



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

TÜRKİYE'DE İDARİ KAPASİTE: İLLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Salih Özgür SARICA

Doktora Tezi

Ankara, 2020

TÜRKİYE'DE İDARİ KAPASİTE: İLLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Salih Özgür SARICA

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2020

TEŞEKKÜR

Doktora tez çalışmamın ortaya çıkmasında kıymetli katkıları ile bana yön veren ve destek olan değerli hocam, tez danışmanım Prof. Dr. Muhittin Acar'a; tez izleme komitelerinde önemli katkıları ile tezin son halini almasını sağlayan sayın hocalarım Doç. Dr. Can Umut Çiner, Doç. Dr. Uğur Sadioğlu, Dr. Öğr. Üyesi Ozan Zengin'e; doktora eğitimim süresince akademik-idari tüm konularda yardımcı olan kıymetli hocam Prof. Dr. Mehmet Devrim Aydın'a; almış olduğum derslerinden çok şey öğrendiğim bölüm hocalarım Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen, Prof. Dr. Mete Yıldız, Prof. Dr. Ali Çağlar, Prof. Dr. Hamza Uygun'a; daha önceki dönemlerde akademik kariyerime katkıları bulunan Kocaeli Üniversitesi ve Louisville Üniversitesi'nde görev yapan değerli hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışmama kavramsal ve teorik katkı sağlayarak atıfta bulunduğum tüm araştırmacılara; kullanmış olduğum ikincil verilerin hazırlanmasında emeği geçen tüm kurum çalışanlarına; mensubu olduğum Hitit Üniversitesi'nde birlikte görev yaptığım ve önemli destek sağlayan değerli hocalarıma teşekkürlerimi bir borç bilirim. Son olarak beni bu günlere getiren, maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen kıymetli annem, babam ve abime; tez sürecimin tüm zorlukları karşısında sabrı ve hoşgörüsü için kıymetli eşim Fatma Sarıca'ya ve tezin bitimi ile birlikte dünyaya gelen, bu çalışmayı kendisine adadığım sevgili oğlum Kaya Alp Sarıca'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Salih Özgür SARICA

ÖZET

SARICA, S. Özgür. *Türkiye’de İdari Kapasite: İller Üzerine Bir Değerlendirme*, Doktora Tezi, Ankara, 2020.

Kamu yönetimi disiplini içerisinde idari kapasite kavramı, günümüz toplumsal sorunları çözüme ve ortak ihtiyaçları rasyonel bir biçimde karşılama amacı doğrultusunda günden güne sıklıkla ifade edilmektedir. Son yıllarda kamu yönetimi yazınında örgütlerde kapasite, devlet kapasitesi ve idari kapasite gibi olgular hem akademik çalışmalarda hem de kurumsal incelemelerde yaygın bir biçimde incelenmektedir. Mevcut geleneksel idari yapıların rasyonel sonuçlara ulaşma noktasında yetersiz kaldığı ifade edilmekte, rasyonel örgütler olarak kurgulanan bürokratik yapıların kimi toplumlarda bahsi geçen sorunlar ve ortak ihtiyaçları karşılamada istenilen düzeyde olmadığı belirtilmektedir. Bu noktada kamu politikalarının uygulanma sürecinde idari kabiliyet ya da uygulanabilirlik önemli bir kıstas olarak ele alınmakta; tüm toplumlarda mevcut idari yapıların arzu edilen sonuçlara ulaştırma konusunda ne kadar başarılı olup olmadığı değerlendirilmektedir. Bu çalışmada idari kapasitenin detaylı bir analizi ile birlikte Türkiye’de merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il idaresinin idari kapasite açısından değerlendirilmesi ve kapasite ölçümü amaçlanmaktadır. İkincil verilerden elde edilen sonuç göstergeleri, temel bileşenler analizi ile tek bir bileşene indirgenerek idari kapasite endeksi skoru oluşturulmaktadır. Kesitsel araştırma ile 81 ilin idari kapasite endeksine göre sıralandığı ve değerlendirildiği bu çalışma ile kapasite yazınına hem teorik hem de yöntemsel katkı sağlanması hedeflenmektedir. Türk kamu yönetiminde mevcut göstergeler üzerinden idari kapasite endeksinin iller bazında belirlenmesi, yöneticilerin karar verme aşamasında sağlıklı ve rasyonel davranması açısından oldukça önemlidir. Karar verme sürecinde iyi bir ölçüt olarak idari kapasitenin geliştirilmesinde atılabilecek adımlar bundan sonraki aşamalarda daha net ortaya konulabilecektir.

Anahtar Sözcükler: İdari kapasite, yönetsel güç, kapasite inşası, il idareleri, temel bileşen, idari kapasite endeksi.

ABSTRACT

SARICA, S. Özgür. *Administrative Capacity in Turkey: An Evaluation on Provinces*, PhD Thesis, Ankara, 2020.

The concept of administrative capacity in the public administration discipline is recently expressed in terms of problem solving and meeting common needs in a rational way. In the public administration literature in recent years, terms such as organizational capacity, state capacity and administrative capacity in organizations have been widely studied in both academic studies and institutional evaluations. It is stated that the existing traditional administrative structures are insufficient in reaching rational results, and rational bureaucratic organizations are not at the desired level in meeting some of the problems and common needs in some societies. At this point, administrative capability or feasibility is considered as an important criterion in the implementation of public policies; it is evaluated whether the current administrative structures perform well in reaching the desired results. In this study, through a detailed analysis of the administrative capacity literature, it is aimed to evaluate Turkish provincial administration in terms of administrative capacity and capacity measurement. Result-based indicators that are obtained from the secondary data are extracted to form a single component by principal components analysis for an administrative capacity index score. With this cross-sectional study in which 81 provinces are ranked and evaluated according to the administrative capacity index, it is aimed to contribute both theoretically and methodologically to the capacity literature. In the Turkish public administration, determining the administrative capacity index of provinces, based on the existing indicators, is very crucial for public officials on making rational decisions. The actions taken in the development of administrative capacity as a good criterion in the decision-making process will then be more clearly demonstrated in the following implementations.

Keywords: Administrative capacity, infrastructural power, capacity building, provincial administrations, principal component, administrative capacity index

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xi
TABLOLAR DİZİNİ	xiv
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: KAPASİTE, DEVLET KAPASİTESİ VE İDARİ KAPASİTE	
KAVRAMLARI	6
1.1. KAPASİTE KAVRAMI	6
1.1.1. Kapasite İnşası ve Geliştirme	14
1.1.2. Kapasite Göstergeleri	27
1.1.2.1. Yönetim İşlevine ya da Özelliğine Yönelik Kapasite	
Göstergeleri.....	28
1.1.2.1.1. Kaynak Oluşturma	29
1.1.2.1.2. Demokratik Yönetim ve Bürokratik Özerklik.....	31
1.1.2.1.3. Uzman Personel ve Deneyim.....	32
1.1.2.1.4. Koordinasyon ve İşbirliği	33
1.1.2.1.5. Meşruiyet ve Vatandaş Uyumu	34
1.1.2.1.6. Meşru Güç Kullanımı ve Düzenleme	35
1.1.2.1.7. Politika Uygulama	36
1.1.2.2. Çerçeve Analizlerde Kapasite Göstergeleri.....	38
1.2. DEVLET KAPASİTESİ KAVRAMI	51
1.2.1. Yönetimsel Güç ve Devlet Kapasitesi	58
1.2.2. Güçlü ve Zayıf Devlet Olgusu.....	63

1.2.3. Devlet Kapasitesini Etkileyen Faktörler.....	67
1.2.4. Devlet Kapasitesi ile İlgili Mevcut Çalışmalar	69
1.3. İDARİ KAPASİTE KAVRAMI.....	80
1.3.1. İdari Kapasitenin Önemi.....	86
1.3.2. İdari Kapasitenin Sınırları	93
1.3.2.1. Çıktı-Performans Olarak İdari Kapasite	95
1.3.2.2. Girdi Olarak İdari Kapasite	98
1.3.2.3. Süreç Olarak İdari Kapasite.....	100
1.3.3. Kamu Yönetimi Yaklaşımları Çerçevesinde İdari Kapasite	105
1.3.4. Avrupa Birliği ve İdari Kapasite	108
1.3.5. İdari Kapasite ile İlgili Mevcut Çalışmalar	113
2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İL YÖNETİMİ VE İDARİ KAPASİTE.....	122
2.1. TARİHSEL GELİŞİM ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ.....	122
2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem	122
2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem	123
2.1.3. 1864-1871 Vilayet Nizamnameleri	126
2.1.4. 1876 Kanun-i Esasi ve 1913 Vilayet Yasası	129
2.1.5. Cumhuriyet Sonrası Dönem	131
2.2. İL İDARESİNİN YAPI VE FAALİYETLERİ ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ.....	134
2.2.1. İl Yönetimi ve Anayasal Dayanağı.....	136
2.2.2. İl Yönetimi Yapı ve Organları.....	137
2.2.3. İl Yönetimi ve Merkezi İdare	140
2.2.4. İl Yönetimi ve Kamu Personeli	142
2.2.5. İl Yönetiminde Koordinasyon ve İşbirliği.....	146
2.2.6. İl Yönetimi ve Düzenleme.....	147
2.2.7. İl Yönetimi ve Denetim	148
2.2.8. İl Yönetiminde Görev ve Faaliyetler	151

2.3. YENİDEN YAPILANDIRMA ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ	155
2.3.1. İl Yönetimi Kapasitesinin Zayıflamasına Yol Açan Adımlar	156
2.3.1.1. İl Yönetimi ve Bölgeselleşme.....	157
2.3.1.2. İl Yönetimi ve Yerel Yönetimler.....	159
2.3.1.3. İl Yönetimi ve Merkezden Yönetim	164
2.3.2. İl Yönetimi Kapasitesinin Gelişimine Yönelik Adımlar	168
2.3.3. İl Yönetimi, Demokratik Yönetim ve Meşruiyet	175
2.4. İL YÖNETİMİNİN KAPASİTE GÖSTERGELERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖLÇÜMÜ	179
2.4.1. İl Yönetimi Kapasitesinin Değerlendirilmesi.....	179
2.4.1.1. Kaynak Oluşturma Açısından İl Yönetimi	179
2.4.1.2. Demokratik Yönetim ve Bürokratik Özerklik Açısından İl Yönetimi	181
2.4.1.3. Uzman Personel ve Deneyim Açısından İl Yönetimi... ..	181
2.4.1.4. Koordinasyon ve İşbirliği Açısından İl Yönetimi	182
2.4.1.5. Meşruiyet ve Vatandaş Uyumu Açısından İl Yönetimi	184
2.4.1.6. Meşru Güç Kullanımı ve Düzenleme Açısından İl Yönetimi	184
2.4.1.7. Politika Uygulama Açısından İl Yönetimi	185
2.4.2. İl Yönetimi Kapasitesinin Ölçümü.....	186
2.4.3. İl Yönetimi Kapasitesinde Çıktı Odaklı Ölçüm ve Kapasite Göstergelerinin Belirlenmesi.....	188

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE İLLERİN İDARİ KAPASİTESİ ALAN

ARAŞTIRMASI	194
3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI	194
3.2. ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEM VE HİPOTEZLERİ	196
3.3. ARAŞTIRMANIN KISITLARI	197
3.4. İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ BOYUT VE GÖSTERGELERİ	199
3.4.1. Kaynak Elde Etme Kapasitesi	199
3.4.1.1. Vergilendirme Düzeyi	201

3.4.1.2. Vergi Tahsilat Oranı	203
3.4.2. Politika Uygulama Kapasitesi	204
3.4.2.1. Okul Öncesi Okullaşma Oranı.....	205
3.4.2.2. Test Skorları.....	206
3.4.2.3. 5 Yaş Altı Ölüm Hızı.....	210
3.4.2.4. Hekim Başına Başvuru Sayısı	212
3.4.3. Düzenleme Kapasitesi	214
3.4.3.1. Suç Artış Oranı	215
3.4.3.2. Trafik Kaza Oranı	216
3.4.3.3. Hava Kirliliği (PM10).....	218
3.4.3.4. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü İdari Para Cezaları ..	219
3.4.4. Kurumsal Meşruiyet	220
3.4.4.1. Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet	221
3.4.4.2. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi'ne Yapılan Başvuru Oranı	223
3.5. TEMEL BİLEŞENLER ANALİZİ	224
4. BÖLÜM : TÜRKİYE'DE İLLERİN İDARİ KAPASİTESİ ANALİZ VE BULGULARI	229
4.1. GENEL BULGULAR	229
4.2. COĞRAFİ BÖLGELERE İLİŞKİN BULGULAR.....	239
4.3. İLLERİN NÜFUS BÜYÜKLÜĞÜNE İLİŞKİN BULGULAR.....	242
4.4. İLLERİN MAHALLİ İDARE STATÜSÜNE İLİŞKİN BULGULAR.....	243
4.5. İLLERİN BÜTÇE GİDERLERİNE İLİŞKİN BULGULAR.....	244
4.6. YENİ KURULAN İLLERE İLİŞKİN BULGULAR	246
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	248
KAYNAKÇA	256
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU	284
EK 2. ETİK KOMİSYON MUAFİYET FORMU	286

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACI	: İdari Kapasite Endeksi
Akt.	: Aktaran
BEEPS	: İş Çevresi ve Kurumsal Performans Anketi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
CAST	: Çatışma Değerlendirme Sistemi Aracı
CIDA	: Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı
CIM	: Sözleşme yoğun para
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CPI	: Yolsuzluk Algısı Endeksi
CPIA	: Ülke Politikası ve Kurumsal Değerlendirme
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
ECDPM	: Kalkınma Politika Yönetim Avrupa Merkezi
FI	: Kırılganlık Endeksi
FSI	: Başarısız Devletler Endeksi
GPP	: Devlet Performans Projesi
GSMH	: Gayrisafi Milli Hâsıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
ICRG	: Uluslararası Ülke Risk Rehberi

IDA	: Uluslararası Kalkınma Birliği
IDRC	: Uluslararası Kalkınma Araştırmaları Merkezi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
ISW	: Devlet Zayıflığı Endeksi
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması
JEP	: Hukuksal, ekonomik, politik
KDRP	: Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMO	: Kaiser-Meyer-Olkin
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
LGS	: Liseye Geçiş Sınavı
LICUS	: Stres Altındaki Düşük Gelirli Ülkeler Girişimi
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
Ör.	: Örneğın
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PCA	: Temel Bileşenler Analizi
PHARE	: Polonya ve Macaristan Ekonomilerini Yapılandırma Desteği
PM10	: Partiküler Madde 10
PRS	: Politik Risk Servisi
PRSG	: Siyasi Risk Hizmetleri Grubu

PUMA	: Kamu Yönetimi Servisi, OECD
SF	: Yapısal Fonlar
SFI	: Devlet Kırılganlık Endeksi
SIGMA	: Yönetişim ve Yönetimin Gelişimine Destek
SODES	: Sosyal Destek Projesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİAV	: Türk İdari Araştırmalar Vakfı
TL	: Türk Lirası
TML	: Tennessee Belediyeler Birliği
TRAMER	: Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UKD	: Uluslararası Kalkınma Dairesi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
USAID	: Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı
Vb.	: Ve benzeri
Vd.	: Ve diğerleri
WB	: Dünya Bankası
WGI	: Dünya Bankası Yönetişim Endeksi
YKS	: Yükseköğretim Kurumları Sınavı
YÖK	: Yükseköğretim Kurumu

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Türkiye’de İl Yönetimi Kapasitesi Boyut ve Göstergeleri	192
Tablo 2. İllerin Vergilendirme Düzeyi.....	202
Tablo 3. İllerin Vergi Tahsilat Oranı.....	203
Tablo 4. İllerde Okul Öncesi Net Okullaşma Oranı.....	206
Tablo 5. İllerin Liseye Geçiş Sınavı (LGS) Puan Ortalaması.....	208
Tablo 6. İllerin Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS) Başarı Sırası Ortalaması.....	209
Tablo 7. İllerde Test Skorları Temel Bileşeni.....	210
Tablo 8. İllere Göre 5 Yaş Altı Ölüm Hızı.....	212
Tablo 9. İllere Göre Hekim Başına Başvuru Sayısı	213
Tablo 10. İllerde Suç Artış Oranı.....	216
Tablo 11. İllere Göre Trafik Kaza Oranı (100 araçta)	217
Tablo 12. İllere Göre Hava Kirliliği (PM10)	218
Tablo 13. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü İdari Para Cezası Oranı (TL-10binde)....	220
Tablo 14. İllere Göre Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi	222
Tablo 15. İllere Göre CİMER’e Başvuru Oranı.....	224
Tablo 16. İl İdari Kapasite Göstergeleri Korelasyon Matrisi.....	231
Tablo 17. İl İdari Kapasite Temel Bileşen Özdeğeri ve Açıklanan Ortak Varyans Miktarı.....	232
Tablo 18. İl İdari Kapasite Göstergelerinin Temel Bileşene Varyans Katkısı (Ortak Yükler)	234
Tablo 19. İl İdari Kapasite Endeksi (Temel Bileşen Skoru)	235
Tablo 20. İl İdari Kapasite Temel Bileşen Matrisi.....	236
Tablo 21. İl İdari Kapasite Genel Endeks Sıralaması (Bileşik Endeks Uygulaması) ...	238
Tablo 22. İl İdari Kapasite Endeksi’nin Coğrafi Bölgelere Göre Betimsel İstatistiği ..	240
Tablo 23. İl İdari Kapasite Endeksi’nin İl Nüfusuna Göre Betimsel İstatistiği	242
Tablo 24. İl İdari Kapasite Endeksi’nin İlin Mahalli İdare Statüsüne Göre Betimsel İstatistiği.....	244
Tablo 25. İl İdari Kapasite Endeksi’nin İlin Bütçe Giderlerine Göre Betimsel İstatistiği	245
Tablo 26. İl İdari Kapasite Endeksi’nin İlin Kuruluş Tarihine Göre Betimsel İstatistiği	247

GİRİŞ

İdari kapasite kavramı, günümüz kamusal sorunları çözme ve ihtiyaçları rasyonel bir biçimde karşılama hedefi doğrultusunda günden güne sıklıkla ifade edilmektedir. Son yıllarda kamu yönetimi yazınında örgütsel amaçlara ulaşmada kapasite, devlet kapasitesi ve idari kapasite gibi temalar yaygın bir biçimde incelenmektedir. Yönetimler, rutin ya da acil durumlarda iyi performans gösterme yetenekleriyle değerlendirilmektedir. Bu yetenek, kamu sektörünün kaliteli hizmet sunmadaki örgütsel ve kurumsal kapasiteleri tarafından belirlenmektedir. Karmaşık organizasyonları yönetme konusundaki stratejik idari kapasite, hizmet sunumunda etkinliği göstermelidir. Performans, kamu kuruluşlarının yurt içinde ve uluslararası toplumda vatandaşlar nezdinde sahip olduğu ya da kaybettiği meşruiyet derecesini belirlemektedir. Hizmet sunumu etkinliği, verimlilik, maliyet etkinliği, yerindelik, örgütsel amaç ve hedeflerin karşılanması, vatandaş memnuniyeti ve güven ölçütlerine göre belirlenmektedir. Politikacılar ve rejimler gelip geçicidir ancak yönetme kapasitesi gelecekteki zorluklarla başa çıkmak için sürekli olarak geliştirilen bir idari kapasiteye dayanmalıdır. Hazırlıklı olma durumuna başka bir alternatif bulunmamaktadır (Farazmand, 2009, s. 1008-1009).

Küçük, yalıtılmış bir göçebe kırsal topluluğun idari gereklilikleri, taleplerin az olması ve bunları karşılama yollarının sabit ve daha az değişken olması nedeniyle minimaldir. İdari kapasitesi düşük olmakla beraber kamusal ihtiyaçlar da aynı düzeydedir. Diğer yandan bilgi ve teknoloji çağındaki mevcut merkezi ve yerel yönetimler çok daha yüksek bir idari kapasiteye sahip olmakta, ancak toplumun ihtiyaçları giderek daha yüksek bir düzeye çıkmaktadır (Caiden, 1973, s. 328-329).

Devlet yönetim sistemleri ve kapasitesi, kamu yönetimi kara kutusunun temel bileşenleridir; kamu üretim girdilerinin, politika ve program performansının ilişkilendirildiği denklemde bir takım değişkenleri içermektedir. Mevcut bulgular, yönetim kapasitesinin ölçülebildiğini ve yönetim etkinliği üzerinde bağımsız bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir (Donahue vd., 2000, s. 389-392). Bununla birlikte devletin idari kapasitesi, bir dizi siyaset bilimi literatüründe önemli bir kavram olarak aralıklı olarak ortaya çıkmıştır. Birbirinden kopuk şekilde ortaya çıkan kavramlar, kamu

bürokrasisinin sahip olduğu veya sahip olması gereken yetenekleri ifade edebilecek temel bir anlamı paylaşmaktadır. Ancak zaman zaman yeniden ortaya çıkmasına rağmen, herhangi bir araştırma alanının merkezinde idari kapasite yer almamıştır (Addison, 2009, s. 9). Yine de geçmişten günümüze bağımsız bir çalışma alanı olarak idari kapasite kavramını tanımlama ve ölçme girişimlerinde bulunulmuştur. (Caiden, 1973, s. 333).

İdari kapasitenin sonuçları belirgin olsa da, bu tür kapasitenin ne gibi temel unsurlardan oluştuğu konusunda bir fikir birliği yoktur; idari kapasitenin nasıl geliştirileceğinin, ölçüleceğinin veya sürdürüleceğinin yöntemleri de tam olarak bilinmemektedir. İdari kapasitenin geliştirilmesi, kapasitenin ayrıştırılmasını ve her bir bileşenin bağımsız olarak değerlendirilmesini gerektirir. Böylece bu bileşenlerin sistemin kolektif kapasitesi üzerindeki bireysel ve karşılıklı etkilerini tanımlamak mümkün olabilir. İdari kapasite, yönetişimin önemli bir parçasıdır ve politik sistemle sıkı sıkıya bağlantılıdır. Buradaki temel kaygı, dikkate alındığında politik etkiyi dışlamadan idari makamla ilgili olmasıdır (Jreisat, 2012, s. 147).

