkili işlenmesini sağlamak, kamu yönetimindeki tüm teftiş/kontrol birimlerinin faaliyetlerini izlemek ve performanslarını değerlendirmek, kötü yönetim ve yolsuzlukları ortaya çıkarmaktır<sup>14</sup>.

Yunan kamu yönetimine iç denetim,3492/2006 sayılı kanunla dâhil edilmiştir. Söz konusu kanunla iç denetim, bağımsız bir denetim-danışma faaliyeti olarak tanımlanmış ve tüm bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında iç denetim birimi

kurulmuştur. 2012 yılında yenilenen kanunla iç denetim birimlerinin kurulması bazı bakanlıkların ortak kararına bırakılmıştır (European Commission, 2014).

## 5. Portekiz

Portekiz, 10 milyonu aşan nüfusuyla İber yarımadası üzerindeki bir güneybatı Avrupa ülkesidir. 1910 yılına kadar monarşiyle yönetilen ülke 1910 yılında Cumhuriyet yönetimine geçti. 1926 yılında yönetimi Salazar'ın devralmasıyla 1974 yılına kadar diktatörlükle yönetilen (1968 yılına kadar Salazar, sonra Caetano) ülke, 1974 yılındaki devrim ile (Karanfil Devrimi- Revolução dos Cravos) demokratik sisteme geçmiştir. 1976 tarihli anayasasına göre Portekiz, demokratik bir hukuk devletidir.

Portekiz idari olarak merkezi ve yerel yönetimlerden oluşur. Merkezi yönetimde; Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu, bakanlar ve bağlı kuruluşlar bulunurken, yerel yönetimlerde belediyeler (300 civarında) ve belediyelerin alt birimi olan freguesias bulunur. Bölgesel yönetimler anayasada öngörülmesine rağmen (Constitution de la République Portugaise, article 236), henüz oluşturulmamıştır. İki özerk bölgesel yönetim (Açores ve Madère) tarihi gelişimlerinden dolayı istisnadır.

Napolyonist geleneğin özelliklerini yansıtan Portekiz kamu yönetiminin özellikleri (Corte-Real, 2008)<sup>15</sup>; merkeziyetçi devlet ve yönetim (Anayasanın 6. maddesinde demokratik adem-i merkeziyetçilik bulunmasına rağmen), üniter devlet, kamu hizmetlerine girişte patronaj ilişkisi (Sotiropoulos, 2004)<sup>16</sup>, “adama göre iş” (jobs for the boys) anlayışı (Magone, 2011), idari elit sınıfı, kamu görevlilerinin sayısının yüksek olması (Magone, 2011)<sup>17</sup> şeklinde sıralanmaktadır.

2006 yılındaki bir konuşmasında, Kamu Yönetimi Reformu Devlet Sekreteri, Portekiz kamu yönetimini şu şekilde tanımlamıştır (Magone, 2011): Aşırı merkezileşmiş, ülke tarafından üretilen kaynakları tüketen, birçok sektörde vatandaşlarına yeterince seçme özgürlüğü vermeyen, birçok sektörde düşük kaliteli personele ve kalıplaşmış ve karmaşık bir hukuki yapıya sahip, bazı sektörlerde vatandaşlarla olan ilişkilerde yüksek derecede güvensizliğin olduğu bir yönetim veya tersine, yönetimle ilişkilerinde yüksek derecede güvensizliğin olduğu bir toplum.

Portekiz, her ne kadar 1976 yılından itibaren demokrasiye geçmiş olsa da özellikle ilk 10 yıl bir hayli zorlu geçmiştir. Zira Salazar sonrası siyasi olarak istikrar sağlanamamış ve 1976-1985 yılları arasında 9 ayrı hükümet kurulmuştur. Bu süre zarfında bir hükümetin ortalama iktidar süresi bir yıldan daha az olmuştur: 328 gün. (Yaklaşık son 30 yıllık bir süreçte 17 hükümet değişmiştir (Tavares and Alves, 2006)) İlk 10 yıl içerisinde kamu yönetiminde, yeni kurumlar oluşturma dışında, Salazar döneminden hemen hemen hiçbir şey değişmemiştir. Kamu yönetiminde esas reformlar 1985 sonrası başlamıştır (Magone, 2011). Corte-Real,

Portekiz kamu yönetimindeki reformları beş ayrı döneme ayırmaktadır (Corte-Real, 2008). Melo'ya göre kamu yönetimi reformlarının iki önemli dönüm noktası vardır: 1974 Devrimi ve 1986 yılında AB'ye katılım (Rhodes vd., 2012).