İdari kapasite yetersizliği, gelişmekte olan ülkelerdeki çalışmalarda büyük ilgi görmüştür. Özellikle kapasite yetersizliğinin bir biçimi olarak yolsuzluk sorunu bu çalışmaların merkezinde yer almıştır. Ancak araştırmacılar, her ne kadar bürokratlar yolsuzluk yapmasalar bile kamu sektöründe verimsizlik ve yetersizlik sorunlarını da tanımlamaktadırlar (Huber ve McCarty, 2003, s. 490). Son zamanlardaki girişimler, sadece program etkinliğini değil, aynı zamanda etkinliği elde etmek için gerekli kaynakları ve koşulları da ele alan çerçeveler sunmaktadır. Bu koşullar dizisi genel olarak idari kapasite olarak tanımlanmakta ve araştırmaların temel odağı olmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 270–271).

Devletlerin projelerini yürütme kabiliyeti bölgesel olarak düzenlenmekte ve koordine, kontrol ve inşa ettiği örgütsel ağlar tarafından önemli ölçüde şekillenmektedir. Bu nedenle, devletin yönetsel gücünün incelenmesi, uluslararası karşılaştırmalara ek olarak devletin kontrolü sağlaması ve düzenleme yapma yeteneği dâhilinde ulus altı karşılaştırmalara akademisyenlerin dikkatini çekmektedir. Örneğin, devlet otoritesinin

ulus sınırları içerisinde bölgeden bölgeye farklılaşması, bazı ülkelerdeki isyanların, terör olaylarının ortaya çıkışına ve sürekliliğine işaret etmektedir. Devletin istikrarsız idari altyapısının etkilerine odaklanmak, akademisyenleri yerel ve bölgesel düzeyde devlet dinamikleri hakkında ulus altı bir araştırmaya yönlendirmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Bu doğrultuda, seçilmiş hükümetlerin hangi politikaları izlediğine bakılmaksızın, devletin kalıcı idari mekanizmasına odaklanacak siyaseten nötr bir idari kapasite endeksinin geliştirilmesine yönelik bir araştırma kapsamı bulunmaktadır. Böyle bir endeks, politika değişimlerinin, ulusal rekabetçilikte sürekli iyileştirmeler getirecek kadar yeterli olmadığı; yine bu politika değişikliklerini yerine getirmesi gereken kurumların kapasitesine dikkat edilmediği sürece başarısız olacağı gerçeğini yansıtacak ve güçlendirecektir (Polidano, 2000). İdari kapasite endeksi, yönetimlerin reform sonuçları üzerinde daha fazla odaklanmasına yardımcı olabilmektedir. Bir endeksin, sıralama tablosunun en altındaki birimleri basit bir şekilde görmenin aksine davranışı ne ölçüde değiştirebileceği hiç şüphesiz tartışılacaktır. Buradaki vurgu, endeksin merkezi kamu sektörü içindeki genel idari kapasite ölçüsü olması gerektiğidir. Kamu sektörünün devlet faaliyetlerinin yönetimi konusundaki endişeleri göz önünde bulundurulduğunda, eksik bir unsur, operasyonel verimlilik olarak adlandırabileceğimiz sorunla ilgilidir. Bu durum, kamu sektörünün iç operasyonlarının maliyet etkinliği ve kamuya sağladığı hizmetlerin kalitesini ifade etmektedir. Dolayısıyla bu ihtiyaç, kamu sektörünün en önemli özelliği olan iyi yönetme kapasitesi olarak özetlenebilir ve bir endeks yardımı ile gösterilmesi gerekir (Polidano, 2000, s. 811-812).

Tez çalışması ile birlikte Türk kamu yönetimi literatüründe de bu ihtiyacı karşılamak üzere kapasite, devlet kapasitesi, idari kapasite olguları çerçevesinde Türkiye’de il idaresinin tüm yönleriyle değerlendirilmesi yapılarak illerin idari kapasite endeksi oluşturulmaya çalışılacaktır. Türkiye’de il idaresinin idari kapasite yönünden incelenmesi, ölçülmesi ve olası farklılıkların tespit edilmesi, illerin kamu hizmet ve politikalarının daha sağlıklı işlemesi adına oldukça önem arz etmektedir. Dolayısıyla Türk kamu yönetimi literatüründe idari kapasiteye yönelik kavramsal ve metodolojik eksikliği gidererek yeni bir araştırma kapsamının gelişimini sağlamak, bu doğrultuda il

idarelerinin idari kapasite çerçevesinde değerlendirilmesi ve ölçümünü gerçekleştirmek tez çalışmasının başlıca amacını oluşturmaktadır.

Birinci bölümde kapasite, devlet kapasitesi ve idari kapasite kavramları ayrıntılı olarak incelenecektir. Öncelikle kapasite kavramına yönelik tanımlamalar ve kapasite geliştirme konusu ele alınacaktır. Kavramsal sınıflandırmanın yanında literatürde kapasite göstergelerine yönelik yaklaşımlar derlenerek il idari kapasite endeksinde kullanılabilir göstergelere yönelik ipuçları yakalanacaktır. Çalışmanın devamında devlet kapasitesi ve yönetsel güç kavramları üzerinde durularak güçlü ve zayıf devlet olguları incelenecektir. Devlet kapasitesini etkileyen faktörler ve mevcut çalışmalara da yer verilerek Türkiye’de illerin idari kapasitesinin değerlendirilmesi ve ölçülmesine ışık tutacak şekilde özetlenecektir. Son olarak idari kapasiteye yönelik tanımlamalar ile birlikte kavramın önemi ortaya konulmaya çalışılacaktır. Özellikle kavramın yönetsel düzlemde nerede yer aldığına yönelik sınıflandırma detaylı bir şekilde incelenecektir. Bununla birlikte idari kapasitenin kamu yönetimi yaklaşımları ve Avrupa Birliği sürecinde ortaya çıkışı açısından ele alınarak şimdiye kadar yapılan çalışmalara yer verilecektir.

İkinci bölümde Türkiye’de il yönetimi hakkında detaylı bilgi ve bulgulara; bununla birlikte idari kapasite kavramı çerçevesinde il yönetiminin değerlendirilmesine yer verilecektir. Öncelikle il yönetiminin yüz yılı aşkın bir süredir varlığını sürdürmesinden ötürü mevcut idari kapasitesinin oluşumunda tarihsel dinamiklerin izleri bulunmaya çalışılacaktır. Devamında ise il yönetiminin yapı ve faaliyetleri özetlenerek idari kapasite açısından değerlendirmesi yapılacaktır. Ayrıca kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde il yönetimini etkileyen değişimlerin idari kapasiteyi ne ölçüde etkilediği incelenecektir. Son olarak il yönetimi kapasitesinin genel bir değerlendirmesi yapılarak ölçümüne yönelik atılabilecek adımlar tartışılacaktır.

Üçüncü bölümde Türkiye’de illerin idari kapasitesinin ölçüm ve kıyaslanmasına yönelik alan araştırmasının yöntemine dair bilgilere yer verilecektir. Bu doğrultuda il idari kapasite boyut ve göstergeleri belirlenerek idari kapasitenin ölçümü için kullanılacak yöntem ve veri detaylı bir şekilde incelenecektir. Bununla birlikte çalışmanın amacı ve

kapsamı, örnekleme ve hipotezleri ile birlikte araştırma kısıtlarına yer verilecektir. Devamında ise idari kapasite boyut ve göstergelerinin teorik temellerine yer verilerek 81 ilden elde edilen verilerin betimsel istatistikleri ayrıntılı olarak verilecektir. Son olarak çalışmada kullanılacak araştırma tekniği olan temel bileşenler analizi hakkında detaylı bilgilere yer verilecektir.

Dördüncü bölümde ise illerin idari kapasitesi alan araştırması analiz ve bulgularına yer verilecektir. İlk olarak Türkiye’de il idari kapasite göstergelerinin temel bileşenler analizi ile genel nedensel faktör olarak tek bir bileşene indirgenerek illerin idari kapasite endeksi değerleri oluşturulacaktır. Ayrıca illerin sıralandığı idari kapasite endeksi değerlerinin dağılım ve özelliklerine göre çalışmanın hipotezleri test edilecektir. Bunun yanı sıra elde edilecek sonuçların, illerin coğrafi bölge dağılımı, nüfus büyüklüğü, mahalli idare statüsü, bütçe giderleri ve yeni olup olmaması açısından değerlendirmesi yapılacaktır. Son olarak sonuç ve değerlendirme bölümünde literatür taraması ve araştırma sonucu ortaya çıkan bulguların, idari kapasite kavramsal ve metodolojik tartışmalarına, gelecekteki araştırma çabalarına, mevcut kamu politikalarına ve yönetsel sisteme ve nihayetinde akademik ve eğitimsel faaliyetlere yönelik çıkarımları tartışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPASİTE, DEVLET KAPASİTESİ VE İDARİ KAPASİTE KAVRAMLARI

Bu bölümde kapasite, devlet kapasitesi ve idari kapasite kavramları ayrıntılı olarak incelenecek, kavramsal sınıflandırmanın yanında mevcut çalışmalara da yer verilerek Türkiye’de illerin idari kapasitesinin değerlendirilmesi ve ölçülmesine ışık tutacak literatür sistematik bir şekilde özetlenecektir.

1.1. KAPASİTE KAVRAMI

Kapasite ile ilgili genel kabul gören bir tanım bulunmamaktadır. Örgütsel gelişme, kurumsal ekonomi ya da politik ekonomi gibi farklı disiplinler ve bilgi birikimleri, kapasite konusunu oldukça farklı bir biçimde ele almaktadır. Alandaki araştırmacılar, tanımın içeriği, planlama yararı, sebep ve sonucun dinamikleri, insan davranışının niteliği ve benzeri birçok şey üzerine düşüncelerini şekillendiren kapasiteyle ilgili geniş bir örtük zihinsel çerçeve ile incelemelerini yapmışlardır. Bununla birlikte öğrenim çıktılarına yardımcı olabilecek ortak bir kapasite dili veya şartı bulunmamaktadır (Morgan, 2006).

Kapasite göreceli bir kavramdır, az ya da çok kapasiteye sahip ya da geçmişte ya da gelecekte daha fazla ya da daha az kapasiteye sahip olmak beklenen diğer durumlara kıyasla anlamlı olan bir şeydir. Gerçek bir kapasite değerlendirmesi, mevcut varlıkların şu anda nasıl kullanıldığını ve ani bir ihtiyaç olduğunda nasıl dönüştürülebileceğini hesaba katacaktır (An, 2015, s. 23-25). Bununla birlikte kapasite çalışması, ekonomi ya da sosyoloji, hatta kamu yönetimi gibi herhangi bir alana ait akademik disiplin değildir. Bazı uygulayıcılar ve analistler, kapasiteyi temel olarak beceri geliştirme ve bireysel düzeyde eğitim ile ilgili bir insan kaynağı sorunu olarak görmeye devam etmektedir (Morgan, 2006, s. 6-8).

Literatür incelendiğinde kapasitenin yetenek veya kabiliyet gibi yakın eş anlamlıları bulunmaktadır. Dolayısıyla kapasite terimi, genellikle, bir kuruluşun amaçlarını gerçekleştirmek için sürekli olarak etkin bir şekilde hareket etme kabiliyeti anlamına geldiği anlaşılmaktadır. Örneğin Morgan, hem zor (örneğin politika analizi, deniz kaynakları değerlendirilmesi, mali yönetim) hem de kolay (örneğin meşruiyet kazanma, uyum sağlama, anlam ve kimlik yaratma yeteneği gibi) olabilen geniş bir kolektif beceriler yelpazesine atıfta bulunmak için kabiliyet kavramını kullanmaktadır. Tüm yeteneklerin hem zor hem de kolay yönleri bulunmaktadır. Nihayetinde, Morgan, bir sistemin değer yaratma kabiliyetini ifade etmek için kapasite terimini kullanmaktadır. Kapasite, beşeri bir sistemin gelişimsel değer yaratmasını sağlayan niteliklerin birlikte ortaya çıkmasıdır (Morgan, 2006, s. 7-8). Bununla birlikte kapasite genel olarak, değişime reaksiyonun yeterli olduğu, kararların verimli, hesap verebilir alındığı ve çatışmaların başarılı bir şekilde çözüldüğü bir yönetim becerisi olarak tanımlanabilmektedir (Polidano, 2000).

Kapasite, yetkilendirme ve kimlik, bir organizasyonun veya sistemin hayatta kalmasına, büyümesine, çeşitlenmesine ve daha karmaşık hale gelmesine izin veren özelliklerle ilgilidir. Böyle bir gelişim için, sistemlerin güç, kontrol ve alana ihtiyacı vardır. Kapasite, kendi hayatlarını bir şekilde kontrol altına almak için birlikte hareket eden insanlarla ilgilidir. Kapasite, kolektif bir yetenek ile yani bir sistemi işler kılan, değer üreten, ilişkiler kuran ve kendisini yenileyebilmesini sağlayan özelliklerin kombinasyonu veya bir başka deyişle sistemlerin (bireyler, gruplar, organizasyonlar, örgütler grubu) zaman içerisinde belirli bir niyetle etkin bir ölçekte bir şeyler yapmalarını sağlayan yetenekler ile ilgilidir (Morgan, 2006). Yani kapasite bir koşul veya durum olarak doğası gereği bir sistem olgusudur. Aynı zamanda kapasite ortaya çıkan bir özellik veya etkileşim etkisidir. Tutumların, kaynakların, stratejilerin ve becerilerin karmaşık bir kombinasyonunu içeren, hem somut hem de soyut olan dinamiklerden kaynaklanmaktadır (Morgan, 2006).

Diğer taraftan kapasite kamu değeri yaratmakla da ilgilidir. Bütün ülkeler, kalkınma düzeyleri ne olursa olsun, kamu yararını zedeleyen birçok etkisiz kapasite örneğine sahip olabilir. En belirgin örnek olarak organize yolsuzluk, çete oluşumları, örgütlü

komplolar ve kamu kurumlarının ele geçirilmesi olabilir. Çoğu ülkede, farklı kapasiteler güç, kontrol ve kaynaklar için rekabet eder. Aslında vurgulanmak istenen kapasite, bir grup veya sistemin kamusal hayata olumlu katkıda bulunma kabiliyetini ifade etmektedir (Morgan, 2006). Örneğin kapasite, kamu yönetimi literatüründe alternatif olarak yönetim meseleleri şeklinde de kullanılmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008).

Kapasite, hem bir organizasyonun gerçekleştirmesi gereken faaliyetler (araçlar) hem de elde etmesi gereken sonuçlar açısından tanımlanmıştır. Çıktılar açısından yapılan tanım, bir örgütün bir şeyleri nasıl yaptığından çok ne yaptığı ile ilgili olmaktadır. Bu yaklaşıma göre kapasite, sıradan bir dilde herhangi bir şeyi iyi yapmak için serbest dolaşan bir eğilim değildir; daha çok konuya özgüdür. Daha net bir ifade ile sonucu açıklamak yalnızca kapasiteyi açıklamaktır (Kocher, 2010).

Bir organizasyonun elde edeceği sonuçları göz ardı eden tanımlamalar da vardır. Dolayısıyla kapasite, örgütsel potansiyelin bir ölçütüdür. Lehan'a göre yetenekli olmak, sosyal çevrede potansiyel olarak etkili olmaktır (Honadle, 1981, s. 578). Bazı akademisyenler, kapasitenin örgütsel hedeflere ulaşmada başarıyı artırabilecek ya da engelleyebilecek her türlü kaliteyi kapsadığı görüşündedirler (Christensen ve Gazley, 2008, s. 265). Dolayısıyla kapasite, ne yapıldığının yanı sıra bunun hangi araçla yapılacağı konusunu da kapsamaktadır. Kapasite, ağırlıklı olarak alt alanlarda bir varlığın veya sistemin bir özelliği veya gizli özelliği olarak tasvir edilmektedir. Böylece yönetimle ilgili olarak kapasite, yönetme kabiliyetidir. Büyük ölçüde yönetimin belirli araçları veya düzenlemeleri ile belirlenmektedir. Yönetim düzenlemeleri ve bu sayede sahip oldukları kapasiteler farklı politika alanları, yerel bölgeler, örgütler veya faaliyetler dâhilinde çeşitli düzeylerde bulunmaktadır ve daha geniş sosyal, ekonomik ve politik bağlamdan etkilenmektedir (Addison, 2009, s. 13).

Kapasite, bazen insan ve sermaye kaynaklarını içeren, tamamen içsel bir örgütsel nitelik olarak tanımlanır ve diğer zamanlar hem iç hem de dış boyutlara (örneğin dış mali destek, destekleyici ilişkiler ağları, eğitim kaynakları, siyasi destek) sahip bir kavram olarak tanımlanır (Brinkerhoff, 2005; Forbes vd., 2006). Kapasiteye hem maddi hem de maddi olmayan ya da niceliksel ve niteliksel boyutlar verilir; yalnızca personel sayısını

değil aynı zamanda uzmanlaşmış becerilerini ve örgütsel liderliğin gücünü veya kalitesini de içerecek şekilde verilmektedir (Glickman ve Servon, 1998; Chaskin, 2001; Eisinger, 2002; Sowa vd., 2004). Örneğin Hou vd. (2003, s. 232-234) kapasitenin, yöneticilerin ve sistemlerin kalitesine dayandığını gözlemlemiştir (Christensen ve Gazley, 2008). Kapasite konusunda yapılan tanımlamalardan biri kamu görevlilerinin verilen kararları icra edebilme yeteneği olarak karşımıza çıkmaktadır (Burgess, 1975). Benzer şekilde kamu yönetimi literatürü, politika uygulama sürecinde insan unsurlarına odaklanarak kapasite kavramını ele almaktadır. Literatür, bürokrasinin çağdaş zorluklarla başa çıkabilmesi için ihtiyaç duyduğu örgütsel veya bireysel becerileri ve yetenekleri belirleyerek uygulamayı bilgilendirmeyi amaçlamaktadır (Addison, 2009, s. 11-13).

Çok az istisna dışında yazarlar, kapasiteyi, hükümetin idari mekanizmasının tamamı veya bir kısmının içsel bir özelliği veya niteliği olarak tanımlamaktadır. Ingraham ve Donahue (2000, s. 294), kapasitenin doğasını fizikten bir benzetme kullanarak göstermektedir: kapasite, potansiyel enerjiye ya da bir parçanın, aktif olarak çalışırken harcadığı kendi kinetik enerjisinden ya da uyguladığı güçten ayrı olarak bileşenlerinin düzenlenmesinden kaynaklı sahip olduğu rezerv güçtür. Kapasite, örtülü bir kavram olarak görülmekte ve bürokratik performanstan önce gelmektedir (Addison, 2009). Kapasiteyi içsel bir özellik olarak tanımlamayan araştırmacılar, bürokrasinin doğrudan yapılarına, materyal ya da personeline atıfta bulunmakta ve böylece kapasiteyi teorik değil, tanımlayıcı bir kavram olarak ele almaktadır. Yapı bağlamındaki bu kapasite kavramları, idari yapıların genel kapasite düzeyini sunmada veya artırmada yapıların öncü bileşenler olarak hizmet ettiği inancını yansıtmaktadır (Addison, 2009, s. 13-14).

Yine de kapasiteyi örtülü bir özellik olarak ele alan akademisyenler kapasiteyi açık bir şekilde tanımlamaktan kaçınırlar, bunun yerine kapasiteyi üretmek için hipotezlenen yapısal unsurları detaylandırmaya odaklanırlar. Terimin bu şekilde ele alınışı, yönetim düzenlemelerinin bir ürünü olarak ele alındığı literatürde olduğu gibi, genel sözlük tanımına, yani herhangi bir şeyin gücü, kabiliyeti ya da yetisi anlamında kapasite kavramına işaret etmektedir (Addison, 2009, s. 13-14).

Bununla beraber teorisyenler, yönetim işlevleri ile kapasitenin denklemi konusunda hem fikirdiler (Honadle, 1981), ancak hangi fonksiyonların ön plana çıkacağı konusunda fikir birliğine varılamamıştır. Gargan (1981) yalnızca gözlemcinin çıkarlarını yansıttığı gerekçesiyle işlevci tanımlara itiraz etmiştir. Bowman ve Kearney (1988, s. 346) ise fikir birliğinin mümkün olmadığını kabul etmekte, ancak analitik karşılaştırma gerekçeleriyle kapasitesinin işlevsel bir tanımını seçmektedir (Kocher, 2010). Gerçekten de kapasite tanımlanması zor ve geçici niteliktedir. Kinetik enerjinin tersine örtük bir enerji ile ilgilidir. Tersine performans ise yürütme ve uygulama ya da kapasite kullanımının sonucu ile ilgilidir. Bu gözle görülmez nitelik göz önünde bulundurulduğunda, kapasite maddi olmayan unsurlara büyük ölçüde bağımlıdır. Bu yüzden ortaya çıkarmak, yönetmek ve ölçmek zordur (Morgan, 2006).

Kapasite, içsel olarak yerleşiktir ve gelişmektedir, ancak kapasitenin gelişip gelişmediği ya da nasıl geliştiği büyük ölçüde dış faktörlerin talebiyle belirlenmektedir. Kapasite, iç ve dış boyutlara ayrılabilir ve bu boyutlar, birey ve örgütsel düzeyler iç boyut ve çevre düzeyi ise dış boyut olmak üzere sınıflandırılmasıyla hiyerarşik düzleme bağlanabilir. Diğer ölçüt, işlevsel ve politik olarak sınıflandırılabilen bir örgütün amaçlarına veya rollerine ilişkin olmaktadır. Tüm kuruluşların her iki boyuta sahip olmasına rağmen (EuropeAid, 2010), kapasitenin ana özelliği, kuruluşun odak noktasına bağlı olarak ya işlevsel ya da politik bir boyuta bölünebilmektedir (An, 2015, s. 5-6).

EuropeAid tarafından kullanılan fonksiyonel ve politik boyutlara benzer başka bir sınıflandırma bulunmaktadır. Pearson (2011, s. 3-4) sert ve yumuşak kapasitelerin boyutunu birçok farklı kaynaktan alınan güncel fikirlerin bir sentezi olan kapasite türleri olarak tanımlamaktadır. Sert kapasiteler genellikle teknik, işlevsel, somut ve görünür kapasiteler olarak açıklanırken, yumuşak kapasiteler literatürde sosyal, ilişkisel, soyut ve görünmez kapasiteler olarak tanımlanmaktadır. Bu kapasite türleri, hiyerarşik kapasite seviyelerine uygulanabilir ve içeriğine bağlı olarak, kapasite türleri ve düzeylerinin farklı kombinasyonlarında ilgili kapasite müdahalesi seçilmelidir. Kapasitenin boyutları, topluluk seviyesinden küresel düzeye kadar değişmektedir ve çeşitli sınıflandırmalar, boyut kullanımının birimden birime farklılaştığını göstermektedir (An, 2015, s. 10-11).

Bazı literatür incelemeleri, kavramsal ve ampirik çalışmalarda kapasite kavramının kullanımını için parçalanmış ve dağınık bir yaklaşım önermektedir. Gargan'ın (1981) yaklaşık 30 yıl önce problemi (idari ya da program kapasitesi) gözlemlemesinden başlayarak oldukça uzun bir süre boyunca ölçüm için zorlayıcı tanımlar ile karşılaşmıştır. Zamanla akademisyenler kapasite anlamı ile yetenek ve yetkinlik, kapasite oluşturma gibi eşanlamlılar ile arasındaki karışıklığa dikkati çekmişlerdir. Bazıları kapasiteye çok boyutlu nitelikler atarken (Hou vd., 2003), diğerleri bu terimi çok daha az kapsamlı bir şeye indirgemektedir. Kapasite, bazen sadece kaynak edinimi veya finansmanı konusu olarak tanıtılmaktadır. Kapasite farklı bağlamlara ve analiz birimlerine uygulanmaktadır: temel ayırım birey (kişi), firma (kuruluş) ve ulus (devlet) arasındadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 267).

İlgili literatürlerin gözden geçirilmesi, örgütsel kapasitenin kavramsal olarak değiştiğini ortaya koymaktadır. Bazı yazarlar için kapasite aslında yetkilendirme ve kolaylaştırma ile ilgilidir. Diğer yazarlar kapasiteyi örgütsel değişim ve hedeflere ulaşma bağlamında ifade etmektedir. Letts vd. kapasiteyi, kuruluşların bir görevin gelişmesini, sürdürülmesini ve geliştirilmesini sağlayan araç olarak tanımlamaktadır. Bu, kapasite fikrini, bir örgütü ana hedeflerine ulaşmak için ilerletmek için sinerjik olarak çalışan bireysel yetkinliklerin ve örgütsel yeteneklerin birleşik gücü olarak yansıtmaktadır (Cairns vd., 2005, s. 869-870).

Literatürde kapasite, genellikle farklı kişilere farklı anlamlar vermek için çok dar veya çok geniş bir şekilde kullanılmaktadır. Yönetişim kapasitesi, idari kapasite, kurumsal kapasite, örgütsel kapasite, ekonomik kapasite ve askeri kapasite, bu genel ve örtüşen tanımların sadece birkaçıdır (Jreisat, 2012, s. 143). Kapasite terimi, özellikle örgütsel performans değişkenleri üzerindeki etkisini anlamak isteyen araştırmacılar tarafından bir kuruluşun hedeflerini gerçekleştirme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (Mihaescu ve Tapardel, 2013, s. 676). Kapasite geliştirme ile ilgili yapılan çalışmalar, kapasite tanımına bir zaman boyutu eklemektedir. Kavramsal olarak ilişkili olmasına rağmen, kapasite artırımı, idari yeteneklerin belirli bir süre içinde edinilmesine vurgu yapmaktadır (Mizrahi, 2009).

Yu-Lee'ye (2002, s. 2) göre örgütsel kapasite, tedarik edilen girdilerin nasıl bir araya getirildiği ve yararlanıldığı ile belirlenmektedir. Kimi organizasyonlar mevcut değişkenlerini etkin bir şekilde bir araya getirerek daha etkili sonuçlar ortaya koyabilmektedir. Örneğin bazı organizasyonlar teknoloji yoğun girdiler ile daha fazla sonuç elde edebilirken, kimi organizasyonlar aynı sonuca beşeri ya da fiziki varlıklar ile ulaşmayı tercih etmektedir (Yu Lee, 2002, s. 2-4; Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013). Dolayısıyla kapasite, bir organizasyonun elindeki imkânlarını en etkili bir biçimde kullanma yeteneğine işaret etmektedir.

Literatürde kapasite ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Morgan'a göre kapasite, bir toplumun gelişimsel değeri oluşturmasına olanak tanıyan belirgin özellikler birleşimidir. 2005 yılında GovNet belgesindeki tanıma göre kapasite, kişilerin, organizasyonların ve toplumun bir bütün olarak kendi işlerini başarıyla yönetme kabiliyetidir (Morgan, 2006). R. T. Lenz, stratejik kapasiteyi bir işletmenin uzun vadeli büyümesini ve gelişimini etkileyecek eylemleri başarılı bir şekilde yerine getirme yeteneği olarak tanımlamaktadır (Honadle, 1981, s. 576). Carpenter (2001, s. 47), kapasiteyi bürokrasilerin yetkin bir biçimde, yolsuzluk ve kötü niyet olmaksızın işlev görebileceği kolektif bir yetenek olarak tanımlamaktadır (Addison, 2009). Hilderbrand ve Grindle (1994, s. 15) ise kapasiteyi uygun görevleri etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirme ve sürdürme kabiliyeti olarak tanımlamaktadır. Genel olarak kapasite, hükümetin değişikliklere olan tepkilerinin yeterli, kararlarının verimli, hesap verebilir olma ve çatışmaları başarılı bir şekilde çözme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (Rozen, 2013, s. 390).

Kapasite tanımlamaları, gözetilen sonuçlarla karşılaştırıldığında gerçekleştirilmesi gereken faaliyetleri belirttikleri ölçüde değişmektedir. Kapasite şu özellikler ile tanımlanmaktadır:

- * değişimi tahmin etme ve etkileme becerisi,
- * politikayla ilgili bilinçli ve akıllı kararlar alma becerisi,
- * politika uygulamak için program geliştirme yeteneği,
- * kaynakları çekme ve toplama yeteneği,

* kaynakları yönetebilme yeteneği,

* ve gelecekteki faaliyetleri yönlendirmek için mevcut faaliyetleri değerlendirebilme becerisi. Bir bütün olarak ele alındığında, bu faaliyetler kapasite anlamına gelmektedir. (Honadle, 1981).

Aşağıda kapasite ile ilgili kurumların bazı tanımlamalarına yer verilmiştir (An, 2015, s. 15);

Tennessee Belediyeler Birliği (TML): “Sürekli olarak örgüt yapısına yerleştirilen ve politika yönlendirmesi ya da siyasi liderlik değişiminden bağımsız olarak etkin bir şekilde işleyen teknik bilgi (know-how)” (Honadle, 1981).

Kalkınma Politika Yönetim Avrupa Merkezi (ECDPM): “Bir insan sisteminin değer yaratabilmesini sağlayan bireysel yetkinlikler, kolektif yeterlilikler, varlıklar ve ilişkilerin belirgin kombinasyonu” (Baser ve Morgan, 2008, s. 3).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD): “İnsanların, kuruluşların ve bir bütün olarak toplumun kendi çalışmalarını başarıyla yönetme kabiliyeti” (OECD, 2006, s. 12)

SNV Hollanda Kalkınma Kuruluşu: “İnsan sisteminin kendini gerçekleştirme, sürdürmesi ve kendini yenileme kabiliyeti” (Ubels vd., 2010, s. 4).

Dünya Bankası (WB): “Toplumların kalkınma hedeflerini sürdürebilir bir şekilde belirlemesi ve gözetmesini sağlayacak kaynakların, etkinlik ve etkililiğin mevcudiyeti” (Otoo vd., 2009, s. 3).

Birleşmiş Milletler (UNDP): “Bireylerin, kurumların ve toplumların sürdürülebilir bir şekilde işlevleri yerine getirme, sorunları çözme, hedefleri belirleme ve gerçekleştirme becerisi” (UNDP, 2009, s. 53). Bu tanım, ulusal kapasitenin sadece bireysel kapasitelerin toplamı olmadığını, kavramın bireysel gücü daha güçlü ve sağlam bir yapıya dönüştüreceğ şekilde daha zengin ve karmaşık olduğunu kabul etmektedir

(Mizrahi, 2009, s. 303). Kapasite kavramını daha operasyonel hale getirmek adına Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) belgesi, “güçlü ve yetkin birey, kurum ya da toplumun kendi kaderini belirlemede” sahip olması beklenen “kilit kapasiteleri” tanımlamaktadır (Milio, 2007, s. 434);

- * Hedefleri belirleme kapasitesi
- * Stratejileri geliştirme kapasitesi
- * Eylem planlarını çizme kapasitesi
- * Uygun politikaları geliştirme ve uygulama kapasitesi
- * Düzenleyici yasal zemini geliştirme kapasitesi
- * Ortaklıklar kurma ve yönetme kapasitesi
- * Sivil toplum için uygun bir çevre oluşturma kapasitesi
- * Kaynakları yönlendirme ve yönetme kapasitesi
- * Eylem planlarını uygulama kapasitesi
- * Süreci izleme kapasitesi

Literatürdeki farklı tanımlamalar ve yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda kapasite kavramına ilişkin üç bakış açısı ortaya çıkmaktadır: yetkinlik olarak kapasite; kaynak ve beceri olarak kapasite; ve ortaya konan sonuç olarak kapasite. Ayrıca alan için ilgili diğer tanımlamalar ve tanıma dâhil edilebilecek unsurlar belirlenmiştir: mevcut altyapı kapasitesi, yönetim kapasitesi, uyarlanabilirlik, öğrenme ve işbirliği kapasitesi bunlardan bazılarıdır (Mihaescu ve Tapardel, 2013).

1.1.1. Kapasite İnşası ve Geliştirme

İdari kapasitenin geliştirilmesi ve yönetişimin amaçlarına hizmet etmek için yönlendirilmesi, kamu yönetimi teorisi ve uygulaması için sürekli bir sorun haline gelmiştir. Çoğu idari reform girişiminin öncelikli amacı, görev ve sorumluluklarını yerine getirmede kamu kurumları ve yönetişiminin kapasitesinin artırılmasıdır. Toplumlar önemli ölçüde değişmektedir, bu da uygun kapasitelerin inşa edilmesi ve geliştirilmesi çabalarını yeniden gözden geçirip yönlendirmeyi gerektirmektedir (Jreisat, 2012, s. 145).

Kapasite geliştirme ile ilgili çalışma yapan teorisyenler, inşa edilmesi, güçlendirilmesi veya zaman içinde değişiminin gözlemlenmesi gerekenleri açıklığa kavuşturmada kapasitenin tanım zorunluğu ile karşı karşıya kalmışlardır (Addison, 2009, s. 18). Kapasite geliştirme, literatürde en çok yanlış kullanılan terimlerden biridir ve genellikle çalışanların eğitimi gibi dar bir şekilde anlaşılmaktadır (Jreisat, 2012). Örneğin Cohen (1993, s. 2-6), kapasite oluşturma (ya da geliştirme) teriminin, analitik gücü ve faydasını yitirecek derecede çok geniş ve tutarsız bir şekilde kullanılmış olduğuna inanmaktadır. Kapasitenin, bireysel yetenek, belirli bir görevi yerine getirme yetkinliği olarak dar bir şekilde tanımlanması gerektiğini ve bu nedenle kapasite artırımının kurum içindeki belirli kamu personelinin yeteneklerini arttırmaya odaklanması gerektiğini iddia etmektedir (Mizrahi, 2009). Bu belirsizlikler şaşırtıcıdır çünkü gelişmekte olan ülkelerin idari kapasitesinin güçlendirilmesinin önemi hakkındaki fikir birliğine rağmen, 1980'lerde uygulanan çoğu kapasite geliştirme proje analizleri, bu projelerin çoğunun başarısız olduğu sonucuna varmıştır. 1990'larda, bazı finansal kurumlar bu projelere son derece eleştirel yaklaşmıştır, çünkü kapsamlı yatırımlar, kamu sektörü yetkililerinin veya kuruluşlarının etkin, etkili ve duyarlı bir şekilde performans gösterme kapasiteleri bakımından görünürde oldukça az sonuç ortaya koymuştur (Grindle, 1997, s. 9; Mizrahi, 2009).

Kapasite artırma teriminin yaygın kavramsal ve analitik belirsizliğine rağmen, çoğu yazar bugün kapasite geliştirme bireysel becerilerin ve yeteneklerin güçlendirilmesinden daha fazlasını içerdiğini kabul etmektedir. Bu nedenle kapasite geliştirmeyi anlamak, birey, örgüt ve kurum düzeyinde analizi dikkate alan daha kapsamlı bir analitik çerçeve gerektirmektedir. Örneğin, bir ülkenin finansal kurumlarının kapasite gelişim göstergeleri, bir STK'nın hükümet politikalarını anlama ve analiz etme yeteneklerini artırarak devlet kurumlarını daha hesap verebilir hale getirme kapasitesinin gelişim göstergelerinden farklı olacaktır (Mizrahi, 2009, s. 10-11).

Kapasite konusunda bazı görüşler siyaset, enformel süreçler ve katılım olgusu gibi yönetim niteliklerine odaklanmaktadır. Kimi görüşler ise idarenin kusursuzluğu ya da rasyonelliğini vurgulamaktadır. Kimi yazarların iddiasına göre de kapasite inşası, geçmişe dayalı geleneksel yapılardan uzaklaşma ve daha yüksek rasyoneliteyi sağlayan

kurallara dayalı ilişkilere yönelme anlamına gelmektedir. Bu kapasite geliştirme anlayışı, sistemlere uygulanması için geliştirilen bazı teknikleri ve modelleri kullanmayı öğrenerek karar verebilme ve kaynakları daha akılcı bir şekilde tahsis edebilme yeteneği gibi rasyonel kapasite görünümüleriyle örtüşmektedir (Honadle, 1981, s. 576).

Kapasite geliştirme, uzmanlık isteyen yönetim konularını ele alma eğilimindedir. Örneğin finansal yönetim, örgüt geliştirme, hibe ve hizmet entegrasyonu gibi konular genellikle kapasite geliştiricilerin ilgi alanlarına bağlı olarak ele alınmaktadır. Christopher Lindley, kapasite geliştirme işlevinin, yönetimlerin kendi çabalarıyla akıllı ve verimli bir şekilde performans gösterme kabiliyetlerini arttırmak olduğuna inanmaktadır (Honadle, 1981, s. 576-577). Öte yandan Robert Hawkins, kapasite geliştirme konusuna yönetimin politik boyutunun açık bir şekilde kabulünü sağlayan farklı bir bakış açısı getirmektedir: Kapasite artırma, daha etkin ve verimli kamu malları ve hizmetleri üretmek için vatandaşların ve devletin kapasitesinin artırılmasını amaçlayan geniş bir faaliyet yelpazesini kapsayan bir kavramdır. Özünde kapasite geliştirme, hem politik hem de idari kurumsal düzenlemelerin seçimi ve geliştirilmesi ile ilgilidir. Kapasite inşasının öncelikli amacı, idari birimlerin kendi işlerini yönetme kapasitesini geliştirmek, kamu çıkarlarını daha etkili bir şekilde korumak ve geliştirmek ve çevreden gelebilecek yıkıcı değişikliklere karşı savunmasızlıklarını azaltmaktır (Honadle, 1981, s. 578).

Honadle'a göre sistemin herhangi bir unsuru, sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için güç ve kaynaklarını daha yetkin bir biçimde kullanmasına yardımcı olacak şekilde sistemdeki bir başka unsur daha öteye taşıdığında bunun adı kapasite inşasıdır. Başka bir çalışma, kapasite geliştirme boşluklarını, kaynakların toplum ihtiyaçlarını karşılayamaması şeklinde tanımlamıştır. Kapasite geliştirme, yönetimin muhtemelen daha şimdiden başarı sürecinde olduğu işi daha iyi yapma potansiyelinin gelişimini ifade etmektedir (Honadle, 1981, s. 578). Bununla birlikte, Honadle, yetenekli bir kurumun her türlü sonuca ulaşabileceği konusunda şüphelidir. Bu nedenle, ona göre kapasite geliştirme sadece kurumsal araçların iyileştirilmesi ile ilgilidir. Aslında kapasite oluşturma bir kurumdaki güçlü yanları kurumsallaştırmak veya somutlaştırmak anlamına gelmektedir (Honadle, 1981, s. 578-579).

İdari kapasite, kapasite geliştirme ile ilgili kamu yönetimi literatüründe temel bir kavram olarak bulunmaktadır. Kamu yönetimi çalışmalarında kapasite geliştirme, bürokratların gerekli eylemleri gerçekleştirme ve politika uygulamasında işbirliği yapma kapasitelerinin artırıldığı ve böylece uygulanmasının kolaylaştırıldığı bir politika uygulama aracı olarak kabul edilmektedir (May, 2003). Politika sürecindeki idari gücün artması, yeni politika süreçleri ve artan karmaşık konulara ilişkin uygun neticeler için bilgi, analiz ve uzmanlık gibi yönetsel kaynaklara dayanma kapasitesine bağlıdır (Addison, 2009, s. 16).

Kamu yönetimi çalışmaları, yetkinlik yönetimi (competency management) dâhilinde işlenen kapasite geliştirme perspektifine sahiptir. Yetkinlik terimi, devlet mekanizmasının sahip olduğu veya sahip olması gereken beceriler ve kabiliyetlerin yanı sıra yasal yetkilerini ifade etmektedir. Yetkinlik ve kapasite kavramları açık bir şekilde örtüşmektedir (Lodge ve Hood, 2003, s. 131). İşletme yönetimi çalışmalarında kökleri olan kavram, kuruluşların belirli işlemleri yürütme yeteneklerini veya bireylerin belirli görevleri yerine getirme kabiliyetlerini ifade etmek için kullanılmıştır (Addison, 2009, s. 17).

Geddes (1994), devletin tekil tercihleri olduğu iddiasına karşı çıkmakta ve neden farklı tercihler ve kapasiteler sergilediğini açıklamaya çalışmaktadır. Aynı şekilde siyasi elitlerin tercihlerini şekillendirecek teşvikleri üreten rejimin kurumsal özellikleri ve siyasal sistemin diğer özelliklerine atıfta bulunarak biçimsel idari reformları ve bunların uygulanmasını açıklayan bürokratik kapasite inşa etme politikasını analiz etmektedir (Addison, 2009, s. 17). Heredia ve Schneider (2003) ise idari reform politikalarına odaklanmakta ve idari kapasiteyi analizlerinin merkezine koymaktadırlar. Kavramsal olarak pazar odaklı ve kapasite artırıcı reformları birbirinden ayırt etmektedirler. Piyasa odaklı reformlar, devletin temel işlevlerini azaltmakta, yeniden tanımlamaktadır ve dolayısıyla kapasite inşası ile ilgisizdirler. Kapasite artırıcı reformlar, kamusal mal ve hizmet sunumunun kalitesini ve genişliğini artırmayı hedeflemektedir. Kapasitedeki ilerlemeler, başlangıç noktasından ziyade reformların kurumsallaştırılmasını takip etmektedir ve kurumsallaşma da değişen teşviklere bağlı olmaktadır. Kurumsallaşma olasılığı, her biri farklı şekillerde otoriteyi değiştiren reform türüne göre farklılık

gösterebilmektedir. Dolayısıyla formel idari reformlar, kurumsal olarak şekillendirilmiş elit tercihleri ve idari kapasite arasında araya giren bir değişken olarak anlaşılabilir (Addison, 2009, s. 17-18).

Kapasite konusu, devlet inşasına yerleşik bir perspektiften yaklaşan uluslararası kalkınma literatürünün de merkezinde yer almaktadır. Kalkınma uygulayıcıları, 1950'lerdeki kalkınma işbirliğinin başlangıcından bu yana idari kapasiteyi güçlendirmeye çalışmışlardır (Morgan, 1993), ancak 1980'lerde ve 1990'ların başlarındaki devletin rolünü ve büyüklüğünü azaltmaya yönelik reformların başlangıcından ve daha sonra yetenekli devlet kurumlarının iyi işleyen pazarlara ve istikrarlı demokrasilere verdiği katkının öneminin anlaşılmasından bu yana, akademisyenler, idari kapasitenin konumunu, doğasını ve kapsamını belirleme çabalarını yoğunlaştırmış ve bunu geliştirmenin en iyi yollarını belirlemeye çalışmıştır (bkz. Grindle 1997; Cohen 1993; Hilderbrand ve Grindle 1994; Tendler 1997; Akt.:Addison, 2009, s. 11).

Gerçekten de kapasite geliştirme, Marshall Planı'ndan bu yana uluslararası kalkınma yardımlarının temel bir bileşeni olmuştur. 1950'lerde, Marshall Planı, Batı Avrupa ülkelerinde ciddi başarılar elde etmiştir. Bu ülkeler II. Dünya Savaşı'nın yıkımından rehabilite edilmiş ve dış yardımın desteğiyle ekonomilerini yeniden inşa edip canlandırabilmişlerdir. Mali yardım almak için, söz konusu ülkeler sermayeyi idare etmek, analitik destek (know-how) almak ve kalkınma programlarını uygulamak için kurumlar kurmak zorundaydılar. Amaç, Avrupa'daki Marshall Planı ile elde edilen başarıya öykünerek, etkili kamu kurumlarının yardımıyla gelişmekte olan ülkelere de aynı sonuçları elde etmenin mümkün olacağını tasavvur etmektir (An, 2015, s. 5). Boşlukları doldurmak için asıl girişim, hükümetlerin projelerini yürütmelerine ve amaçlanan sonuçları üretmelerine yardımcı olabileceklerini umarak gelişmekte olan ülkelere yabancı uzmanlar göndermekti. Ancak, yabancı uzmanlar tarafından yönetilen projeler genellikle yerel bağlamdaki tutarsızlıklarından dolayı eleştirilmiştir (An, 2015, s. 6).