Portekiz hükümetleri periyodik olarak, kamu yönetimini değerlendirmek ve düzenlemek için çalışma grupları oluşturmuşlardır. 2000 yılından itibaren oluşturulan gruplar (Equipa de Missão para a Organização e o Funcionamento da Administração do Estado ve Comissão de Reforma dos Institutos Públicos gibi) kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının reformu ve yeniden organizasyonu için çalışmaya başlamışlardır (Tavares and Alves, 2006). Portekiz kamu yönetiminde yapılan reformlar; adem-i merkeziyetçilik, vatandaş-yönetim ilişkisi, kamu hizmetlerine giriş, özelleştirme konularında yoğunlaşmıştır. Tüm reform ve iyileştirme çalışmalarına rağmen Portekiz kamu yönetimi Avrupa'nın en karmaşık ve geniş kamu yönetimi kabul edilmektedir (Tavares ve Alves, 2006).

Portekiz kamu yönetiminde, 17 Temmuz 1998 tarihinde 220/98 sayılı yasa ile kurulan Kamu Yönetimi Teftiş Birimi (Inspeção-Geral da Administração Pública), Devlet Reformu ve Kamu Yönetimi Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyete başlamıştır. Birim, tüm kamu kurumlarının stratejik kontrolü ve denetiminden sorumlu olmakla birlikte, ayrıca her bakanlıkta siyasi modernleşme, süreçlerin basitleştirilmesi ve rasyonalizasyonu konularında teftiş alanlarından sorumludur. Ayrıca kamu hizmetlerinin yasalarda öngörüldüğü şekliyle yürütülmesinin, kamu kurumlarının üstlendiği yükümlülükleri gereği gibi yerine getirmesinin, idari modernleşmenin garantörü olup kamu yönetiminin etkili bir şekilde çalışmasını da değerlendirmektedir. 2006 yılında ilga edilerek Maliye Teftiş Birimine (Inspeção-Geral de Finanças) entegre edilmiştir<sup>18</sup>.

Portekiz'de tüm bakanlıklarda teftiş birimleri bulunmaktadır. Teftiş birimlerinin görevi; bağlı oldukları bakanlık bünyesinde teftiş, denetim, kontrol yapmak, kamu görevlileri tarafından kanunların ihlâli durumunda gerekli inceleme ve soruşturmaları yapmaktır. Bazı teftiş birimleri bağlı buldukları bakanlık dışında diğer bakanlıklar üzerinde de denetim ve teftiş yapmaya yetkilidir. Mesela, Kamu Yönetimi Teftiş Birimi (Inspeção-Geral da Administração Interna) tüm bakanlıklarda ve kamu kurum, kuruluşlarında denetim, teftiş ve kontrol yapma yetkisine sahiptir<sup>19</sup>. Aynı şekilde Maliye Teftiş Birimi (Inspeção-Geral de Finanças), tüm bakanlıkların ve kamu kurumlarının mali açıdan denetimini yapmakla görevlidir. Ayrıca Maliye Teftiş Birimi tüm kamu yönetimindeki iç denetim uygulamalarından da sorumludur.

Mali teftiş geleneğine sahip olan Portekiz, bütçe reformlarına paralel olarak iç denetim uygulamalarını kamu iç mali kontrol sistemine dâhil etmiştir. Söz konusu reformlardan önce bazı kamu kurumlarında iç denetim sistemi bulunsa da 1998 yılında yapılan reformlar sonrası tüm kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimleri bulunmaktadır. İç denetim, Maliye Teftiş Birimi (Inspeção-Geral de Finanças) sorumluluğundadır. İç denetimin yerleşmesi sonrasında Maliye Teftiş

Birimi, kamu mali politikalarında oluşabilecek düzensizlikleri incelemek ve soruşturmaları yürütmek görevine odaklanmıştır (European Commission, 2014).