Benzer şekilde Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın başarısının büyük ölçüde personel ve kurumsal kapasitelerin gelişimini teşvik etmek için bir ülkenin yeteneklerine bağlı olduğu fikrini desteklemiştir (Kühl, 2009, s. 564). Birçok alanda kapasite güçlendirmeyi vurgulayan Gündem 21'de, kapasite inşası ana uygulama mekanizmalarından biri olarak tanımlanmaktadır. Örneğin Gündem 21'in 37. bölümü, gelişmekte olan ülkelerde kapasite inşası için ulusal mekanizmalara ve uluslararası işbirliğine ayrılmıştır. Kapasite inşasının genel hedefleri, devlet dışı sektörlerin katılımıyla ulusal ve bölgesel kapasitelerin ve sürdürülebilir kalkınma için yeteneklerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesidir. Dahası Gündem 21'e göre her bir ülkenin önceliklerini tanımlamaları ve çevresel ve ekonomik ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Gündem 21'i uygulama becerilerini ve kapasite inşa araçlarını belirlemeleri esastır. Kapasite geliştirme, sürekli gelişen bir büyüme ve olumlu değişim süreci olarak tanımlanmaktadır (UNDP, 2009, s. 19; An, 2015, s. 7-8).

Doğu Asya'da ekonomik başarı gösteren ülkeler, gelişmiş ülkelerde gözlemlenen belirli idari kapasitenin evrimi hakkında araştırmacılara daha detaylı açıklama yapma ihtiyacı sunmuştur (Johnson 1982). Doner vd. (2005)'e göre üç etkileşimli yapısal koşul, genel yaşam standartlarını iyileştirecek ve uzun vadeli büyümeyi kaldıracabilecek kurumsal kapasite geliştirmeye yönetici elitleri teşvik etmektedir. Bu koşullar, geniş çaplı siyasi koalisyonların sürdürülmesi için gerekli olan sınırlı popüler sektörlerle yan ödemeler sağlama, şiddetli jeopolitik güvenlik tehditleri nedeniyle dış ticaret ve savaş materyalleri ihtiyacı ve doğal kaynak kıtlığı olarak bildirilmektedir (Addison, 2009, s. 12).

Kapasite, az gelişmiş ülkelerde zaten kısıtlı bir kaynaktır. Peki, bu şartlarda nasıl geliştirilecektir? Birleşmiş Milletler Örgütü, genişletilmiş idari kapasitenin, hükümetin kalkınmadaki genişleyen rolünü desteklemek için kamu yönetim sistemlerini güçlendirmeye bağlı olduğuna inanmaktadır. Kamu kurumlarının sorunları belirleme ve tanımlama, kalkınma politikalarını ve programlarını belirleme, rakip talepler arasında öncelikleri belirleme, kaynakları tahsis etme, ihtiyaç duyulan becerileri geliştirme, bilim ve teknolojiyi kalkınma için kullanabilme ve eylem programlarını yürütme yeteneği, ulusal kalkınma çabalarının sonuçları açısından belirleyici bir faktör olacaktır. Ekonomik ve sosyal sorunlar daha karmaşık hale geldikçe, kamu yönetiminin merkezi

rolü daha önemli hale gelmektedir (Caiden, 1973, s. 336). Az gelişmiş ülkeler, idari kapasiteyi artırma yolundaki üç temel yol (inovasyon, kalkınma ve reform) arasından nispeten sınırlı alternatif sunmaktadır. İdari inovasyonlar nadirdir. Oluşumu hem şans hem de tesadüfidir. Özel bir durum ne kadar reform gerektiriyorsa, yönetim mekanizmasının reform tedbirlerini uygulama kapasitesi azalmaktadır ve kapasite arttıkça, ek kapasite ihtiyacının o kadar artacağı ve bu kapasite inşasının daha da zorlaşacağı aşikârdır çünkü idari süreçlerin artan karmaşıklığı ve dikkate alınacak fikir ve modellerin çeşitliliği söz konusudur (Caiden, 1973, s. 336-337).

Daha evrensel bir bakış açısıyla, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 2008 yılında “kapasite değerlendirme çerçevesini” dünyanın en yoksul bölgelerinde değişim ve iyileştirme için kapasite geliştirme stratejisinin bir parçası olarak başlatmıştır. Bu çerçeve, üç boyutlu bir süreç olarak örgütsel ve kurumsal kapasiteye bir yol haritası çizmektedir. İlk adım olarak kurumsal düzenlemeler, liderlik, bilgi ve hesap verebilirlik şeklinde kapasitenin ana konularını ele almaktadır. İkincisi ise paydaşların dahil edilmesi; durum değerlendirme ile vizyon ve görev tanımının yapılması; politika ve stratejilerin formüle edilmesi; bütçeleme, yönetme ve uygulama; nihai değerlendirmenin yapılması için daha spesifik işlevsel ve teknik kapasiteleri tamamlamaktır. Yukarıdaki iki boyut, sırasıyla çevre, örgütler ve bireyler olmak üzere üç giriş noktasına uygulanabilmektedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 17).

Kapasite oluşturma ihtiyaçları ile ilgili bazı yaklaşımlar, kurumlar arası anlaşmalar yoluyla (örneğin, ortak tesisler ve personel) daha yüksek düzeyde profesyonellik arayışı (örneğin, seçilmiş görevlileri destekleyen profesyonel yöneticiler), idari yapıların değişimi ve işlevsel işbirliğini (bazen konsolidasyon) gerektirebilmektedir. Bu yöntemler, yalnızca somut bir bilgiye ve uygun alternatiflerin anlaşılmasına dayanan politikaların uygulanmasına yardımcı olabilecek araçlardır. Kapasite, eğitim ve teknik yardım, kaynakların transferi veya diğer yollarla geliştirilebilir (Honadle, 2001, s. 79). Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı (CIDA) altı farklı kapasite geliştirme yöntemi belirlemiştir: bu yöntemler, yeni kapasite oluşturmak, mevcut kapasiteyi daha iyi kullanmak, mevcut kapasiteye olan talebi azaltmak, eski kapasiteyi ortadan kaldırmak,

araştırma çabalarını desteklemek ve içeriği değiştirmek şeklindedir (Qualman ve Bolger 1996; Honadle, 2001, s. 80-81).

Farazmand'a göre küreselleşme çağında yönetilecek makro stratejik kapasitelerin tasarlanması, kamu politikası ve idari eylemleri yönlendiren, uzun vadeli yönelimleri olan en az üç temel stratejiyi içermektedir: bu stratejiler, uyum (adaptive) stratejisi, hizmet sunumu performans stratejisi, kalkınma ve ilerleme stratejisi şeklindedir (Farazmand, 2009, s. 1012). Uyum stratejisi iki geniş unsurdan oluşmaktadır: biri değişen koşullara uyum sağlamak için duyarlı veya reaktif bir stratejidir, böylece kamu yönetiminde etkin ve verimli bir şekilde faaliyet gerçekleştirme kapasitesi güçlendirilir. Uyum stratejinin ikinci unsuru, statükonun sürdürülmesinin ötesinde düşünerek ve stratejikleştirerek bir ya da iki adım daha ileri gider; proaktif, öngörülü, geleceğe dönük ve amaç odaklı stratejik bloklar inşa etmeyi gerektirir (Farazmand, 2009, s. 1013). Kalkınma ve ilerleme stratejik kapasitesi, uyum ve performans seviyelerinin ötesinde önemli bir adım atmaktır. Gelişme, büyüme ve ilerlemeye doğru sürekli bir çaba anlamına gelmektedir. Gelişmiş ülkeler, aynı zamanda idari ve yönetim sistemlerini yönetme kapasitelerini geliştirmeye yardımcı olacak şekilde kırsal ve kentsel yaşamda, bilim ve teknolojide, eğitim ve diğer programlarda sürekli olarak gelişmeye çalışmaktadırlar (Farazmand, 2009, s. 1013-1014).

Kaotik sürprizlerle ortaya çıkan değişkenleri ve belirsizlikleri öğrenme yeteneği, ulusal, uluslararası ve örgütsel düzeylerde yönetim kapasitesinin oluşturulmasında ilk adımdır. Sevk ve idare için uyum ve yeniden öğrenmeyi sürekli olarak kavramak, öğrenerek ve yenilenmek suretiyle de sürekli bir yönetim süreci demektir. Mevcut kapasiteler düzenli görevler için iyi olabilir, ancak karmaşık ve sürpriz üreten krizleri yönetmek için uygun değildirler. (Farazmand, 2009, s. 1015). Yönetimsel desteğe karar vermeden önce, örneğin, bir topluluğun sorunlarının yeterince bürokratikleşememe veya aşırı bürokratikleşmeden kaynaklanıp kaynaklanmadığını bilmek ciddi bir fark yaratır. Benzer şekilde, herhangi bir finansal yönetim kapasitesi inşası için önemli bir bilgi tabanı, yerel mali sorunların kaynağını bilmeye alakalıdır (Gargan 1981, s. 652).

Güven, kapasitedir (Denhardt, 2004) ve hesap verebilirlik, şeffaflık ve güven oluşturma yoluyla kapasite oluşturma merkezi konumundadır; Güvenilirliği ve meşruluğu teşvik eder. Teknik ve politik rasyonalite ile yönetme kapasitesini güçlendirmek ve geliştirmek için beş geniş araçsal kapasite grubu sunulmaktadır. Bu kapasiteler üst üste gelebilir, ancak bir ayırım onları bağlamsal olarak açıklamaya yardımcı olabilir (Farazmand, 2009, s. 1015).

Kapasite oluşturma ve geliştirmenin anahtarı:

- * toplumu stratejik bir biçimde yönetilebilir sektörlerle (ör. kamu, özel, kar amacı gütmeyen, ağbağ ve işbirliği) yöneltme;
- * üniversiteler ya da bilim ve teknoloji alanındaki yükseköğrenim merkezlerini (aynı şekilde bürokratik ya da bürokratik olmayan örgütlerin tüm yapı ve kurallarını);
- * işlemlerin yapıldığı süreçleri, izlenen prosedür ve adımları, hem yazılım hem donanım araçları ile görevin yapılmasında gerekli girdileri;
- * kapasite oluşturma ve geliştirmede yukarıdaki örgütsel unsurları mühürleyen veya kurumsallaştıran değerler veya normları;
- * örgütsel kapasite çalışması için verimli ve etkin bir şekilde tahsis edilmiş kaynakları örgütleme kapasitesidir (Farazmand, 2009, s. 1016-1017).

Jreisat'a göre profesyonel yönetim ve iyi yönetilen sistemler, verilere dayanır ve gerçeklere göre yönetir. Veri ve teknolojinin kullanılması, özellikle İnternet ve sosyal ağlar, ulusal felaketlerden ulusal güvenliğe kadar çeşitli politikalar hakkında yeni iletişim kanalları ve bilgi alışverişi başlatmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamuya bilgi ve hizmet sunumunda E-Devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilgi teknolojisi, bilgi tabanını genişleterek ve politika oluşturmada verilere olan bağımlılığı artırarak karar alma alışkanlıklarını hâlihazırda değiştirmekte ve yönetim kapasitesini geliştirmektedir (Jreisat, 2012, s. 143-144). Ayrıca insan kaynağına yatırım açısından eğitim, yönetim kapasitesini geliştirmek için en genel araçtır. Daha geniş anlamda, kariyer fırsatları oluşturma, liderlik gelişimi ve teknolojinin daha iyi kullanımı, mesleki etik kültürünün teşvik edilmesi ve çeşitli motivasyon araçlarının

geliştirilmesi gibi eğitim yoluyla çeşitli diğer süreçler geliştirilebilir (Jreisat, 2012, s. 145).

Yine de istenen idari kapasiteye ulaşmak için bahsedilen unsurlar tek başına yeterli değildir. Kapasite geliştirme, ilgili bileşenlerin tümünü veya çoğunu iyileştirmek ve entegre etmek suretiyle başarılabilir. Arap devletlerinden edinilen deneyimler, devlet memurlarının yetiştirilmesi veya yeniden düzenleme ofisleri gibi tek bir unsura odaklanmanın ve yapıları yeniden düzenlemenin öngörülen yüksek kapasiteyi üretmediğini göstermektedir (Jreisat, 2012, s. 144-145).

Jreisat'a göre Arap bürokrasileri, idari kapasite oluşturma sürecinde çeşitli karmaşık eksiklikler ile mücadele etmek zorundadırlar (Jreisat, 2012, s. 145):

- * Düşük entegrasyon seviyesi: Daha önce de belirtildiği gibi, etkili yönetişimin en kritik sınavlarından biri, istenen kapasite durumunu üretmek için yönetim sisteminin çeşitli unsurlarını ve boyutlarını entegre etme kabiliyetidir.
- * Veri ve bilgi eksikliği: Arap İnsani Gelişme Raporu, Arap dünyasındaki bilgi eksikliğini insani gelişmenin önünde bir engel olarak tanımlamıştır.
- * Otoriter yönetim ve aşırı merkeziyetçi bürokrasi: Merkezileşme, zayıf idari kapasite mi üretiyor yoksa tam tersine zayıf devlet yapısı mı, Arap devletlerinin merkezileşmesini sürdürüyor? Bu soruya kesin bir cevap vermek oldukça zor görünmektedir.
- * Şeffaflık ve hesap verebilirlik: Şeffaflık, sonuçların güvenilir değerlendirmelerini yürütmek için gereklidir. Bu tür değerlendirmeler olmadan, politika sonuçlarının etkili bir şekilde değerlendirilmesi mümkün değildir. Perde arkasında faaliyet gösteren, özgür basın ve desteklenmiş muhalif grupların yokluğunda, şeffaflık çoğu zaman zedelenmektedir.
- * Kendi çıkarına hareket eden yönetici elit: Yetkin ve etkili bir siyasi liderlik, herhangi bir toplumda vazgeçilmezdir. Stratejik politika girdisi ya da kamu politikası bu düzeyde gerçekleşmektedir. Politik kapasite ve idari kapasite, ortaklık içerisinde yönetişimin etkinliğini belirleyen iki boyuttur. Karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirmekte ve etkilemektedir. Arap siyasi sistemleri genel olarak rekabetçi siyasi partilere, dernek

gruplarına ya da örgütlü siyasi faaliyetlere pek de misafirperver değildir (Jreisat, 2012, s. 145-146).

Kapasite oluşturma, kaynakların edinilmesi, kurum ve kuruluşların daha etkin ve verimli bir şekilde işlemesine yol açacak şekilde entegre edilmesi ile gerçekleşmektedir. Avrupa Komisyonu daha iyi performans gösterebilmek için geliştirilmeleri gereken (kurumsal, insani, mali, teknik vb.) farklı öz kaynak tiplerine dikkati çekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2014). Bununla birlikte Peltenburg vd., kapasite geliştirme müdahalelerinin eğitim veya insan kaynakları gelişimi, örgütsel gelişim ve kurumsal çevrenin düzenlenmesi olmak üzere üç düzeye odaklanabileceğini öne sürmektedir (Cairns vd., 2005, s. 880). Rozen (2013, s. 389) ise kapasite inşasında politik, ekonomik, idari-örgütsel ve sosyal olmak üzere dört faktör grubunu kabul etmektedir. Bu faktörler devlet ve yerel düzeydedir. Dünya Bankası'na göre ise kurumsal kapasite geliştirme üç ana faaliyeti kapsamaktadır: bu faaliyetler, becerileri geliştirme (kim), prosedür iyileştirmeleri (nasıl) ve örgütsel güçlendirme (hangi sistem) şeklindedir.

İdari kapasite, personel yeterliklerinin geliştirilmesi ve daha iyi genel koordinasyon ve planlama ile birlikte geliştirilmiş çalışma yöntemleri, prosedürler, araçlar ve bilgi-teknoloji sistemlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması yoluyla geliştirilmektedir. İdari yetenek, aşağıdaki hususlara odaklanarak geliştirilebilir (Avrupa Komisyonu, 2014, s. 8-9):

* Beceriler ve yeterlilikler: (kamu görevlileri de dâhil olmak üzere) profesyonel hiyerarşinin her seviyesinde beceri geliştirme yoluyla farklı personel kategorilerinin eğitimi, iş başında eğitim için staj programları, öğrenme ağları vb.

* Süreçler: (hangi prosedürler, araçlar, çalışma yöntemleri ve kurallar açısından) iç süreçleri modernize etmek ve optimize etmek, yeni çalışma yöntemleri/organizasyonu, kalite yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, bilişim sistemlerinin benimsenmesi vb. dahil olmak üzere kurumlar ve paydaşlar arasındaki etkileşimi geliştirmek, kanıta dayalı politika oluşturma, halkın katılımı için mekanizmalar, daha iyi yasaların uygulanması ve yürütülmesi için eylemler, artan şeffaflık ve hesap verebilirlik araçları vb. için koordinasyon, araçlar ve yöntemler geliştirerek hizmetlerin sunumunu ve kalitesini

iyileştirmek, idari yükün azaltılması, hizmetlerin entegrasyonu için reformlar (geri hizmete odaklanma); tek duraklı hizmet sunumu (ön ofise odaklanma); e-devlet/e-justice, vb.

* Organizasyon/yapı: (hangi bölümlerin yapıları ve organizasyonları, işlevleri vb. aracılığıyla) Uygun idari yapıların geliştirilmesi, fonksiyonların yeniden tahsis edilmesi, adem-i merkezîyet, yönetim yapılarının iyileştirilmesi vb.

* Kaynaklar: Bilgi ve teknik kaynakların yanı sıra bu alandaki ana boşlukları (personel gereksinimleri ve kariyer gelişimi ile ilgili olarak) kapsayan insan kaynakları stratejileri ve politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması.

* Çıktı göstergeleri: Belirtilen alanlarda belirli hizmet/fonksiyonları geliştirmek için destek alan proje sayısı; destekle geliştirilmekte/uygulanmakta olan sistem/araç/süreç/yeni çalışma yöntemlerinin sayısı; belirli alanlarda mesleki yeterliliklerini geliştirmek için eğitime katılan personel sayısı; belirli işlevsel alanlarda yeni sistem/yöntem/araç/hizmet sağlamak için desteklenen birimlerin sayısı; belirli alanlarda birtakım hizmet/işlevlerin iyileştirmesi için destek alan birimlerin sayısı.

* Sonuç göstergeleri: Sistem/araç/süreç/yeni çalışma yöntemleri sayısı; desteklenen projelerin bir sonucu olarak (geliştirilen/uygulanan) sistem/araç/süreç/yeni çalışma yöntemleri sayısı; oluşturulan/iyileştirilen/daha erişilebilir hale getirilmiş belirli bir fonksiyonel alandaki hizmetlerin sayısı/payı

Kapasite geliştirme için önerilen yöntemler arasında yönetim danışmanlığı (süreç odaklı yaklaşım) ve eğitim veya teknik yardım (beceri odaklı yaklaşım) bulunmaktadır. Kapasite oluşturma yöntemlerinin genellikle maddi düzeyde bir değişiklik yaratmak için tasarlanan statik bir yaklaşımla, örneğin maddi kaynaklarda bir artışla karakterize edildiği çünkü başarısının daha kolay olduğu savunulmaktadır. Ancak, bu tür değişiklikler ancak örgütsel işleyişin somut olmayan unsurlarına da değinilirse kalıcı olacaktır: örgütsel değişim süreçleri çelişkili, belirsiz ve geniştir. Uzun sürelidir ve kolay gözlenmezler ve kontrolümüzün ötesinde sonsuza dek uzanırlar. Ancak olumlu taraftan baktığımızda değişimi benimseyen kurumlar, daha karmaşık süreçlerin, işlevlerin ve yapıların geliştirilmesi, daha fazla esneklik, yanıt verebilirlik ve gelişmiş örgütsel işlevsellik gibi faydalar yaşayabilecektir (Cairns vd., 2005, s. 876).

Kimi yazarlar gelişim süreçlerine ya da araçlara odaklanırken, özellikle örgütsel kapasiteye bakan yazarların birçoğu kapasite geliştirmenin amaçları ya da sonuçlarına daha fazla ilgi duymaktadır. Bu nedenle, kapasite geliştirmenin, kuruluşların kaliteli program ve hizmetleri verimli bir şekilde sunmalarına, iç ve dış tehdit ve fırsatlara uyum sağlamasına yardımcı olmayı amaçladığı düşünülmektedir. Benzer şekilde, kapasite geliştirme, bireylerin hedeflerini gerçekleştirebilmeleri, projelerini yönetebilmeleri ve ortaklıklara katılabilmeleri için organizasyonlarını ve becerilerini geliştirebilmelerini sağlayan bir gelişim çalışması olarak görülmektedir. Kapasite geliştirme aynı zamanda bir organizasyonun etrafındaki dünyayı anlamlandırmasını, o dünya içinde kendini konumlandırabilmesini ve bunlarla ilgili kararlar alabilmesini sağlayan tutarlı bir etkileşim çerçevesi ve kavramlar dizisine sahip olma durumu olarak görülmektedir. Esasen bu noktada kapasite geliştirmenin, örgütsel kapasiteyi geliştirmekle ilgili olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır, ancak sonuç-çıkı odaklı yazarlar, bu gelişimin nasıl gerçekleştirileceğine yönelik yeterince açık değildirlir (Cairns vd., 2005, s. 871-872).

Mizrahi'ye göre kapasite artırma ile ilgili literatürün gözden geçirilmesinde beş sonuç ortaya çıkmaktadır (Mizrahi, 2009):

- * Kapasite ve kapasite artırımı analizine, üç farklı analiz seviyesiyle yaklaşılması gerektiği konusunda fikir birliği mevcuttur: Birey (beşeri yetenekler), örgütsel ve kurumsal.
- * Kapasite geliştirme göstergeleri, somut kalkınma hedeflerine ve kapasite geliştirme projelerinin yönlendirildiği aktörlere atıfta bulunduğu işlevsel değer kazanırlar.
- * Kapasite geliştirme, dinamik bir öğrenme ve adaptasyon sürecidir.
- * Kapasite artırımı öncelikle ve en önemlisi o ülkenin politik iradesi ve taahhüdünün varlığına bağlıdır.
- * Son olarak, çoğu yazar, siyasi iradenin yanı sıra kapasite geliştirme projelerinin reformla desteklenmesi gerektiğini kabul etmektedirler.

1.1.2. Kapasite Göstergeleri

İdari kapasitenin belirlenmesinde en önemli girişimlerin başında kapasiteyi oluşturan göstergelerin tanımlanması ve ne derece etkili olduğuyla ilgili betimlemelerin yapılmasıdır. Göstergelerin belirlenmesi ayrıca idari kapasite ile ilgili nicel bir araştırmada kullanımı açısından hayati bir öneme sahiptir. Kapasite literatüründe bu temel bileşenlerin iki türlü ele alındığı gözlemlenmektedir. Bütüncül yaklaşıma göre kapasite göstergeleri bir bütünün parçaları olarak ele alınmakta ve tek bir çatı altında değerlendirilmektedir. Diğer yandan ise kapasite göstergeleri, yönetsel işlevler temel alınarak ayrı ayrı incelenebilmektedir. Bütüncül ya da ayrı ayrı ele alınmış olsa da literatürde idari kapasiteyi oluşturan temel bileşenlerin neler olabileceğini incelemek, kompozit bir çalışma yapmayı planlayan araştırmacılara önemli ölçüde yol gösterebilecektir.

Bir yönetim sisteminin kapasitesini değiştirmek için, genel performansı üzerinde önemli etkisi olan temel bileşenlerini tanımlamamız gerekmektedir. Kapasitenin belirli ana unsurlarına ayrılması veya ayrıştırılması, etkili reform ve reform girişimindeki ilerlemenin ölçülmesi için vazgeçilmezdir. Yönetişimin etkili bir şekilde uygulanması için idari kapasite bir zorunluluktur. İdari kapasitenin sonuçları tanınabilir ve gösterilebilir olmasına rağmen, bu tür kapasitenin ne gibi temel unsurlar üzerinde şekillendiğine dair fikir birliği bulunmamaktadır. İdari kapasitenin geliştirilmesi ve sistemin bütüncül kapasitesi üzerindeki bireysel ve karşılıklı etkilerin tanımlanması için, onu bileşenlerine ayırmak ve bu bileşenleri bağımsız olarak değerlendirmek gerekir. Nelissen' e göre (2002) idari kapasite, yasal yönler, ekonomik ve örgütsel yönler, sosyo-politik boyut olmak üzere çeşitli yönlerden ve disiplinlerden incelenebilmektedir (Rozen, 2013, s. 392). Sistemin kapasitesini oluşturmada bu kilit unsurların her biri ayrıdır, ancak diğerleriyle yakından bağlantılıdır (Jreisat, 2012, s. 145). Ayrıca kamu yönetişiminin bir bütün olarak veya bileşenlerine ayırarak ölçülmesi, araştırmacılara ve politika uygulayıcılarına iyi performans gösterenleri kötü performans gösterenlerden ayırma imkânı vermektedir (Rotberg, 2014, s. 513-514).

Literatürden yola çıkarak yapılan bir araştırmaya göre idari kapasitesinin en çok vurgulanan unsurları arasında finansal süreç, insan kaynakları, bilgi teknolojisi, gerçekler ve verilerle yönetme, yönetişime kamu desteği ve güven, sonuçların ölçümü ve liderlik yer almaktadır (Jreisat, 2012, s. 143-145). Bir başka çalışmaya göre kapasite analizi alanları, acil durumlarda müdahale, ortaklıklar inşa etme, hesap verebilirlik, kurumsal kapasite, organizasyon kapasitesi, politika kapasitesi, yönetim kapasitesi ve belirli alt işlemlere ait kapasiteler şeklindedir (Farazmand, 2009, s. 1016; Rozen, 2013, s. 392). Bazı yazarlar idari kapasitenin farklı boyutlarını ayrı ele almaktadır (Polidano, 2000). Yönetimin kurumsal ve teknik kapasitesi, politik kapasite, politika geliştirme, uygulama ve operasyonel verimlilik kapasitesi şeklinde ayrımda bulunabilmektedirler. Bir devletin sahip olduğu dinamik idari kapasite, modern toplumunun dört alanını birbirine bağlamaktadır. Bu alanlar, kamu yönetimi (dar anlamda bürokrasi veya yönetim), politik topluluk (meşru hükümet, otorite), ekonomi alanı ve sivil toplum olarak sıralanmaktadır (Rozen, 2013, s. 394).

Çoğu yazar, idari kapasiteyi, bürokrasinin gerçekleştireceği birtakım ideal işlevleri belirleyerek makul yerleşik yeteneklerle sınırlandırmaktadır. Seçilen fonksiyonlar ya tam olarak beklenen tüm eylemleri kapsayacak girişimleri yansıtmakta (Polidano, 2000, s. 805) ya da hangi öncelikli eylemlerin yetenekli bir yönetimin varlığını göstereceğine yönelik inançları ortaya koymaktadır (Bowman ve Kearney, 1988, s. 346). Bazı yazarlar sadece işleve özgü kapasiteleri, örneğin yönetim kapasitesini (Ingraham ve Donahue, 2000) veya ekonomik kalkınma kapasitesini (Weiss ve Hobson, 1995; Doner vd., 2005) açıklamaktadır (Addison, 2009, s. 8). Literatürde de gözlemlendiği gibi kapasite göstergeleri, yönetim işlevine ya da özelliğine yönelik olarak ele alınabildiği gibi, tüm eylemleri kapsayacak şekilde çerçeve analizlerde de açıklanabilmektedir.

1.1.2.1. Yönetim İşlevine ya da Özelliğine Yönelik Kapasite Göstergeleri

Kapasite bileşenlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesinde kaynak oluşturma, demokratik yönetim ve bürokratik özerklik, uzman personel ve deneyim, koordinasyon ve işbirliği, meşruiyet ve vatandaş uyumu, meşru güç kullanımı ve düzenleme yeteneği, politika uygulama başta olmak üzere birçok temaya değinilmektedir.

1.1.2.1.1. Kaynak Oluşturma

Kamu gelirlerinin toplanması, kamu hizmetlerini finanse etmede en önemli araçlardan biri olduğu için devlet kapasitesinin temel bir bileşenidir. Ancak yetenekli veya güçlü devletler, kamu politikalarını yerine getirmek için kendi vatandaşlarından uygun miktarda kaynak toplayabilirler. Etkin bir şekilde kamu geliri elde etmek devletin gücünü artırmaktadır ve genel olarak daha güçlü devletler daha çok vergi geliri elde etme eğilimindedir. Sürdürülebilir ve etkin bir şekilde vergi toplama yetisi ancak bir devletin toprakları üzerinde etkin bir kontrolü olması durumunda artabilir (Fortin, 2010, s. 663-664). Honadle'a göre (1981, s. 577), personel, gelir, bilgi veya toplum desteği gibi kaynaklar biçimindeki girdiler, yetenekli örgütler için kazanç olsalar da, gerçek kurumsal güç, bir organizasyonun proaktif bir şekilde kaynakları çekebilme yeteneğinde yatmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 269).

Gerçekten de kamu gelirini artırmak, devlet kapasitesi kavramı açısından oldukça önemlidir. Araştırmacılar, devletin kapasitesini vergilendirme yeteneği ile sınırlandırmakta, elde ettiği gelir ile egemenliğini genişletme olasılığı arasında doğrudan bağlantı kurmaktadır. Geliri artırmak, devletin sadece kritik bir işlevi değil, aynı zamanda devlet iktidarına temel teşkil eden belirli kapasiteleri de kapsamaktadır. Özellikle, devletlerin nüfuslarına ulaşabilmeleri, bilgileri toplayabilmeleri ve yönetebilmeleri, geliri yönetmek için güvenilir kurumlara sahip olmaları ve vergi politikasına halkın rızasını sağlamaları için kaynak donanımına sahip olmaları gerekmektedir. Bu belirli kapasite grubu, ekstraktif kapasite olarak karakterize edilmektedir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 22). Dolayısıyla en yaygın kullanılan kapasite ölçüsünün, kamu geliri elde etme açısından ölçülen ekstraktif (extractive) kapasitesi olduğu bildirilmektedir (Fukuyama, 2013, s. 358).

Devletin mali gelirleri harekete geçirme kapasitesi, devlet kapasitesinin önemli bir temeli olarak kabul edilmektedir. Aslında, Skocpol (1985), bir devletin mali kaynaklarının artırılması ve dağıtılmasının, devlet kurumlarını yaratma ya da güçlendirmeye yönelik mevcut (ya da potansiyel) kapasiteleri hakkındaki herhangi bir etkenden daha fazlasını ifade ettiğini ileri sürmektedir. Ampirik çalışmalar, gelirleri

etkili bir şekilde arttırmayan devletlerin, güvenliği sağlamada, temel ihtiyaçları karşılamada ya da ekonomik kalkınmada yetersiz olduğunu göstermektedir (Graf, 2012, s. 15-16).

Vergi tahsilatı, kapasiteyi ölçmek için makul bir başlangıç noktası olmakla birlikte, bazı önemli sınırlılıklara sahiptir. Tahsilat potansiyeli ile gerçek tahsilat oranları arasında bir fark vardır. Ayrıca belirli bir vergi seviyesi, vergi gelirlerinin verimli kullanılması anlamına gelmemektedir. Birçok ülke için devlet gelirleri, vergilendirmeden ziyade tahvil, borçlanma veya uluslararası transferler gibi geçici kaynaklara dayanmaktadır (Fukuyama, 2013, s. 12-13).

Bununla birlikte devletin toplumdan gelir elde etme güdüsü ve yetenekleri ile ilgili idari kapasiteye ilişkin bu perspektif, bazı değerli madeni emtiaların ihracatına dayalı kaynak elde eden rantçı devletlerin (rentier states) daha az devlet aygıtlarına sahip olma eğilimine vurgu yapmaktadır. Bu denli kaynak elde eden devlet yöneticilerinin, vergi toplama ve kamu finansmanı için devlet kapasitesine yatırım yapma ihtiyacı nispeten daha azdır (Hendrix, 2010, s. 275). Collier ve Hoeffler (2004, s. 567) bu perspektif ile ilgili olarak birincil emtia ihracatının sadece potansiyel isyancıların kendilerine kaynak yaratma yoluyla zenginleşmeleri için değil aynı zamanda yetersiz sosyal hizmet, yolsuzluk, kötü ekonomik yönetim gibi idari kapasite ile yakından ilgili kavramlar için de türev gösterge (proxy) olabileceğini ileri sürmektedir. Yaptıkları araştırma sonucu birincil emtia ihracatı ile toplumsal çatışma arasında doğrusal bir ilişki ($r = 0.33$) tespit etmişlerdir (Hendrix, 2010, s. 279). Devletin kaynak yaratma kapasitesine alternatif bir ölçek ise göreceli politik kapasitedir. Göreceli politik kapasite, beklenen vergi gelirlerine gerçekleşen vergi gelirlerinin oranlanması ile bulunmaktadır. Bu kapasite, ulusal ekonomideki yapı, büyüklük ve sosyal harcamaların doğrusal bir fonksiyonu olarak tahmin edilmektedir. Benzer yapısal koşullar göz önünde bulundurulduğunda, daha fazla vergi geliri elde eden devletler, daha az elde eden devletlerden daha yeteneklidir (Hendrix, 2010, s. 280-281).

Ekstraktif kapasitenin ötesinde bütçe ve finansal süreç, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasına ve ihtiyaç duyulan en yüksek düzeyde mali kaynakların tahsis edilmesine

yardımcı olmaktadır. Finansal sürecin yönetimi ise kurumsal kapasitenin temelidir. İyi yönetilen bir finansal süreç, zamanında bütçe kabulünü, sürekli gelirler ve harcamalar arasındaki yapısal dengeyi, maliyet analizini, tahsisat kontrolünü, performans denetimini ve sistemin stratejik hedeflerine hizmet eden diğer süreçleri üretmektedir (Jreisat, 2012, s. 142-143).

1.1.2.1.2. Demokratik Yönetim ve Bürokratik Özerklik

Demokratik yönetimin ve bürokratik özerkliğin güçlü olduğu koşullarda idari kapasitenin de gelişim gösterdiğine yönelik bir takım temel savlar ortaya atılmaktadır. Kapasite bileşenleri tartışmalarında bürokratik tarafsızlık, bürokrasinin dış müdahalelerden yalıtılmış olması önemli bir yer tutmaktadır. Bununla birlikte bürokratik vesayetinin de ciddi ölçüde kapasiteyi zayıflatabileceği tartışılmaktadır. Örneğin Huber'e göre muhalefet partilerinin güçlü, genel olarak partilerin zayıf ve ordunun hükümete potansiyel bir rakip olduğu durumlarda bürokratik performans zayıflamaktadır (Huber ve McCarty, 2003, s. 489). Ayrıca idarenin parçalı bir yapı haline gelmesinin de kapasiteyi zayıflatabileceği tartışılmaktadır. Örneğin yerel yönetimlerle ilgili bir çalışmada kapasite göstergesi olarak, kapasitenin belirli alanlarda yoğunlaşmayan fakat farklı seviyelerde çeşitli aktörler arasında bölünmüş olan parçalanma (fragmentation) seviyesi gösterilmektedir (Hlynsdottir, 2016, s. 249-250).

Bo Rothstein, tarafsızlığın, yönetim kalitesinin temel bir ölçüsü olması gerektiğine dair bir takım ikna edici argümanlar sunmaktadır. Bununla birlikte, bir devletin son derece tarafsız olmasıyla beraber hizmetlerin etkili bir şekilde sunulmasında kapasite ve/veya özerklikten yoksun olması tümüyle mümkün görünmektedir. Rothstein, tarafsızlığın yeterli kapasitenin varlığına işaret ettiğini savunmaktadır. Bu doğru olabilir, ancak basit bir iddianın yerine ampirik olarak doğrulanması gerekir (Fukuyama, 2013, s. 9). O halde bürokratik özerkliği nasıl ölçebiliriz? Bunun, hükümet kalitesinin iyi bir ölçüsünün oluşturulmasında en temel ve zor konulardan biri olduğu aşikârdır. En yaygın yaklaşım, uzmanlara belirli bir bürokrasinin özerkliğini değerlendirmede görüşlerine başvuru uzman anketlerini kullanmaktır (Fukuyama, 2013, s. 10-11).

Bürokratik özerklik, yönetici tarafından verilen talimatların sayısı ve niteliğiyle ters orantılıdır. Bürokrasinin daha fazla otonomiye sahip olması bu talimatların daha az ve daha genel olmasına bağlıdır (Fukuyama, 2013, s. 11). Bürokratik vesayet tehdidini de göz önünde bulundurursak otonomi ve yönetim kalitesi arasındaki ilişkinin ters çevrilmiş bir U gibi görüneceği anlaşılmaktadır (Fukuyama, 2013, s. 11-12). Bununla birlikte yönetim kalitesinin, kapasite ve özerklik arasındaki etkileşimin bir sonucu olduğu görülmektedir. Yani, az ya da çok özerklik, bir bürokrasinin sahip olduğu kapasiteye bağlı olarak iyi ya da kötü bir şey olabilir (Fukuyama, 2013, s. 13). Sonuç olarak etkin bir idari kapasite ve kamusal hedeflerin başarılması için, yönetimin önemli ölçüde bir özerkliğe sahip olması gerekir. Siyasi aktörler, söz konusu idari faaliyetlere genel bir yön vermekle yetinmelidir; işe alım sürecine veya belirli vakaların ele alınmasına müdahale etmemelidir (Heredia ve Schneider, 2003; Back ve Hadenius, 2008, s. 17).

1.1.2.1.3. Uzman Personel ve Deneyim

Tüm bunların ötesinde, diğer bir kritik kapasite ölçüsü, kamu görevlilerinin eğitim seviyesi ve profesyonelleşmesidir. İlerleme dönemi (Progressive Era) Amerika Birleşik Devletleri'nde devlet inşasının önemli bir unsuru, üniversite eğitilmiş mühendisler ve ekonomistlerin, yetersiz siyasi patronaj atamalarının yerini almasıydı (Fukuyama, 2013, s. 14). R. Dahl, teknik kapasitenin teknik beceri ve idari personelin eğitim ve uzmanlığı ile artırılabilirliğini öne sürerken, insan kaynakları yönetimine ilişkin benzer bir vurgu, Farazmand'ın (2004, s. 6) idari kapasite konusundaki tartışmasında da yer almaktadır. Yönetim kadrosunun, günlük yönetim problemlerinin yanı sıra yarının stratejik tercihlerinin üstesinden gelmek için yüksek vasıflı, yetenekli ve motive olma gerekliliğine dikkat çekmektedir (Hlynsdottir, 2016, s. 241-243).

Bu konuda örnek bir çalışma olarak, yerel yönetimin mesleki kapasitesini idari kapasitenin önemli bir parçası olarak gören Hlynsdottir, belediye kurumlarındaki uzman personel sayısının, İzlanda yerel düzeyindeki idari kapasitenin iyi bir göstergesi olarak hizmet edebileceğini öne sürmektedir. Bulgularına göre 2.500'den az nüfusu olan belediyeler ile 2.500'den fazla nüfusu olan belediyeler arasında kayda değer bir fark

vardır. 2,500'den fazla nüfusu olan belediyeler daha uzman bir kadroya sahip olduklarından daha sağlam bir yönetim sergilemişlerdir (Hlynsdottir, 2016, s. 252).

Diğer tüm unsurları eşit kabul edersek, daha çok deneyime sahip olan kurumlar, alandaki daha derin tecrübeye sahip olmalarından ötürü yeni sorumlulukları üstlenecek kapasiteye sahip olabilmektedir (Honadle, 2001, s. 83). Burada dikkat edilen istisna, zaman unsurudur. Zaman, süreçlerdeki ve yapılardaki bir değişimin, örgütsel kapasiteyi ve performansı nasıl destekleyebileceğini veya engelleyebileceğini tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu değişken, kamu yönetimi ve kar amacı gütmeyen yönetim literatüründe çok daha az, işletme yönetimi literatüründe yaygın olarak kullanılmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 270–271). Özellikle disiplinler arası çalışmaların kapasiteyi ölçmek için kullandıkları faktörlerin sayısını genişletme çabalarını dikkatle izlediğimizde zaman boyutu, kamusal ve kar amacı gütmeyen yönetimdeki mevcut çalışmalarda oldukça eksik ana unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 273).

Gerçekten de bir yönetimin tecrübesi görev yaptığı süre ile ilgilidir ve tecrübeli yönetimlerin idari kapasitesinin nispeten daha güçlü olduğu söylenebilir. Örgütsel ekoloji kuramına göre yaşlı örgütlerin genç örgütlere nazaran başarısız olma ve kapanma olasılığı daha düşüktür Bu doğrultuda "yönetim kapasitesi nasıl ölçülebilir?" sorusunu soran George A. Graham'a göre yönetme kapasitesinin en basit ve en eski ölçüğü devletin hayatta kalma süresidir ancak bu ölçüğün sınırlamaları vardır. Çünkü başarı derecelerini veya kapasite farklılıklarını ölçmez. Hayatta kalma, sadece geriye dönük olarak okunabilen bir endeks olabilir. Bir devletin hayatta kalması, bunun devam edeceğini göstermez (Honadle, 1981, s. 575-576).

1.1.2.1.4. Koordinasyon ve İşbirliği

Weiss ve Hobson (1995), güçlü ekonomik performans için gerekli olan devlet kapasitesinin tarihsel olarak değiştiğini ve endüstriyel devletlerin performansını son zamanlarda farklılaştıran yönetsel kapasitesinin doğasını belirlediğini ileri sürmektedir. Araştırmacılar, nüfuz edici-kaynak yaratıcı kapasitenin yanı sıra, toplumun kaynaklarını

koordine etmenin ve kalkınma hedefleri doğrultusunda kamu-özel işbirliğini harekete geçirmenin önemini vurgulamaktadırlar. Güçlü koordinasyon kapasitesi, belirli bürokratik düzenlemeler ve sivil toplumun baskın örgütleri ile işbirliği bağlantılarında yer edinen, özellikle ekonomik olarak başarılı Doğu Asya ülkelerinde gözlenen bir kapasite türüdür (Addison, 2009, s. 14). Yine Verheijen'e göre koordinasyon kapasitesi, uygun bir yatırım ortamı sağlamada temel olan politika tutarlılığı ve güvenilirliği belirlemede temel etmenlerden biridir (Verheijen, 2007, s. 30).

Weiss ve Hobson'a göre en üst düzey devlet kapasite biçimi, kurumun kendi ve diğer toplumsal aktörlerin faaliyetlerini koordine etme kabiliyetidir. Weiss ve Hobson'un düşüncesi, diğer sektörlere göre tahmin edilebilir olsa da özellikle sanayi politikasıyla ilgilidir. Kamu-özel işbirliğinin, yoğun bir kamu-özel ağbağları aracılığıyla yürütüldüğünü iddia etmektedirler. Ancak buradaki önemli nokta, Weiss ve Hobson'un bu ağbağlantıları desteklemesi gerektiğini söylediği devlet içindeki kurumsal altyapıdır (Polidano, 2000, s. 806).

Acar ve İntepe (2017, s. 244), örgütlerde koordinasyon kapasitesinin gelişimi için üzerinde durulması gereken bazı hususları özetlemektedir;

- * Yönetsel düzlemde her kademe arasında koordinasyonun sağlanması,
- * Bilgi akışı, kullanım ve gelişim süreçleri
- * Yönetsel araçlar ile amaçlar arasındaki uygunluk,
- * İşbirliği ve koordinasyonu sağlayacak liderlik özelliği.

1.1.2.1.5. Meşruiyet ve Vatandaş Uyumu

Devlet kapasitesinin sistemli kavramsallaştırılmasında meşruiyet ve vatandaş uyumu (compliance), kapasitenin en basit göstergesi olarak kabul edilmektedir. Yüksek kapasiteye sahip devletler, düşük seviyedekilere göre daha yüksek düzeyde vatandaş uyumluluğu sağlamaktadır. Devlet kapasitesinin bir göstergesi olarak kullanılacak vatandaş uyumluluğunu gösteren pek çok davranış biçimleri bulunmaktadır. Ancak devletin kaynakları harekete geçirme faaliyetlerine gösterilen vatandaş rızası literatürde

göze çarpmaktadır. Hâkimiyet, insan, para ve belirli düzeyde kaynak hareketliliğini gerektiren pahalı bir girişimdir (Ottervik, 2013, s. 24).