## 6. İspanya

İspanya, yaklaşık 47 milyon nüfusu bulunan bir güneybatı Avrupa ülkesidir. Tarihinde isyanların ve ayaklanmaların çok sayıda bulunduğu İspanya’da siyasi iktidarın el değiştirmesi, 1980’e kadar seçimler yerine, askeri darbeler ve ayaklanmalar neticesinde gerçekleşmekteydi. 1975 yılında General Franco yönetiminin sonlanmasının ardından kabul edilen 1978 Anayasası ile sosyal ve demokratik bir hukuk devleti olan İspanya, parlamenter monarşi ile yönetilmektedir. Ülke, 1986 yılında AB üyesi olmuştur.

İspanya idare teşkilatı; merkezi yönetim, yerel yönetim ve özerk yönetimlerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimin merkez teşkilatında, hükümet, başbakan, bakanlar, bakanlara bağlı devlet sekreterleri, idari organları ve kamu kurumları; taşra teşkilatında ise hükümet temsilcileri, hükümet temsilci yardımcıları ve ada müdürleri bulunmaktadır. İspanya’da 17 tane özerk yönetim bulunmaktadır. Özerk yönetimlerin kendine has statüleri (bir nevi anayasaları), yasama ve yürütme organları ve merkezi yönetimden bağımsız kamu yönetimi teşkilatı bulunmaktadır. Merkezi yönetim, yüksek mahkemeler (Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay) ve idari yargı aracılığıyla özerk toplulukları denetlediği gibi özel hükümet temsilcileri vasıtasıyla da denetlemektedir. Son olarak idare teşkilatında, il, belediye ve diğer yerel birimlerden oluşan yerel yönetimler bulunmaktadır (Esen, 2004).

Son 20 yılda kamu yönetiminde, yetki devri yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına yapılan reformlar İspanya’yı adeta “yarı federal” (quasi-federal) devlet haline dönüştürmüştür (Sotiropoulos, 2004). Natera-Peral ve Ruiz-Martinez, ortaya çıkan bu yapıdan dolayı İspanya siyasi modelini “federal monarşi” olarak tanımlamaktadır (Natera-Peral ve Ruiz-Martinez, 2007). Merkezi yönetim, dış politika, güvenlik, para ve vergi politikaları, sosyal güvenlik ve ceza hukuku dışında diğer alanlarda (sağlık, eğitim, tarım, çevre koruma, bölgesel gelişme, sosyal destek gibi) sadece ana çerçevede politikalar belirleyip karar alma ve uygulamayı yerel yönetimlere devretmiş durumdadır (Torres ve Pina, 2004).

19. yüzyılın başlarında Fransız Napolyonist model örnek alınarak kurulan İspanyol kamu yönetimi, Napolyonist devletin; genel çıkarlara/ kamu yararına hizmet eden merkezi devlet, hiyerarşik ve tekdüze kamu yönetimi gibi genel özelliklerini yansıtmaktadır. Kamu yönetimi; nesnellik içerisinde, etkililik, hiyerarşi, adem-i merkezîyet (décentralisation), yetki genişliği (déconcentration) ve koordinasyon ilkelerine, kanuna ve hukuka uygun olarak genel kamu yararına hizmet eder (Constitution Espagnole, article 103). Söz konusu anayasa hükmünden İspanyol kamu yönetimi; hiyerarşik, adem-i merkezîyetçi, kamu hizmetlerinin koordineli yürütüldüğü, merkezi yönetimde özellikle bakanlıklarda

“cuerpos” adı verilen yönetici elit bir grubun bulunduğu (Sotiropoulos, 2004) bir yapı olarak tarif edilebilir.

Her ne kadar 1978 Anayasası kamu yönetiminin modernleştirilmesine vurgu yapmış olsa da, demokratik İspanya’da reformlar 1982 yılında küçük adımlarla başlatılmıştır. 1986 yılında merkezi ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkileri koordine etmek ve kamu yönetiminde reform çalışmalarını yürütmek amacıyla Kamu Yönetimi Bakanlığı kurulmuştur. 1996 yılına kadar çeşitli düzeylerde reform planları hazırlanmış olsa da bunlar karar düzeyinden öte geçememiş, uygulamaya geçirilememiştir (Torres ve Pina, 2004).