Meşruiyet meselesi oldukça karmaşıktır. Devlet söz konusu olduğunda, meşruiyet, genellikle vatandaşların devlet otoritesini kabul etmesi ve iktidarı haklı olarak kullanması olarak tanımlanmaktadır. Fiziksel şiddet, devlet kapasitesini meydana getirirse de uzun vadede sürdürülemeyeceği için, devletler rejim türünden bağımsız olarak, kendi kurallarına itaate değer bir inanç üretmeye çalışırlar; bu, normal şartlarda aşırı zorlamalara başvurmadan kararlarının kabulünü güvence altına alır (Graf, 2012, s. 33). Vatandaşlar ise, yönetim sistemlerinin, yetkililerin belirlenmiş standartlara (meslek ahlakı) göre hareket ettikleri yasal (hesap verebilirlik) ve ahlaki düzlemde sorumlu olmasını beklerler. Sistem adil, etkin ve verimli bir şekilde faaliyet gösterdiğinde, hükümete güven duyulur (Jreisat, 2012, s. 146).

Yolsuzluğun yaygın olup olmaması, devletin bir ülkedeki işlemleri düzenleme yeteneğinin önemli bir göstergesidir ve dolayısıyla devlet kapasitesinin temel bir parçasını oluşturmaktadır. Yolsuzluk, bazı kaynakların devletin kontrolünden çıkmasını ve planlanan amaçtan ziyade özel çıkara hizmet etmesini ve dolayısıyla devletin kamu hizmetlerini sağlamadaki etkinliğini azaltmasını ifade etmektedir. Devlet kapasitesinin temel bir bileşeni olmanın ötesinde, yolsuzluk düzeyi, vatandaşların hizmet sunumu ve yönetim hakkındaki beklentilerini de etkilemektedir. Yaygın yolsuzluk, devletin kamudaki en temel güven kaynağını azaltmaya hizmet ettiği için devleti baltalamaktadır: vatandaşların vergi ödeme istekliliğini belirleyen ve devletin otoritesini ve meşruluğunu destekleyen bir güven ortadan kalkmaktadır (Fortin, 2010, s. 669-670).

1.1.2.1.6. Meşru Güç Kullanımı ve Düzenleme

Diğer kapasite bileşenleri gibi, zorlayıcı kapasite de devletin tanımlanmasında merkezi bir rol oynamaktadır. Özellikle de devleti, kendi topraklarında meşru güç kullanımı üzerinde tekel sahibi bir örgüt olarak tanımlayan Weberyen geleneğinde baskı, doğrudan devletin sınırlarını koruma, dış tehditlere karşı koruma, iç düzeni sağlama ve politikayı uygulama yeteneği ile ilgilidir. Daha geniş politika hedeflerine ulaşmak için,

bir devlet, kendi topraklarında caydırıcılık açısından gerekli güce sahip olmak ya da en azından rakiplerini ikna etmek suretiyle şiddeti evcilleştirebilmelidir. Zorlayıcılık, düzeni korumak ve vatandaşın uyumunu sağlamak için tek yol olmasa da, devletlerin politikalarını sürdürebilmeleri ve uygulayabilmelerinin kilit bir yönünü temsil etmektedir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 11-12). Zorlayıcı kapasitenin ölçülmesinde, devletin şiddete maruz kaldığına dair bir ölçü olarak Siyasi Terör Ölçeği kullanılmaktadır. Yüksek siyasi terör derecelendirmesinin, daha düşük devlet kapasitesini gösterdiği varsayılmaktadır (Hanson ve Sigman, 2013, s. 13). Zorlayıcı kapasiteyi ölçmek isteyen araştırmacılar, askeri düzene ya da büyüklüğüne ve düzeninin korunmasını destekleyen devlet unsurlarına dikkati çekebilir. Bu doğrultuda askeri harcamalar, askeri personel ve güvenlik güçleri hakkındaki veriler mevcut bulunmaktadır (Hanson ve Sigman, 2013, s. 13-14).

Ekonomik kalkınma literatürü, kalkınmanın açıklayıcısı olarak devletin kendi yıkıcı eğilimlerini sınırlama yeteneğine odaklanmıştır (Hendrix, 2010, s. 281). Ekonomik literatürde, mülkiyet hakları uygulaması sadece ekonomik büyümenin arkasındaki önemli bir itici güç olarak değil, aynı zamanda devlet kapasitesinin merkezi bir özelliği olarak görülmektedir. Özel mülkiyetin korunması hükümetlerin sorumluluğunda olduğundan, mülkiyet haklarının korunması, devletin temel görevlerini yerine getirme kapasitesini değerlendirmede önemli bir adımdır. Ekonomistler için devletlerin en önemli işlevi, mülkiyet haklarının uygulanmasıdır. Yetenekli yönetimler, makul süreler içerisinde özel sözleşmeleri etkin bir biçimde tatbik eden yargı sistemlerine sahiptir (Fortin, 2010, s. 671-672).

1.1.2.1.7. Politika Uygulama

İdari kapasite bileşenleri arasında dikkat çeken bir diğer unsur, politikaların etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi ile ilgilidir. Addison (2009)'a göre en sık belirtilen işlev, politika uygulama becerisidir. Özellikle temel eğitim ve kamu sağlığı gibi kamu hizmetlerinin sunulması, şiddet içermeyen bir toplumsal kontrol vazifesi görür. Daha önce de ifade edildiği gibi M.Mann, bu idari kapasiteyi, “devletin yönetsel gücü”, Migdal ise “devletin sosyal kontrolü” olarak adlandırmaktadır (Graf, 2012, s.

21). Politika uygulama becerisi, kamusal hizmetlerini mümkün kılmakta, bilhassa hızlı değişim ve küreselleşme sonucu hiper-belirsizlik koşulları altında yönetme kapasitesi için kılavuz ve rehberlik araçsallığı sağlamaktadır. Politika kapasitesi, ne, nerede, ne zaman, nasıl ve kim gibi önemli sorulara cevap vermelidir. “Ne?” sorusu, iç ve dış işlerinde ekonomi ve toplum yönetiminin kısa ve uzun vadeli stratejik yönlerini ifade eder: örneğin, kamu hizmet sunumunda, kamu-özel sektör ortaklık yaklaşımlarında ve altyapı geliştirmede politika tercihleri nelerdir? Benzer şekilde, diğer işlevsel kapasitelerin optimal yönetişime ve yönetim kapasitelerine yöneltecek stratejik politika tercihleri ve rehberlik vesilesiyle nerede, ne zaman ve nasıl veya ne kadar sorularının cevaplanması gerekmektedir (Farazmand, 2009, s. 1015).

Her ne kadar kararlar bürokrasi dışında alınsa da iyi kurumsallaşmış bir bürokrasi, politika tavsiyesi ve karar alma sürecinin yapılandırılması yoluyla karar verme kalitesine ve tutarlılığına önemli bir katkı sağlamaktadır. Politika kapasitesi, idari kapasitenin önemli bir bileşenidir (Polidano, 2000, s. 812). Polidano’ya göre kamu sektörü kapasitesinin iki temel unsuru bulunmaktadır: politika kapasitesi (karar verme sürecini yapılandırma, idari mekanizma vasıtasıyla koordine etme, bilgiye dayalı analizleri bu sürece dâhil etme ve analizlerin ciddi bir şekilde ele alınmasının sağlanması) ve uygulama kapasitesi (kamu sektörü ve geniş bir toplum içerisinde kararlar verebilme ve kuralları uygulama becerisi) (Polidano, 2000, s. 811-812).

Ayrıca idari kapasitenin varlığından söz edebilmemiz için idarenin sürekli iyileştirme ve reform çabası içerisinde olması gerekir. Fiziksel altyapı, kamunun yönetimi, bakımı ve iyileştirilmesi için finansman ve politik taahhüt gerektirir. Dolayısıyla altyapı reformlarında kaydedilen ilerlemeler, hükümetlerin tutarlı hedefleri formüle edip edemeyeceği ve yetki alanları boyunca tutarlı bir şekilde politikalar uygulayıp uygulayamayacakları için iyi bir temel oluşturmaktadır. Altyapı reformundaki ilerlemeler, liderlerin hayati düzeydeki sektörlerde gerçekleştirilecek önemli politika hedefleri için etkili bir yönetme yeteneğine sahip olduklarını göstermektedir (Fortin, 2010, s. 672-673). Verheijen etkili bir reform birimi olmaksızın kapasitenin dengesiz dağılıcağına işaret etmektedir. Örneğin AB yönetsel alanında idari reform için güçlü bir merkezi itici gücün olmaması (2002 yılında Hükümet Dairesi’nde -Office of the

Government- bir Reform Biriminin kurulması dışında), nihai yönetim kapasitesinde güçlü eşitsizlikler yaratan ve kamu yönetimi sisteminin genel etkinliğini azaltan desantralize bir kurumsal reform yaklaşımı getirdiğini öne sürmektedir (Verheijen, 2007, s. 13).

1.1.2.2. Çerçeve Analizlerde Kapasite Göstergeleri

Literatürde idari kapasitenin bileşenlerine yönelik çerçeve analizleri ve ampirik çalışmalara yön verebilecek birçok ölçek sunulmaktadır. Bu çerçeve analizler kurumsal temelde olduğu kadar bireysel araştırma çabaları sonucu da ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmalarda dikkat çeken nokta ise daha çok yönetimin temel işlevlerine atıfta bulunuyor olmalarıdır. Çekirdek bir kavram olarak idari kapasite ve daha genelde devlet kapasitesine yönelik bu çerçeve analizleri, pratikte oluşturulabilecek bir kapasite göstergesine büyük ölçüde katkı sağlar niteliktedir.

Grindle'a göre yetenekli ve profesyonel kamu görevlileri politikaların formülü ve uygulanmasını üstlendiklerinde, bürokratik birimler görevlerini etkin bir şekilde yerine getirdiklerinde, ekonomik ve politik etkileşim için adil ve otoriter kurallar düzenli olarak gözlemlendiğinde ve uygulandığında iyi bir yönetim ortaya çıkmakta ve gelişmektedir (Grindle, 1997, s. 8). Hükümetlerin verimli, etkin ve sorumlu bir şekilde yürütme kapasitelerini geliştirmesi, insan kaynaklarını geliştirmek, örgütleri güçlendirmek ve kurumları reforme etmek (veya yaratmak) gibi yönetişimin farklı boyutlarını ele almayı gerektirmektedir (Mizrahi, 2009, s. 315).

Kapasite, bir şeyler yapabilme yeteneği ile ilgili bir kavramdır. Ancak makro düzeyde böyle bir anlam yüklenmesi, bu yeteneğin ne olabileceği hakkında çok az şey öğrenmemize vesile olmaktadır. Morgan'a göre bu kavramı daha iyi anlayabilmemiz için kapasiteyi, tüm örgütlerde ya da sistemlerde geniş ya da dar ölçüde bulunabilecek beş temel kabiliyet üzerine inşa ederek kavramsallaştırmak gerekmektedir: bu kabiliyetler, harekete geçme kabiliyeti, gelişim gösterme kabiliyeti, ilişki kurma yeteneği, uyum sağlama ve son olarak bütünleşme yeteneği şeklinde sıralanabilir. Bu beş yetenek birbirinden ayrı ancak aralarında koşulbağımlıdır (Morgan, 2006, s. 16).

Ayrıca kapasite konusunda finansal kaynaklar, yapı, bilgi, kültür, mekân, değerler vb. temel bileşenlere de bakılması gerekir. Çoğu analitik çerçeve, kapasitenin bu yönlerine odaklanmaktadır (Morgan, 2006, s. 16-17).

Morgan'a göre kapasite ile ilgili kastedilen, bilinçli bir şekilde harekete geçme ve kendi kendini organize etme yeteneğidir. Örgütler, bir çeşit stratejik amaç doğrultusunda iradeye sahip olma, harekete geçme, tercih yapma, etki oluşturma ve gelişme yeteneğine sahip olmalıdır. Bu, karmaşık bir adaptif sistemin (bir yaşam sisteminin) yeryüzündeki yerinin farkında ve bilincinde olması, kendi kendini yapılandırması, kendi kimliğini geliştirmesi ve sonrasında harekete geçmesi yeteneği ile ilgilidir (Morgan, 2006, s. 9).

Harekete geçme yeteneği ile ilgili sorunlar;

- * Kararların uygulanma derecesi
- * İşlevsel özerklik kullanım ve derecesi
- * Sistem içerisinde eylemsel uyumluluk
- * Organizasyonun bütünlüğü, liderliği ve personeli
- * Kurumsal, mali ve beşeri kaynakların etkili mobilizasyonu (Morgan, 2006, s. 10).

Birinci tür gelişme göstergeleri, etkin kapasitenin bizatihi kendisidir. İkinci tür göstergeler ise program niteliğindedir. Örneğin daha iyi anne ve çocuk sağlığı, daha iyi çevre koruma politikaları, daha kapsamlı hayvan koruma hizmetleri veya yoksulluk seviyelerinin düşmesi gibi çıktılar ve sonuçlar bu kapsam içerisinde (Morgan, 2006, s. 10-11).

Gelişim gösterme-çıktı yeteneğine ilişkili sorunlar;

- * Kamu kurum ve hizmetlerinin güçlendirilmesi
- * Daha iyi sağlık ve eğitim politikası gibi önemli sonuçlar üretmek
- * Kamu hizmet çıktılarının sürdürülebilirliğini sağlamak (Morgan, 2006, s. 11).

Bu, tüm beşeri sistemlerin temel bir zorunluluğunu elde etme, yani işlerlik kazandığı ölçüde diğer aktörlerle iyi ilişki içinde olma kabiliyetidir. Bu perspektiften bakıldığında, kapasite, sadece hedefi gerçekleştirme ve hizmet sunma ile ilgili değildir. Gerçek dünyada, sistemlerin destek, koruma ve meşruiyet sağlama ihtiyacı bulunmaktadır.

İlişkilendirme yeteneği ile ilgili sorunlar;

- * Tedarikçilerinin ve paydaşlarının gözünde meşruiyet derecesi
- * Sistemin temel çıkarlarını koruyabilme becerisi
- * Operasyonel otonomi (Morgan, 2006, s. 12)

Mevcut durumlarda gözlemlenen dördüncü yetenek, adaptasyon ve kendini yenileme becerisidir. Bu perspektiften kapasite, bir organizasyonun değişime ve yeni fikirlerin benimsenmesine odaklanma kabiliyetidir (Morgan, 2006, s. 12).

Uyum sağlama ve kendini yenileme yeteneği ile ilgili sorunlar;

- * Adaptif yönetim kültürü
- * Öğrenme beceri, fırsat ve disiplini
- * Değişime güven
- * Durağanlık ile değişimi dengeleme yeteneği (Morgan, 2006, s. 12-13).

Sistemlerin farklı yeteneklere, ayrı ülke birimlerine, farklı beceri ve kişiliklere, bir dizi hizmet ve ürüne, çeşitli müşteri ve fon sağlayıcılara, çeşitli bakış açlarına ve düşünme biçimlerine ihtiyaçları vardır. Aynı zamanda, sistemin ya da örgütün odağı kaybetmesi ve en kötüsü parçalanmayı engellemesi için olası çözümlenme sürecinde dizgini elinde tutması gerekir. Gitgide mevcut kurum aktörleri üzerindeki baskı daha çok karmaşıklık, çeşitlilik ve adem-i merkezîyetçilik yönündedir. Yine de merkezîleşme ve denetim, bu tansiyonun aynı ölçüde dindirilmesine cevap niteliğinde değildir (Morgan, 2006, s. 14).

Bütünlüğü sağlama yeteneği ile ilişkili sorunlar;

- * Sistem içindeki yapıları bütünleştirme
- * İşlemleri yöneten iyi tanımlanmış basit kurallar kümesi
- * Bütünlüğü sağlamaya yönelik bir liderlik dürtüsü
- * Örgütün amacına yönelik ortak bir vizyon (Morgan, 2006, s. 14-15).

Morgan, örgütsel kapasite geliştirme konusunda kapsamlı göstergelerin olmadığını ve bu göstergelerin belirli kalkınma hedefleriyle (ne için kapasite?) ve hedeflenen aktörlerle (kimin için kapasite?) ilişkilendirme ihtiyacını kabul etmesine rağmen, yine de herhangi bir örgütün işlevlerini yerine getirme kapasitesini değerlendirmede kullanılabilir bazı ilkeleri tanımlamaktadır (Mizrahi, 2009, s. 316).

Morgan'ın Kurumsal Kapasite İlkeleri;

- * Organizasyon değişen koşulları öğrenebilir ve bu koşullara adapte olabilir. Kendi kendini yenileyebilen bir kapasiteye sahiptir.
- * Örgüt, hedeflerine ulaşmak için daha geniş bir çabanın parçası olarak dış gruplarla veya kuruluşlarla verimli ilişkiler kurabilir.
- * Kurumun, kritik işlevlerini yeterince yerine getirebilecek personelin işe alınması, geliştirilmesi ve muhafazası için etkili bir programı vardır.
- * Örgütün, varlığını meşrulaştırma yeteneği vardır.
- * Kuruluşun, personelin kritik işlevleri yerine getirmesini sağlayan bir yapısı, teknolojisi ve prosedürleri vardır.
- * Organizasyonun bir kültürü, bir değer kümesi ve performansa değer veren ve ödüllendiren bir örgütsel motivasyonu vardır.
- * Örgütün makul bir süre içinde yönetilebilir bir dizi hedefe odaklanma yeteneği, kaynakları ve özerkliği vardır (Morgan, 2006; Mizrahi, 2009).

Hilderbrand ve Grindle'in Analitik Çerçevesi (Grindle ve Hilderbrand, 1995, s. 448)

- * Devletin faaliyetlerini yürüttükleri eylem ortamı veya politik, sosyal ve ekonomik bağlam (ekonomik büyüme oranı, politik çatışma derecesi, ülkenin insan kaynakları profili)
- * Kamu idaresi ve kamu görevlileri için belirlenen kurallar ve prosedürler, hükümetin faaliyetlerini yürütmek zorunda olduğu mali kaynaklar, hükümetin kalkınma inisiyatifleri için üstlendiği sorumluluklar gibi faktörleri içeren kamu sektörünün kurumsal yönü.
- * Görev ağı, verilen herhangi bir görevi yerine getirmede yer alan kurumları ifade eder. Bu örgütler arasındaki iletişim ve koordinasyonun derecesi ve kuruluşların sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirebilme ölçüsü.
- * Organizasyonlar, görev ağının yapı taşlarıdır. Yapı, süreçler, kaynaklar ve yönetim biçimleri gibi faktörler, kuruluşların hedeflerini nasıl belirlediğini, çalışmalarını nasıl yapılandırdığını, teşvik yapılarını nasıl sağladığını ve otorite ilişkilerini nasıl kurduğunu etkiler.
- * İnsan Kaynakları, yetenekli personelin organizasyonlar içindeki beceri düzeyini ve elde tutulmasını ifade eder. (Mizrahi, 2009, s. 316).

Tobelem'in Kapasiteyi Değerlendirmek için Analitik Boyutları:

- * Yönetişim, anayasa, mevzuat, yönetmelik ve kuralları içeren kurumsal arka plan (oyunun kuralları).
- * Kurumlar Arası İlişkiler, belirli bir işlev veya görevden sorumlu farklı kurumsal yapıların (veya kuruluşların) koordinasyonunun sayısını ve kapsamını ifade eder.
- * Roller, görevlerini, işlevlerin dağılımını, iç ilişki akışlarını, yönetim tarzını ve bir organizasyonun kaynaklarını içeren İç Organizasyon.
- * Personel Politikası ve Ödül Sistemi, mevcut kamu hizmeti yönetmeliklerine atıfta bulunur.
- * Personelin kamu hizmetlerini yerine getirmesinde gözetilen liyakat (Tobelem, 1992; Mizrahi, 2009).

Uluslararası Kalkınma Araştırmaları Merkezi, Kanada (IDRC), ilk olarak, ortaklarının (özellikle kalkınma sorunları ile ilgili araştırma enstitüleri), kapasite boşluklarını ele

almak ve uluslararası yardımlara yönelik yatırımlar için daha iyi stratejiler tanımlamak amacıyla ortaklarının kurumsal kapasitelerini değerlendirmek için sistematik bir çerçeve oluşturmuştur. 1995 tarihli rapor, yapısal (örgütsel) konuların spesifik proje değerlendirmelerinden çok daha az ele alındığını kabul etmektedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 14). IDRC'nin çerçevesi, dış çevre koşulları; örgütsel motivasyon; örgütsel kapasite ve performans şeklindedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 15).

Kapasite kavramını bileşenlerine ayırmak için BM Kalkınma Programı belgesi, kendi kaderini biçimlendirmede yetki sahibi, yetenekli bir toplum ya da örgütten beklenebilecek kilit nitelikteki kapasiteleri tanımlamaktadır. BM Kalkınma Programı'nın (UNDP) temel kapasiteleri şu şekildedir (Mizrahi, 2009, s. 317):

- * Hedef belirleme kapasitesi
- * Strateji geliştirme kapasitesi
- * Eylem planları çizme kapasitesi
- * Uygun politikaları geliştirme ve uygulama kapasitesi
- * Düzenleyici ve yasal çerçeveler geliştirme kapasitesi
- * Ortaklıklar kurma ve yönetme kapasitesi
- * Sivil toplum için uygun ortamı teşvik etme kapasitesi
- * Kaynakları harekete geçirme ve yönetme kapasitesi
- * Eylem planlarını uygulama kapasitesi
- * Süreci izleme kapasitesi

Hanson ve Sigman, çağdaş devletlerin işlevlerini yerine getirmek için asgari düzeyde gerekli olan devlet kapasitesinin üç boyutuna odaklanmaktadır: kaynak yaratma (ekstraktif) kapasitesi, zorlayıcı kapasite ve idari kapasite (Hanson ve Sigman, 2013, s. 19). Kaufmann vd. (2003) yönetişimin bir göstergesi olarak ifade özgürlüğü ve hesap verebilirliği dâhil etmektedir. Grindle (1997) toplumsal katılımı ve karar vermenin meşru kanallarını (politik kapasite) devlet kapasitesinin bir boyutu olarak ele almaktadır. Bazı çalışmalar, daha yüksek katılım düzeylerinin ve hesap verebilirlik düzeylerinin daha fazla kapasite yaratabileceğini ortaya koyarak demokratik karar alma süreçlerini kapasite bileşeni olarak dâhil etmekte ve kavramsal bulanıklığa neden

olmaktadır (Hanson ve Sigman, 2013, s. 19-20). Skocpol (1985, s. 16), devlet kapasitesinin temelini sağlayan unsurları şu şekilde belirtmektedir: bolca kaynak, bir bölgenin idari-askeri kontrolü ve sadık-vasıflı kamu görevlileri (Hanson ve Sigman, 2013, s. 20).

Haber (2017), 34 OECD ülkesinin etkin tedarik süreçlerini üstlenme konusundaki gizli idari yeteneğini yakalamak için bir çerçeve önermektedir. Bu gizli yetenek, madde-tepki kuramı metodolojisinin farklı bir biçimi kullanılarak beş temel boyutta elde edilmektedir. Bu boyutlar, şeffaflık, e-hizmet, küçük ve orta ölçekli işletmelerin katılımı, merkezi satın alma organları ve çevre koruma olarak sıralanmaktadır. Sonuçlar, ülkelerin farklı boyutlarda farklı özelliklere sahip olduğunu göstermektedir; bu da argümanı kapasiteye çok boyutlu bir yaklaşım lehine desteklemektedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 27).

Polidano'ya göre devlet kapasitesinin unsurları veya bileşenleri üç genel başlık altında toplanmaktadır.

- * Despotik güç ya da özel çıkarlarca sınırlandırılmamış karar alma yeteneği
- * Koordinasyon ya da politika kapasitesi; kapsamlı bir dizi bilginin analitik bir şekilde değerlendirilmesi sonucu ve alanla ilgili çeşitli kurumları bir araya getiren bir süreç içerisinde karar alma becerisi.
- * Yönetmelik güç; kararların uygulanmasını ve yasalara (vergi yükümlülüğüne dair yasalar dahil olmak üzere) uyulmasını sağlayan kapasite kavramına büyük ölçüde karşılık gelmektedir (Polidano, 2000, s. 810).

Basitçe ifade etmek gerekirse devlet kapasitesini, karar alma özgürlüğüne, bu kararları analitik süzgeçten geçirerek alma ve uygulama kabiliyetine indirgemek gerekir. Yönetmelik güç veya uygulama kapasitesi, kamu idari kapasitesinin önemli bir yönünü teşkil etmektedir ancak diğer iki unsur ile olan ilişkisinin dikkatle incelenmesi gerekmektedir (Polidano, 2000, s. 811).

Kamu sektörünün kapasitesi ve performansı, özellikle politik liderler ve faaliyetlerin gerçekleştiği sistem olmak üzere bir dizi dışsal faktörler tarafından şekillenmektedir. Ancak, Polidano'ya göre bu faktörleri doğrudan endekse dâhil etmeye çalışmak, devlet mekanizmasının kapasitesi hakkında çok fazla bir şey söylemeyen bir başka iyi yönetim endeksi üretmek anlamına gelmektedir (Polidano, 2000, s. 812). Devletin idari mekanizması, üst düzey politika oluşturmanın bile kalitesine ve bütünlüğüne katkıda bulunmaktadır. Örneğin, politika koordinasyonu, merkezi bürokrasi tarafından desteklenen ve sürdürülen kurumsallaşmış rutinlere bağlıdır (Polidano, 2000, s. 812-813).

Sigma projesi, ilkeler olarak adlandırılan altı kamu yönetimi göstergesini kullanmaktadır. Proje, altı ilkenin her birini ölçmek için bir dizi iç ve dış göstergeye dayanmaktadır. Bu ilkeler (OECD, 2014; Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 23):

- * Bir ülkenin bağlı olduğu kamu yönetimi reformunun stratejik çerçevesi,
- * politika geliştirme ve koordinasyon kapasitesi,
- * kamu hizmeti ve insani standartlar kaynak yönetimi,
- * hesap verebilirliğin kalitesi,
- * hizmet sunumu,
- * kamu mali yönetimi, dış denetim ve kamu alımları olarak sıralanmaktadır.

Christensen ve Gazley'in idari kapasiteye yönelik analitik modeli, birkaç çerçevenin sentezi olarak karşımıza çıkmaktadır. Hou vd. (2003) yönetim kapasitesinin finansal, insani, fiziksel ve teknolojik olmak üzere dört boyutunu tanımlamaktadır. Hou vd. (2003, s. 18) ayrıca yönetim sistemlerinin kalitesi, liderlik, sistemlere uyum ve sonuç odaklılık olmak üzere dört operasyonel bileşenin kapasiteyi oluşturduğunu öne sürmektedir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 275). Kapasite veya yönetimin performansı ile ilgili dolaylı tartışmasında Boyne, performansı öngören beş bağımsız değişken kategorisini açıklamaktadır: bu değişkenler, kaynaklar, düzenleme, piyasa yapısı, organizasyon ve yönetim şeklindedir. Forbes ve Lynn (2006), kapasiteyi, performansı desteklemek için idari yapılar, araçlar ve stratejilerin bir fonksiyonu olarak tanımlamak için analitik çerçeve olarak çok merkezli bir yönetim mantığını

kullanmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 276). Bu çerçeveler, kapasiteyi ve niteliklerini tanımlamada daha evrensel bir yaklaşım geliştirme aracı sunmaktadır. Modellere, çerçeve kapasitesinin sadece çok boyutlu değil, aynı zamanda farklı fonksiyonel kategorilere ayrılabilirdiği önerilmiştir. Eisinger (2002), örneğin, kaynaklar, etkin liderlik, kalifiye ve yeterli personel, kurumsallaşma ve dış bağlantılar gibi kritik kapasite unsurlarını tanımlamaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 270–271). Christensen ve Gazley'in analitik modelinde idari kapasite, örgütsel altyapının, insan kaynaklarının, finansal kaynaklar ve yönetim sistemlerinin ve dış çevrenin politik ve piyasa özelliklerinin bir fonksiyonu olarak karakterize edilmektedir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 271–272).

Hendrix'e göre idari kapasitenin kuramsal yapısının önemli bileşenlerini oluşturan unsurlar, profesyonellik, politik baskıdan izolasyon ve kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliktir (Hendrix, 2010, s. 281). Bürokratik/idari kapasitenin etkisini tahmin etmeye yönelik girişimler iki kategoriye ayrılmaktadır: Bu kategoriler, bürokratik kaliteyi ölçmede anket kullananlar ve ihracat profillerine veya kaynak yaratma kapasitesine odaklanarak dolaylı bir biçimde idari kapasiteyi tahmin edenler şeklindedir (Hendrix, 2010, s. 282).

Özellikle kamu yönetimi işlevleri temelinde idari kapasite bileşenlerini ayrı ayrı değerlendiren çalışmalar, hizmet sunum kapasitesi, düzenleyici kapasite, koordinasyon kapasitesi ve analitik kapasite de dâhil olmak üzere oldukça yapısal ve kapsamlı bir kapasiteyi yakalamayı amaçlamaktadır (Lodge ve Wegrich, 2014). Stanig (2014) ve Hertie School of Governance (2014) 'da bu bileşenleri ele alan bazı fikirler ve zengin bir dizi ölçek önerilmiştir. Bu dört kapasiteyi kesen ve münhasıran yönetimsel bir bakış açısına sahip olan bir başka yaklaşım, Hammerschmid vd. (2014)'nin çalışmasında yer almaktadır. Burada yazarlar, altı boyutun kombinasyonu olarak tanımlanan idari kapasiteyi kavramsallaştırmakta ve ölçmektedir: stratejik kapasite, insan kaynakları, örgüt kültürü, performans odaklılık, liderlik kapasitesi, koordinasyon kapasitesi (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 15).

Cingolani ve Fazekas'a göre kapasite, beş boyutta ele alınmaktadır: Bu boyutlar;

- * kamu hizmetinin miktarına ve değerine göre önemli kamu hizmeti sağlayan kurumlardaki personelin sayısı (yasama, merkezi satın alma yetkisi, ihale denetimi vb.),
- * ülkedeki toplam kamu hizmet sunumu ile ilgili sözleşme makamlarının sayısı,
- * tedarik uzmanları için gerekli olan yeterlilik türleri,
- * eğitimlerin sayısı ve niteliği
- * IT sistemleri, risk yönetimi araçları, şablonlar, rehber materyalleri veya standartlaştırılmış ihale dokümanları gibi farklı araçların varlığı şeklindedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 21).

Farazmand önemli idari kapasite bileşenlerini şu şekilde sıralamıştır (Farazmand, 2009, s. 1013-1014);

- * yapısal kapasite; örneğin merkezileşme, adem-i merkeziyet ve diğer yapısal düzenlemeler gibi;
- * süreç kapasitesi; sadece verimlilik ve etkinliği değil, aynı zamanda “karşılıklı nedensellik” ve kendi kendini düzenleyici örgütsel davranış kalitesini de içermektedir;
- * kültürel ya da normatif kapasite;
- * kurumsal ve örgütsel kapasite;
- * çift döngü, sürekli öğrenme yeteneği ile öğrenen liderlik ve yönetim kapasitesi;
- * stratejik insan kaynakları kapasitesi;
- * finansal kaynaklar kapasitesi;
- * bilişsel kapasite, özellikle “bütünsel öğrenme” yoluyla bilgi yaratma ve yönetimin diğer kapasite alanlarına yaşamsal destek sağlama;
- * İnternet, bilgi sistemleri gibi elektronik bilgi çağının teknolojik kapasitesi;
- * etik, hesap verebilirlik ve “yasal / anayasal” kapasitenin yanı sıra diğer demokratik temsil, sorumluluk ve adalet kapasiteleri;
- * hem kalkınma yönetimi hem de idari gelişime yönelik kalkınma kapasitesi.

Yerel yönetimlerin idari kapasitesi, iş sürecinin farklı yönlerine, personel ve örgütsel durumlara, ilkelerin belirlenmesine ve diğer kurumlarla işbirliğine bağlı olan çeşitli göstergeler ile ölçülebilmektedir (Hacek ve Baclija, 2009, s. 309). Slovenya yerel yönetimleri kapsamında idari kapasitenin derecesi, altı göstergeden oluşan İdari

Kapasite Endeksi (ACI - Slovenya) yardımıyla belirlenmiştir. Bu göstergeler şu şekildedir (Hacek ve Baclija, 2009, s. 310-311):

- * Bir belediye idaresinin tüm görevlerinin yerine getirilmesi için düzenli çalışan sayısı yeterlidir;
- * Kalite kontrolü bir belediye idaresi içerisinde gerçekleştirilir;
- * Bir belediye idaresi, çalışmasının organizasyonunda bilgi ve organizasyonel yazılım sistemleri kullanır;
- * Bir belediye yönetimi vatandaşlarla iletişim kurma yolu olarak e-posta kullanır;
- * Bir belediye komşu belediyelerle işbirliği yapmaktadır;
- * Bir belediye idaresi, diğer belediyelere görevlerin yerine getirilmesinde yardım sunar.

Kusumasari vd. (2010, s. 441) yerel yönetimlerin kapasitesini 6 başlık altında belirtmişlerdir (Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013):

Kurumsal: Yapı, rol, sorumluluk ve kurumlar arası ilişkilerin açık bir şekilde tanımlanması.

İnsan Kaynakları: Liyakata dayalı istihdam, uygun görev dağılımı ve işbölümünün sağlanması.

Finansal: Yönetimin her düzeyindeki faaliyetleri finanse edecek kaynakların yönetimi.

Teknik: Etkili ulaşım ve iletişim ağı ve yeterli bilgi-teknoloji sisteminin varlığı.

Liderlik: Etkili kararlar için yerel düzeyde liderliğin oluşturulması.

Politika Uygulama: Uygun politikaların ve düzenlemelerin varlığı ile birlikte kaynakların seferber edilmesi ve kamu-özel işbirliğinin sağlanması.

Kutlu (2010, 2012), çalışmalarında kurumsal kapasitenin göstergelerini beş grupta toplamıştır. Bunlardan ilki fiziksel, teknik, beşeri ve mali unsurları içeren kurumsal kaynaklar, ikincisi; örgütün işleyişini etkileyen etmenlerden oluşan kurum kültürü, üçüncüsü; örgüt içi ve dışı kurumsal ilişkiler, dördüncüsü; idareciden idareciye farklılaşabilen yönetim yaklaşımı ve son gösterge ise idarecilerin yetki sınırını ortaya koyan yasal standartlardır (Aktaran: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

Belirli kapasite geliştirme projelerini değerlendirmek için göstergeler geliştirme girişiminin bir başka örneği de, Cohen ve Wheeler'ın Afrika'daki kamu sektörü bürokrasilerinin eğitimi ve korunması konusundaki çalışmasıdır (Cohen ve Wheeler, 1997). Bu çalışma, kamu sektörü ekonomistleri, planlamacıları, istatistikçiler ve finansal yöneticileri eğitmeye odaklanan altı tane dış kaynaklı fon geliştirme projesinin etkisini değerlendirmektedir (Akt.: Mizrahi, 2009, s. 314).

Afrika Kamu Sektörlerinde kapasite artırımı göstergeleri

- * Hedeflenen bakanlıkta eğitimli personelin tutuklanma oranları
- * Diğer devlet bakanlıklarında veya kurumlarında eğitimli personelin tutuklanması
- * Yıpranma oranları (kamuda eğitimli personelin kalma süresi)
- * Yabancı uzmanların reddi
- * Kamu sektöründen ayrılanların profili: En iyi ve yetenekli personelin kamu sektörüne dâhil olup olmadığı.

Cohen ve Wheeler (1997), kapasitenin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulması gereken farklı örgütsel boyutları (ücret düzeyleri, takım çalışması, destekleyici denetim, daha iyi bir hizmet planı, şeffaf ve zamanında promosyonlar, vb.) önermelerine rağmen, yönetim kapasitesini değerlendirmede göstergeleri tanımlamamaktadır (Akt.: Mizrahi, 2009).

Yönetim ve Bütçe Araştırmaları Çalışma Komitesi'ne göre yerel yönetim kapasitesi üç genel alandaki kabiliyeti ile belirlenmektedir (Gargan, 1981, s. 653):

- * Politika Yönetimi: Yönetimin bütünleşik ve kesişim temelli ihtiyaç-hedef belirleme ve değerlendirme işlevleri üzerindeki performansı; önceliklerin oluşturulması; kaynakların seferberliği ve tahsisi; planlama ve geliştirmenin başlatılması ve yönlendirilmesi ile politika, strateji ve program uygulamaları.
- * Kaynak Yönetimi: Bir kuruluşun temel yeteneklerini ve varlıklarını oluşturan yönetim araçları ya da destek fonksiyonlarının oluşturulması ve desteklenmesi; kaynak yönetimi,

fonksiyonel departmanları ve birimleri bir araya getirmekte ve personel, mülkiyet, bilgi ve finansal yönetimi bünyesinde barındırmaktadır.

* Program Yönetimi: Programların, faaliyetlerin veya hizmetlerin üstlenilmesi yoluyla, yönetsel işlevlerin performansı ve belirli bir politikanın yürütülmesine yönelik taktiksel gereklilikler. Program Yönetimi, kamu hizmetleri sunan idarenin belirli fonksiyonel birimleri için liderlik sağlamaktadır.

Bu ve diğer ilgili kapasiteler, hızlı değişim ve küreselleşme çağında kamu yönetişimi ve idaresini yönetmek için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır (Farazmand, 2009, s. 1009). Polidano'ya göre buradaki göstergelerden hiçbiri tek başına kamu sektörü kapasitesinin bir ölçüsü olarak alınmaz ancak bazı yönlerini yakalayabilir (Polidano, 2000, s. 818).

Çalışmaları büyük ölçüde nitel ve teorik olan araştırmacılar, daha net olarak tanımlanmış sistemli kavramlara sahip olurken, niceliksel çalışmalara daha fazla odaklanmış araştırmacılar, belirsiz kavramsallaştırmaları temel alan devlet kapasitesi ölçümlerini veya yaklaşımlarını kullanır ya da oluştururlar. Nicel ve nitel çalışmalar arasındaki bu ayrışma, ölçüm geçerliliği olan göstergelerin oluşturulması için elverişli olmayabilmektedir (Ottervik, 2013, s. 27).

Herhangi bir yönetsel unsurun gücü veya zayıflığı kalıcı bir durum değildir. Bu öğeler zamanla ve bağlamla değişir. İdari kapasiteye odaklanmak, genel yönetim kapasitesini hafife almak ya da dışlamak değildir. Kapasiteler karşılıklı olarak birbirini desteklemekte, bütünleştirmekte, kesişmekte ve mikro/makro düzeyde parça-bütün olarak birbirini tamamlamaktadır. Genel olarak ayırım, siyasi sistem ve idari sistem açısından ortaya çıkmaktadır (Jreisat, 2012, s. 144).

Son olarak kamu sektörünün büyüklüğü ve çeşitliliği göz önünde bulundurulduğunda, çeşitli örgütsel unsurlar (temel kamu hizmeti, resmi kurum ve yetkililer, bağlı ortaklıklar) arasında ayırım yapılmalı mıdır? Örneğin bir araştırmacı, idari kapasite indeksini temel kamu hizmetiyle sınırlandırabilir. Ancak temel kamu hizmetinin dışındaki organlar, birçok politika alanında hayati bir rol oynamaktadır. Pek çok ülkede

bankacılık ve finans düzenlemesi böylesi bir durumun göstergesidir (Polidano, 2000, s. 819). Literatüre göre, standart performans göstergeleri (ör. bebek ölümleri, suç, doğal çevrenin durumu, yoksulluk, ekonomik büyüme gibi) yalnızca idarenin eylemleriyle değil, aynı zamanda özel sektörün eylemleriyle veya dış koşullarla belirlendiğinden, bazı yazarların kapasite ölçütlerini devlet performansı için tahmini (proxy) olarak kullanabileceğini ortaya koymuştur. Hou vd. (2003) gibi kapasite göstergeleri, yerel, bölgesel veya ulusal yönetimler gibi aynı analiz düzeyindeki kurumların performansını karşılaştırmak için kullanılmıştır (Addison, 2009, s. 27-28).

1.2. DEVLET KAPASİTESİ KAVRAMI

Siyaset biliminde devlet kapasitesi üzerine ayrı bir literatür var ki devletin idari mekanizmasıyla spesifik olarak ilgili olmasa da, idari kapasite açısından yararlı bilgiler sunabilmektedir. Bu literatürün odağı nispeten daha geniştir, ancak yine de kamu sektörü kapasitesinin tanımı için çok iyi bir temel oluşturabilmektedir (Polidano, 2000, s. 810).

Tarihsel bakış açısı, bazı toplumların başarı için gerekli kapasiteye sahip olmadıklarından ötürü, en elverişli koşullarda bile (zengin kaynaklar, kendi kendine yeterlilik, iş etiği, kemer sıkma ve yatırım için özverili olma, yüksek okuryazarlık vb.) tam potansiyellerini gerçekleştiremediklerini veya daha yüksek seviyelere ulaşmadıklarını görmemizi sağlamaktadır. Doğal kaynaklarından faydalanamamakta, onlarla ne yapacağını bilmemekte ya da alternatifleri ve ikameleri aramadan ve koruma kaygısı olmaksızın sömürmektedirler (Caiden, 1973, s. 330-331). Bununlar birlikte toplumlar arasındaki örgütsel kapasitede belirgin farklılıklar görülmüştür. Bazıları yüzlerce yıldır zor bela idare etmiş; bazıları ise her zaman yaptıkları işin en üst sıralarında olmuş ve idari yeteneklerini nesilden nesile aktarmayı başarmış görünmektedir. Kimi ülkeler idari yetenekleri ile vatandaşlarını korumuş ve daha iyi duruma getirmiştir; kimi ülkeler ise katı, durağan sınıf sistemleri ile idari yaratıcılığı ortadan kaldırmıştır. Bazıları yalnızca sözlü geleneğe güvenmek ve sürekli olarak idari know-how'ı yeniden keşfetmek zorunda kalmıştır; diğerleri ise arşivlenmiş yazılı

kaynaklara erişimden yararlanmış ve geçmiş deneyimlerinin üzerine sürekli olarak yeni şeyler inşa edebilmiştir (Caiden, 1973, s. 331-332).

Genel olarak bakıldığında devletler, bir dizi işlevsel boyutun tümünde veya bazılarında başarılı ya da başarısızdır. Ancak bu durum, güçlü devletleri zayıf olanlardan ve zayıf devletleri de başarısız veya çökmüş devletlerden ayrılabilir performanslarına (en kritik kamusal mal ve hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulma düzeylerine) göre şekillenecektir (Rotberg, 2003, s. 18). Bununla birlikte, devletlerin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamusal mal ve hizmetler, modern ulus-devletlerin güçlü, zayıf veya başarısız olarak değerlendirilebileceği bir dizi kriter sunmaktadır (Rotberg, 2003, s. 19). Bazı devletlerin barışı güvence altına almasını, ekonomik büyümeyi, refahı ve demokrasiyi desteklemesini sağlayan şeyin ne olduğunu daha iyi anlamak için kavramları daha da açarak zayıf ve güçlü devletler ile neyi kastettiğimizi, anlamamız gerekmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Devletler, kapasite ve yeteneklerinde geçmişe nazaran daha çok çeşitlilik göstermektedir. Yarım yüzyıl öncesine göre bu çeşitlilik daha fazladır ve nüfus büyüklükleri, fiziki varlıkları, zenginlikleri, üretkenlikleri, hizmet sunum sistemleri, istek ve kazanımları her zamankinden çok daha kapsamlıdır (Rotberg, 2003, s. 16). Devlet tarafından üstlenilen çeşitli faaliyetlerin esasen nasıl gerçekleştirildiği, devletlerin farklı derecelerde sahip olabileceği bir şeydir (Mann, 1984). Yine de devlet kapasitesinin farklı boyutlarına akademik ilgi düzensiz olmuştur. Kapsamlı araştırma programları, devlet kapasitesinin çeşitliliğini, devletin toplumsal aktörlerden göreceli özerkliğine ve bürokrasinin profesyonelleşmesine (veya Weberyanağına) kadar izlemektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Devlet kapasitesinin anlamı, siyaset bilimi literatürü boyunca önemli ölçüde değişmektedir. Devlet kapasitesi, hem yokluğunda hem de varlığında göze çarpan, ancak tanımlanması zor bir niteliktir (Hendrix, 2010, s. 284). Kavram karmaşası, devletlerin ilgili unsurlarına atıfta bulunan terimlerin bolluğundan kaynaklanmaktadır: devlet gücü veya yetkinliği, devletin kırılğanlığı veya başarısızlığı, devletin yönetsel gücü, kurumsal kapasite, politik kapasite, hükümet veya yönetişimin kalitesi, hukukun

üstünlüğü vb. örnekler arasında gösterilebilir. Devlet kapasitesinin niceliksel ölçümlerinin az olmasının nedenlerinden biri, farklı geleneklerde çalışanların kavram çerçevesinin geniş çapta kabul görmesine rağmen kavramsal farklılıkları yansıtan farklı terminolojileri kullanmasıdır (Ottervik, 2013, s. 27). Gerçekten de, devlet kapasitesi uygulamaları popülerlik kazanırken, kavramın zaman içinde zayıf ve güçlü devletler arasında sistematik bir farklılaşmaya olanak verecek şekilde özetlenmesi için çok az girişimde bulunulmuştur ve yapılan araştırmalar ise çok az ölçülebilir göstergeler kullanmıştır (Fortin, 2010, s. 674). Uygulamada, kavramsal düzlemde net bir ayırım olduğunda bile, veri kısıtları, araştırmacıları farklı kavramlar için aynı ampirik ölçümleri kullanmaya yönlendirmektedir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 19).