Alba ve Navarro, yedi ayrı dalga şeklinde dönemselleştirdikleri reformların genel amaçlarını; bürokratik yapıyı sağlamlaştırmak, kamu hizmetlerini profesyonel hale getirmek, bürokrasiyi yeni ekonomik şartlara uygun hale getirmek, Franco’nun eski faşist araçlarını ortadan kaldırmak, bürokratik elitin gücünü kırmak, adem-i merkeziyetçi süreçlerle yarı federalist yapıya karşı durmak, İspanya’nın AB’ye entegrasyonunu desteklemek, vatandaş ile daha açık ve etkili idare arasında köprü kurmak şeklinde sıralamışlardır (Alba ve Navarro, 2011).

İspanyol teftiş sisteminde, merkezi yönetimde, Kamu Yönetimi Genel Müfettişi (Inspección General de la Administración del Estado) bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Bakanlığı’na bağlı bir genel müdürlük olan teftiş biriminin görevi, bakanlıkların teftiş programlarını hazırlamaktır. Her bakanlık bünyesinde teftiş birimlerine yer vermektedir. Örneğin Hazine ve Kamu Yönetimi Bakanlığı’nda (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), genel müdürlüklere (örneğin; İdarenin Modernleştirilmesi ve Elektronik Yönetim Genel Müdürlüğü’ne, Yerel Yönetimler Koordinasyonu Genel Müdürlüğü’ne) bağlı teftiş birimleri yer almaktadır.

Bakanlıklardaki teftiş birimlerini düzenleyen 1 Temmuz 2005 tarih ve 799/2005 sayılı kararnameye (son düzenleme 1 Mart 2011 tarihinde yapılmıştır) göre teftiş birimleri (las inspecciones generales de servicios); bakanın yönetiminde ve sekreterin koordinasyonunda, bakanlık veya bakanlığa bağlı tüm birim ve organlarda hukukilik, etkinlik, etkililik ve kalite prensipleri çerçevesinde teftiş yapmakla ve bu birimlerin zayıf yönlerini ve risklerini analiz etmekle görevli birimlerdir<sup>20</sup>. Söz konusu kararnamenin ikinci maddesinde sayılan görevler şunlardır:

- Bağlı buldukları bakanlığın görev alanına giren birim, kurum ve organların performansını ve çalışmasını, yürürlükte olan kanunlara göre teftiş etmek,
- İlgili birimin idari yapısını analiz ederek gerektiğinde yapılacak reform ve modernleştirme için önerilerde bulunmak, kamu görevlilerinin verimini değerlendirerek insan kaynakları kullanımını optimize etmek,
- Birimlerin iç denetimini gerçekleştirmek,

- Birimlerin ve kamu hizmetlerinin performans değerlendirmesine yardım etmek, risklerini ve zayıflıklarını analiz etmek, performans ölçümü teklif etmek,
- Kalite programlarının hazırlanmasına ve değerlendirilmesine katılmak,
- Vatandaşların şikâyetlerini ve bu şikâyet karşısında idarenin tepkisini kontrol etmek,
- Kamu görevlilerinin hatalı olduğu iddia edilen davranışlarını incelemek ve gerektiğinde yetkililere tedbir almalarını önermek.

Müfettişler, bakanlıklarda yapılan sınavlarla göreve alınmaktadır. İlgili bakanlığın görev alanına göre adaylarda bazı nitelik ve deneyim (kamu kurumlarında en az beş sene çalışmış olma) gerekebilmektedir<sup>21</sup>.

## 7. Sonuç

Türk teftiş sistemini daha iyi anlayabilmek için benzer kamu yönetimi geleneklerine sahip ülkelerin sistemleri ve uygulamaları incelenmiştir. Fransa, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in kamu teftiş sistemleri bu bağlamda ele alınmıştır. Bir ülkenin kamu teftiş sistemi, kamu yönetimi ve özellikleri ele alınmadan anlaşılamayacağı için söz konusu ülkelerin kamu yönetimleri ve kamu yönetiminde yapılan reformlar da ayrıca ele alınmıştır.

Fransız ve İtalyan teftiş birimlerinin son yıllarda yürüttükleri faaliyet içerisinde değerlendirme (évaluation) önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Değerlendirme, kamu politikalarının incelenerek ne kadar etkili olduğuna karar vermek şeklinde tarif edilmektedir. Teftiş birimlerinin yaptıkları faaliyet içerisinde son yıllarda değerlendirme en ön sıraya oturmuştur. Yine yeni bir faaliyet olarak, Fransız ve İtalyan teftiş birimleri görev yaptıkları alanda anket hazırlayarak ortaya çıkan sonuçları rapor halinde sunmaktadırlar. Türk teftiş birimlerinin yürüttükleri faaliyet içerisinde ne değerlendirme ne de anket hazırlama bulunmamaktadır. Türk teftiş kurullarının yürüttüğü faaliyetler gözden geçirilerek Türk kamu yönetiminin ihtiyaçlarına uygun yeni görevler oluşturulabilir. Bu şekilde teftiş kurullarına yönelik eleştirilerin bir kısmı ortadan kaldırılabilir.

Fransız kamu yönetiminde teftiş birimlerinin önemli bir yeri vardır. Teftiş birimleri, memuriyet sınıflarından birini oluşturmaktadır. Hatta bazı teftiş birimleri, örneğin maliye müfettişliği, kamu yönetimi ve politikalarını ilgilendiren konularda kararları etkileme ve yönlendirme gücüne sahip olan önemli/büyük memuriyet sınıfındadır. Türk müfettişlerinin memuriyet sınıfı içerisinde ayrı bir yeri bulunmamaktadır.

Fransa, Portekiz ve İspanya'da tüm bakanlıklarda teftiş birimleri bulunmasına rağmen İtalya ve Yunanistan'da teftiş sistemi ile ilgili olarak herhangi bir standarttan bahsetmek mümkün değildir. Türk kamu yönetimi de son yıllarda buna benzer bir şekil almıştır. 2011 yılına kadar tüm bakanlıklarda teftiş kurulları

yer almaktayken, 2011 yılından itibaren yeni kurulan bakanlıklarda teftiş kurullarına yer verilmemiş, bazı bakanlıklardaki teftiş kurulları da ya yapı olarak ya da sistem ve faaliyet olarak değiştirilmiş veya kaldırılmıştır. Teftiş sistemi ve yapısıyla alakalı standart geliştirmek var olan birçok sorunu ortadan kaldırmaya yardımcı olacaktır.

Fransız, İtalyan ve Portekiz teftiş sistemlerinde de tıpkı Türkiye’de olduğu gibi bazı teftiş birimleri diğerlerinden biraz daha etkili konumda bulunmakta, faaliyet ve görev sahaları bağlı oldukları bakanlık dışına çıkıp tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. Türk kamu yönetimindeki Mülkiye Teftiş Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi söz konusu ülkelerde de (isimleri farklı olmak üzere) Maliye, Sosyal İşler ve İdare Teftiş Birimleri; kendi bakanlıklarının dışında diğer bakanlık ve kamu kurumları üzerinde de teftiş yetkisi bulunan birimlerdir.

Teftiş birimleri tarafından yerine getirilen iç denetim İtalya’da tam olarak oturtulmamış, Fransa’da ise 2011 yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir. Yunanistan, iç denetimi 2006 yılında kamu yönetimine dâhil etmesine rağmen geçen sürede amaçlarına ulaşamayınca 2012 yılında tekrar düzenlemeye gitmiştir. Portekiz’de tüm kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi bulunmakla birlikte iç denetim Maliye Teftiş Birimi’nin sorumluluğu altındadır. İspanya’da iç denetim teftiş birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu ülkelerde de tıpkı Türkiye’de olduğu gibi iç denetim çok yeni bir uygulamadır ve tam olarak yerleşmemiştir.

Yunanistan, Portekiz ve İspanya’da teftiş birimlerinin ve tüm kamu kurumlarının stratejik kontrolü ve denetiminden sorumlu genel bir birim oluşturulmuştur. Türk teftiş sisteminde bu şekilde bir kurumun olması gerektiği uzun yıllardır dile getirilse de fiiliyatta herhangi bir düzenleme gerçekleştirilememiştir.

### **Kaynakça**

- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı.
- Alba, C. R. and Navarro, C. (2011), Administrative Tradition and Reform in Spain: Adaptation versus Innovation. *Public Administration*, 89(3), 783-800.
- Bezes, P. (2010). Path-Dependent and Path-Breaking Change in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations. M. Painter ve B.G. Peters (Ed.). *Tradition and Public Administration* içinde (158-173). Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Bordogna, L. ve Neri, S. (2011), Convergence Towards an NPM Programme or Different Models? Public Service Employment Relations in Italy and France. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2311-2330.
- Capano, G. (2003), Administrative Tradition and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s. *Public Administration*, 81(4), 781-801.
- Christofilopoulou, P. (1992), Professionalism and Public Policy Making in Greece: The Influence of Engineers in the Local Government Reforms. *Public Administration*, 72, 99-118.
- Constitution de la Grèce.
- Constitution de la République Française.
- Constitution de la République italienne.
- Constitution de la République Portugaise.
- Constitution Espagnole.
- Corte-Real, I. (2008), Public Management Reform in Portugal: Successes and Failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 205-229.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanm*,1. Ankara: Başbakanlık Yayını.
- Direction Générale des Collectivités Locales. (2014). *Les Collectivités Locales en Chiffres*. Paris: Direction Générale des Collectivités Locales Département des publications, de l'information et de la documentation.
- Esen, S. (2004). İspanya. N. E. Keskin (Ed.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde* (333-366). Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- European Commission. (2014). *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gerbod, P. (1966), Les Inspecteurs Généraux et les Inspections Générales de L'instruction Publique. *Revue Historique*, 236(1), 79-106.

Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government. (2014). *Inspectors-Controllers Body for Public Administration SEEDD*. Athens: Hellenic Republic Ministry of Administrative Reform and e-Government.

<http://www.gedd.gr/index.php?action=mission> (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

<http://www.igai.pt/Quem-Somos/Missao/Pages/default.aspx> (Erişim Tarihi: 17 Kasım 2014).

<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article142> (Erişim Tarihi: 31 Ocak 2015).

[http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les\\_missions\\_du\\_serv](http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les_missions_du_serv) (Erişim Tarihi: 30 Ocak 2015).

[http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux\\_origines\\_de\\_IGF](http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux_origines_de_IGF) (Erişim Tarihi: 31 Ocak 2015).

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=ip1532](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1532) (Erişim Tarihi: 30 Ocak 2015).

<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-carte-a-13-regions> (Erişim Tarihi: 30 Ocak 2015).

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA> (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2015).

[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip\\_politiche\\_personale/scheda\\_19557.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_politiche_personale/scheda_19557.html) (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/La-Ragione/Organigram/IGF/> (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

<http://www.sgmf.pt/index.php?pid=25> (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2014).

Inspection générale des affaires sociales. (2014). *IGAS Rapport d'activité 2013*. Paris: Inspection générale des affaires sociales.

Inspection Générales des Finances. (2014). *Rapport d'activité 2013*, Paris: Inspection Générales des Finances.

Jacob, S. (2000), Approche comparative des politiques d'évaluation. *Pyramides*, 1, 85-113.

- Karahanoğulları, O. (2004). Fransa, N.E. Keskin (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (21-90). Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Kickert, W.J.M. (2005), Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review*, 7(4), 537-563.
- Kickert, W. (2007), Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. C. Pollitt, S. van Thiel and V. Homburg (Eds.). *New Public Management in Europe* içinde (26-51). New York: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, S. (2010), New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. *Public Administration*, 88(4), 1116-1130.
- Magone, J. M. (2011). The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal. Europeanization and the Persistence of Neo-Patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756-782.
- Natera-Peral, A. ve Ruiz-Martinez, F.J. (2007). İspanya, *Avrupa Ülkelerinde Politika Danışmanları ve Memurlar* içinde (45-56). Paris: OECD.
- OECD. (1997). *Managing Across Levels of Government Part One: Overview*. Paris: OECD.
- Ongaro, E. (2008), Introduction: The Reform of Public Management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 101-117.
- Painter, M. ve Peters B.G. (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids, M. Painter ve B. G. Peters (Ed.). *Tradition and Public Administration* içinde (19-30). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.

- Rhodes, M.L., Biondi, L., Gomes, R., Melo, A.I., Ohemeng, F., Perez-Lopez, G. vd. (2012). Current State of Public Sector Performance Management in Seven Selected Countries. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 235-271.
- Rouban, L. (2002). *L'inspection générale des finances 1958-2000 Quarante ans de pantouflage*. Paris: Cahier du CEVIPOF.
- Sotiropoulos, D.A. (2004), Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics*, 27(3), 405-422.
- Spanou, C. ve Sotiropoulos, D.A. (2011), The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reforms of Paths. *Public Administration*, 89(3), 723-737.
- Spanou, C. (2008), State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 150-173.
- Tavares, L.V. ve Alves, A.A. (2006), The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century. *Public Administration*, 84(2), 389-406.
- Torres, L. ve Vicente, P. (2004). Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared to the UK. *Public Administration*, 82(2), 445-464.
- Torres, L. (2004), Trajectoires in Public Administration Reforms in European Continental Countries, *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 99-112.
- Vallemont, S. (1996). Responsabilisation et Amélioration des Performances: L'Expérience Française, *Audit des Performances et Modernisation de l'Administration* içinde (303-317). Paris: OCDE.

## Notlar

Not 1. Batılı devlet modelleri Painter ve Peters tarafından dört gruba ayrılmaktadır: Anglo-Amerikan, Napolyonist, Alman ve İskandinav.

Not 2. [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=ip1532](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1532) (Erişim Tarihi: 30 Ocak 2015)

Not 3. Fransız Meclisi'nin 18 Temmuz 2014 tarihinde kabul ettiği bir harita ile bölge sayısının 21'den 13'e indirilmesi düşünülmektedir. Bu yönde yeni bir reform yapılması planlanmaktadır. <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/L-Assemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-carte-a-13-regions> (Erişim Tarihi: 30 Ocak 2015).

Not 4. Ecole Nationale d'Administration mezunlarına "Enarques" ismi verilmektedir.

Not 5. Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale des services de la Préfecture de police de Paris ve Inspection générale de la gendarmerie nationale.

Not 6. Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales ve Conseil Général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

Not 7. [http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux\\_origines\\_de\\_IIGF](http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Aux_origines_de_IIGF) (Erişim Tarihi: 31 Ocak 2015).

Not 8. 14 Mart 1973 tarih ve 73-276 sayılı (28 Eylül 2014 tarihinde yenilenmiş) Maliye Teftiş Birimi'nin Yapısına Yönelik Kararname'nin 1. maddesi.

Not 9. <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article142> (Erişim Tarihi: 31 Ocak 2015).

Not 10. <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA> (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2015).

Not 11. 12 Mart 1981 tarih ve 81-241 no.lu (18 Şubat 2010 tarihinde yenilenmiş) İdare Teftiş Birimi'nin Yapısına Yönelik Kararname'nin 1. maddesi.

Not 12. [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip\\_politiche\\_personale/scheda\\_19557.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_politiche_personale/scheda_19557.html) (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

Not 13. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/La-Ragione/Organigram/IGF/> (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

Not 14. <http://www.gedd.gr/index.php?action=mission> (Erişim Tarihi: 8 Kasım 2014).

Not 15. Yazar makalesinde Napolyonist devlet ve yönetim geleneğinin Portekiz kamu yönetimine nasıl yerleştiğini ve etkilediğini de anlatmaktadır.

Not 16. Örneğin 1995 yılında iktidara gelen Sosyalist Parti, değişik bakanlıklarda ve ajanslarda üst düzey yöneticiler düzeyinde 6000 civarında atama yapmıştı. Bu durum Portekiz kamu yönetiminde değişik tarihlerde örneğin 1986-87 ve 1974-76 tarihlerinde tekrar etmiştir.

Not 17. 2005 yılındaki verilere göre, 1000 kişiye düşen kamu görevlisi ortalaması AB ülkelerinde (EU 25) 62,4 iken Portekiz’de bu oran 70,7 çıkmıştır. Portekiz’in nüfusunun 10 milyon civarı olduğu göz önüne alınırsa bu oranın diğer ülkelere göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Not 18. <http://www.sgmf.pt/index.php?pid=25> (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2014).

Not 19. <http://www.igai.pt/Quem-Somos/Missao/Pages/default.aspx> (Erişim Tarihi: 17 Kasım 2014).

Not 20. Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, artículo 1.

Not 21. Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, artículo 15.