Hanson ve Sigman ilk etapta devlet kapasitesini, devlet kurumlarının resmi hedeflerini etkin bir şekilde uygulama yeteneği olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, devletin ne yapması gerektiği ya da bunu nasıl yapması gerektiği ile ilgili normatif kavramları devre dışı bırakmaktadır. Bunun yerine, yetenekli devletlerin ekonomik ve sosyal hayatı farklı şekillerde düzenleyebildiği ve bu hedeflere sosyal gruplarla ilişkilerin farklılaşarak ulaşabileceği fikrine bağlı kalmaktadırlar (Hanson ve Sigman, 2013, s. 21). Migdal ise devlet kapasitesini, toplumda egemen olan ve kendisi ile çatışmalı mevcut kuralları geçersiz kılan oyunun kurallarını yazabilme yeteneği olarak görmektedir (Polidano, 2000, s. 808). Migdal'a göre bu kurallar, sözleşmeli taahhütleri yerine getirmekten zamanında nafaka ödemeye ve hatta yolun hangi şeridinden hangi hızla gidileceğine kadar her şeyi kapsamaktadır (Migdal 1988, s. 14). Weiss ve Hobson'a göre üst düzey devlet kapasite biçimi, kendi faaliyetlerini ve diğer sosyal aktörlerin faaliyetlerini koordine etme kabiliyetidir. Her ne kadar Weiss ve Hobson kavramı endüstriyel politikalar açısından ele alsalar da bu düşünce diğer sektörlerde de genişletilebilmektedir (Polidano, 2000). Devlet kapasitesi, devlet aygıtının kamu politikasını yürütme isteğini ve yeteneğini ifade etmektedir. Devletin kurum kaybının tersi olarak düşünülebilir: hükümetin, kamudaki temsilcilerini kontrol etme, devletin de vatandaşlarını gözetme derecesini yansıtmaktadır (Englehart, 2009).

Devlet organlarının bireylerin, faaliyetlerin ve hükümetin kendi toprakları içindeki kaynakları üzerinde uyguladığı kontrol derecesi olarak devlet kapasitesi, politik bir

sistemin performansı için kritik öneme sahiptir. Yüksek kapasiteli devletler, güvenlik, sağlık ve sosyal hizmetler gibi kamusal mal ve hizmetleri, insani gelişmeyi teşvik eden sosyal ve fiziksel altyapıyı sağlayabilmektedir. Düşük kapasiteye sahip devletlerin, bu mal ve hizmetleri sağlama kabiliyetleri sınırlıdır; bu da düşük sosyal güvene, düşük gelişim düzeylerine, rejime ve hatta devlet başarısızlığına yol açmaktadır. Demokrasinin zaman içinde pekiştirilmesi ve başarılı olması için yüksek kapasiteye sahip devlet oldukça önemlidir (Ottervik, 2013, s. 25). Yüksek kapasiteye sahip devletler, genel olarak meşru otorite tekeline sahip olmada, sözleşmeleri uygulamada, nüfuslarını kontrol etmede, kurumları düzenlemede, kaynak yaratmada ve kamu mallarını sağlamada daha donanımlı görülmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008). İdari kapasitenin iyi geliştiği devletlerde, kamu bürokratları işlerini en iyi şekilde yapmaktadırlar. Devletin idari kapasitesi sorunu ele alındığında, genellikle Weberyan rasyonel bir bürokrasinin varlığına dem vurulmaktadır. Akılcı bir bürokrasi, kişileri mesleki temelde işe alıp kariyer sahibi yapmakta; karar alma, tarafsızlık, açıklık ve hesap verebilirlik için açık kurallar uygulamaktadır. (Back ve Hadenius, 2008, s. 18-20).

Tüm devlet kapasiteleri, devletin uygulama sürecinde etkili bürokratik kararlar alabilmesi için idari kapasitesi tarafından desteklenmektedir. Ampirik çalışmalar, Weber'in profesyonel bürokrasisinin göreceli olarak yokluğunu gösteren kamu sektörü yolsuzluğunun yüksek olması, düşük devlet gelirleri ve harcamaları, kamu altyapısının kalitesinin düşük olması, düşük meşruiyet düzeyi ve zayıf güvenlik kapasitesi ile ilintilidir (Graf, 2012, s. 35). James Fearon ve David Laitin, devlet kapasitesini, hükümetin polis ve askeri yetenekleri ve kamu kurumlarının kırsal alanlara ulaşımı ile özdeşleştirmektedir. Aynı şekilde, zayıf devletlerin finansal, örgütsel ve politik olarak zayıf olduğunu bildirmektedirler (Kocher, 2010, s. 142-143).

Analistler, devlet kapasitesini, ekonomik büyüme ve kalkınma, demokratikleşme ve demokratik istikrar, vatandaşlık hizmetleri, sosyal refahı sağlama, kimlik politikaları ve siyasal kültür gibi değişken çıktıları açıklamada önemli bir faktör olarak görmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Örneğin devlet kapasitesinin ekonomik değişkenler üzerindeki etkisi Thomas Hobbes ve Max Weber'in yazılarında da örtülü bir şekilde belirtildiği gibi "Doğu Asya Mucizesi" analizlerinin bir sonucu olarak daha fazla dikkat

çekmeye başlamıştır. Johnson (1982), Amsden (1989) ve Wade (1990) tarafından yayınlanan bir dizi kitap, Doğu Asya ekonomilerinin ekonomik başarısındaki kilit noktanın, hepsinin büyük bir kapasiteye sahip (ki bunlar analizlerde güçlü) devletler olması şeklindeki ortak fikri paylaşmıştır. Güney Kore’de kalkınmayı teşvik eden şeyin devletin yerleşik özerkliği olduğunu savunan Evans (1995), Doğu Asya devlet gücünün karşılaştırmalı kuramını geliştirmiştir. Herbst (2000) ve Centeno (2002) gibi diğer yazarlar, Afrika veya Latin Amerika uluslarının ekonomik başarısızlıklarını sahip oldukları sınırlı devlet kapasitesine bağlamıştır. Bu hipotez aynı zamanda Gennaioli ve Rainer (2007)'de sunulan ülkeler arası ampirik kanıtlardan ve Michalopoulos ve Papaioannou (2013) ve Bandyopadhyay ve Green (2016)'deki ülke içi kanıtlardan da destek almaktadır. Bu çalışmalar, Afrika devlet kurumlarındaki politik merkezileşmenin, çağdaş kamu malları tedariki ve çeşitli ekonomik kalkınma tedbirleri üzerinde olumlu bir etkisi olduğunu göstermektedir (Akt.: Acemoğlu vd., 2015, s. 2370).

Devlet kapasitesi, belirli hükümetlerin istikrarına, uzun ömürlülüğüne veya popülerliğine işaret etmemektedir. Devlet aygıtı ve hükümet arasında ayırım yapmak önemlidir. Gelişmiş ülkelerin siyaseti üzerine yapılan çalışmalarda bu ayırım temeldir: Hiç kimse İşçi Partisi hükümetini Birleşik Krallık'ın profesyonel kamu hizmeti ve askeri güçleriyle karıştırmamaktadır. Aynı ayırım aynı derecede önemli olmasına rağmen gelişmekte olan ülkelerdeki çalışmalarda daha az sıklıkta yapılmaktadır (Englehart, 2009, s. 166). Bazı durumlarda (örneğin Burma ya da Kongo), güçlü bir hükümet, zayıf bir devlet ile (ya da nedeniyle) uzun bir süre yönetimde kalabilmektedir. Bir hükümet, örneğin enformal ağbağlarını sürdürmek için devleti kasıtlı olarak zayıf bırakabilir (Chabal ve Daloz, 1999). Bu durum, bağımsız bir yargı, dürüst polis teşkilatı veya etkili bütçe kurumları gibi diğer kamu otoriteleri tarafından kontrol edilme korkusu olmaksızın hükümetlere patronaj, yolsuzluk ve baskı imkânı sunmaktadır. Aşırı durumlarda hükümet, bir direniş merkezi haline gelmesini önlemek için devlet aygıtına saldırabilmektedir. Bu koşullar altında, küçük yerel despotların gücü insan hakları ihlallerini artıracak şekilde büyüyecektir (Englehart, 2009, s. 167-168).

İç savaş literatüründe, devlet kapasitesi, potansiyel isyancıların savaşıma kararlarını etkileyen politik fırsat yapısının kilit bir bileşenidir. İsyan etme kararı, hükümetin baskı ve uyum kapasitesini hesaba katmaktadır. Büyük ölçüde baskıcı kapasiteye sahip olan devletler, potansiyel muhalifler üzerinde daha önemli maliyetler getirmekte ve böylece isyanı önleyebilmektedir (Hendrix ve Young, 2014, s. 347). Genel olarak, (kişi başına askeri personel olarak) askeri kapasite ile çatışma olasılığı daha düşük, varsa da sona erme ya da kısa sürme olasılığı daha yüksektir. Benzer şekilde, bürokratik/idari kapasiteye sahip devletler, iç çatışmaya (varsa da kısa süreli) daha az eğilimlidirler. Yine de mevcut Rusya ve Mısır örneğinde olduğu gibi bazı devletler, düşük bürokratik kapasiteye sahipken yüksek askeri kapasiteye sahip olabilmektedir. Tam tersi bir şekilde düşük askeri kapasiteye sahip olup yüksek bürokratik kapasite deneyimleyen Costa Rica, Namibia gibi ülkeler de bulunmaktadır (Hendrix ve Young, 2014, s. 347-348). Sonuç olarak devlet kapasitesi, devletin zor kullanma yetkisine karşı oluşan güçlükleri caydırma ya da püskürtme yeteneğine göre tanımlanabilir. Bu tanım, devletin geniş çapta kabul gören Weberci tanımıyla tutarlıdır: “Devlet, belirli bir toprak içinde meşru güç kullanımının tekeli olduğunu iddia eden bir insan topluluğudur” (Weber, 1958, s. 212; Akt.: Hendrix , 2010, s. 347).

Lodge ve Weigrich (2014), devlet kapasitenin dört farklı yönüne dikkati çekmektedir. İlk olarak yüksek düzeyde Weberyazmin, daha yüksek ekonomik ve sosyal kalkınma ile sonuçlanacağını yani serbest piyasanın tek başına kalkınmada yeterli olmadığını öne sürmektedir. İkinci olarak kapasite ile eşanlımlı değerlendirilebilecek yönetim kalitesi, daha çok öngörülebilir ve tutarlı kuralların varlığı, bununla birlikte yönetimde tarafsızlık ve dürüstlüğün mevcudiyeti şeklinde değerlendirilmektedir. Üçüncü yaklaşım, devlet kapasitesinin daha çok piyasa etkinliğini sağlaması ile ilgilidir. Hem piyasanın etkin işleyişinin sağlanması hem de kamu yönetiminin piyasa benzeri mekanizmalarla uyumlu hareket etmesi bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Dördüncü ve son yaklaşım ise bir önceki yaklaşım ile tutarlı olan çağdaş yönetim sisteminde kamu değeri ve işbirliğinin hâkim kılınması üzerinedir.

Devlet kapasitesini ölçmenin genel kabul görmüş bir yolu bulunmamaktadır. Kavramın kendisi çok boyutludur ve tek başına sığ bir ölçüm tatmin edici değildir (Englehart,

2009, s. 177). Devlet kapasitesini etkin bir şekilde işletimsel hale getirmek ve ölçmek, çoklu boyutlarını ayırt etmeyi gerektirmektedir. Skocpol (1985), bu nedenle çoğul terimi (devlet kapasiteleri) kullanmaktadır ve devletin farklı işlevler veya politika alanlarındaki hedeflerine ulaşma yeteneğinin farklılaşabildiğini bildirmektedir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 22). Yine de bir devletin kapasitesini ölçmede yaygın bir yaklaşım, topladığı vergi miktarına bakmaktır. Devlet merkezli yapısalcıların çalışmalarından, rasyonel tercih kuramcılarının ve devlet kapasitesi ile kaynak oluşturma (ekstraktif) kapasitesi arasındaki ilişkiye dair araştırmalardan yola çıkarak devlet kapasitesi, devletin belirli bölgedeki bireyleri domine etmesi (örneğin uyumlu davranışa ikna etme) olarak tanımlanmakta ve (tüm ekonomik aktiviteler içerisinde göreceli olarak gölge ekonomisinin büyüklüğüne göre ölçülen) vergi uyumu şeklinde işlevselleştirilmektedir (Ottervik, 2013, s. 29). Bu bakış açısına göre devletin mali kaynakları elde etme ve harekete geçirme kapasitesi, devlet kapasitesinin özü ve devletin diğer kapasitelerini gerçekleştirme yeteneğinin temeli olduğu düşünülmektedir. Schumpeter, kamu maliyesinin, özellikle de politik hayatından ziyade, toplumun araştırılması için en iyi başlangıç noktalarından biri olduğunu iddia etmiştir (Schumpeter, 1991, s. 101; Akt.: Ottervik, 2013, s. 27). Her ne kadar vergilendirme yoluyla devlet kapasitesinin ölçülmesi belki de en basit yaklaşım olsa da bir takım tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Bazı yazarlar, kapasiteyi açıklarken devletin toplumsal aktörlerden yalıtım düzeyine, bürokratik profesyonellik derecesine ya da devletin yönetsel, zorlayıcı, despotik, dağıtımçı ve hatta dönüştürücü kapasitesine işaret etmektedirler. Dahası, kimi yazarlar, tek bir göstergenin ötesinde analizlerini gerçekleştirmek için ölçülebilir ampirik rakamlar kullanmıştır. Nitekim yönetim alanı dışında devlet kapasitesi terminolojisini çalışan çoğu araştırmacı, birtakım devletleri zayıf ya da güçlü olarak tanımlamalarına izin veren, fakat sistematik sınıflandırma şemaları kullanmayan veya önermeyen niteliksel değerlendirmelere dayanmaktadır (Fortin, 2010, s. 671-672). Bu niteliksel eğilime rağmen, bazı karşılaştırmalı projeler, devlet kapasitesi kavramına bağlı bir dizi nicel gösterge ortaya koymuştur.

ICRG Yönetim Kalitesi (QoG), Yolsuzluk Algısı Endeksi (CPI), Dünya Bankası Yönetişim Endeksi (WGI) vb. yönetim göstergeleri, yolsuzluk seviyeleri, hukukun üstünlüğü ve etkili bürokrasi gibi devlet kapasitesiyle ilişkilendirilebilecek yönetim özelliklerini ölçmek için tasarlanmış girişimler mevcuttur (Ottervik, 2013, s. 29). Örneğin, Dünya Bankası'nın Yönetişim Konuları V (Kaufmann vd., 2006), uzman değerlendirmelerine dayalı olarak kamu faaliyet etkinliğini, yasal düzenleme kalitesini ve yolsuzluk denetimini değerlendiren bazı ölçümler yayınlamaktadır. Devlet Kırılganlık Endeksi, Devlet Zayıflığı Endeksi, Dış Politikalar için Devlet Göstergeleri Kırılganlık Endeksi, Başarısız Hizmet Gücü ve Devlet Başarısızlığı Tahminleri gibi diğer çalışmaların hepsi, devlet otoritesinin tamamen çöktüğü yerlerdeki kavram yelpazesinin en uç noktalarına odaklanmaktadır (Fortin, 2010, s. 681).

Devlet kapasitesinin modern anlamda ele alınışında M.Mann'ın yönetsel güç (infrastructural power) kavramına ayrı bir parantez açmak gerekir. Yönetsel kapasite söz konusu olduğunda modern devletlerin, geçmişteki despotik güçlerinden ziyade yönetsel özelliklerine daha fazla işaret edilmektedir.

1.2.1. Yönetsel Güç ve Devlet Kapasitesi

Devletin kendi çıkarları doğrultusunda özerk olarak hareket edebileceği ve özerkliğinin de esas olarak kendi kapasitesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Mann (1984) devletin özerk iktidarının despotik ve yönetsel (infrastructural) olmak üzere iki şekilde oluştuğunu öne sürmektedir. Despotik iktidar, devletin sivil toplum grupları ile rutin ve kurumsallaşmış müzakereler olmaksızın sahip olduğu hareket alanıdır ve yönetsel gücü ise devletin topluma gerçek anlamda nüfuz etme ve tüm bölge boyunca politik kararları mantıklı bir şekilde uygulama kapasitesidir (Mann, 1984, s. 189). Mann, modern-endüstriyel devletlerin özerk iktidarının, bürokrasiye dayanan güçlü yönetsel güç (infrastructural power) ile zayıf despotik gücün birleşiminden kaynaklandığını iddia etmektedir. Migdal'a göre (1988), devlet liderlerinin vizyonlarını gerçekleştirmek için bu yönetsel gücünü kullanma yetenekleri, başarılı devletleri birbirinden ayırmaktadır. Migdal (1988, s. 4) bu kabiliyeti, topluma nüfuz etme, sosyal ilişkileri düzenleme,

kaynakları elde etme ve uygun şekilde kullanma kapasitesini içeren devlet kabiliyeti olarak tanımlamaktadır (Addison, 2009, s. 16).

Michael Mann'ın (1993, s. 59) ifadesiyle, yönetsel güç, topraklarına nüfuz etmek ve kararları mantıksal olarak uygulamak için despotik olsun ya da olmasın merkezi bir devletin kurumsal kapasitesidir. Devlet iktidarının yönetsel yönünün temelinde, devletin toprak üzerindeki otorite sorunu bulunmaktadır (Migdal vd., 1994). Devlet kapasitesinin bu şekilde ele alınışı, bir devletin toprakları üzerindeki otoritesini tesis etmesindeki önemli rolü göz önüne alındığında, o ülkenin devlet kapasitesinin kamusal hizmet sunum kalitesinin incelenmesiyle işletimsel hale getirilebileceği bildirilmektedir (Spruyt 1994). Yönetişimin kurumsal yetenekleri, kamu mallarının sağlanması da dâhil olmak üzere hükümetlerin politikaları uygulayıp uygulayamayacağını belirlemede hayati öneme sahiptir (Ziblatt, 2008; Akt.: Fortin, 2010, s. 674-675).

Soifer, Mann'ın kavramının şeceresini izlediğinde, yönetsel gücün doğuşunun, devlet aygıtının sivil toplumdan belirli ölçüde bir özerkliği gerektirdiğini ileri sürmektedir. Toplumsal aktörlerden özerk olmadan, devletin toplumu kontrol etmesi ve kendi bölgelerindeki sosyal ilişkileri düzenlemesi olası görülememektedir. Devletin meşru gücü, toplum üzerinde kontrolü sağlamak ve politikaları uygulamak için kullanılan bir araçtır. Zorlamalara başvurmak, hedeflerine ulaşmada sivil toplum ile gerekli kurumsal organizasyona sahip olmayan bir devletin yansımasıdır. Bu nedenle, devletin yüksek düzeydeki şiddet tekeli, bir devletin yönetsel güce sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak devletin şiddet tekeli, mutlaka zayıf bir devlet işareti de değildir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Ayrıca Schensul'un makalesinin gösterdiği gibi, mekân ve toplum arasındaki ayrım oldukça önemlidir. En uzak bölgelerdeki okullar veya polis karakolları gibi lojistik tekniklerin varlığı bile toplum üzerinde kontrolü garanti edemeyebilir. Devlet yönetsel gücünün fiilen uygulanması sadece yerel bölgeler arasında değil, aynı zamanda vatandaş ve yabancılar, erkekler ve kadınlar veya işçi ve işveren arasındaki ayrımlar gibi toplumsal üyelik ve dışlanma kategorilerinde de değişebilmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Soifer ve vom Hau'ya göre bir devletin kendi topraklarına nüfuz edebilme kabiliyeti, karar verme ve politikaları uygulama becerisinden analitik olarak ayrılmalıdır ve böylece etkin gücün coğrafi modeli nesnel olarak değişecektir. Devlet kurumlarını meşru otoritenin taşıyıcıları olarak gösteren inançları desteklemek, devletin gerçek yönetsel gücünü kullanmasını kolaylaştırmaktadır. Aynı şekilde, devletin yönetsel gücü meşruiyetin inşasına katkıda bulunmaktadır; bu da iki tamamlayıcı fakat analitik olarak farklı biçimlere, kimlik ve çıktı meşruiyetine ayrılabilir. Vom Hau'nun çalışması, yönetsel olarak daha güçlü devletlerin, kendi vatandaşlıklarına ait olma duygusunu aşılama için örgütsel mekanizmaları ve bölgesel nüfuzunu sergileyebileceğini öne sürmektedir. Aynı şekilde, devlet kurumlarının günlük mevcudiyeti, devlet otoritesinin kanıksanmasını da beraberinde getirebilmektedir. Aksine, Ziblatt'ın kamu yararı ile ilgili çalışması, meşruiyet üzerine bir çıktı perspektifini yansıtmaktadır. Bu görüşe göre, yönetsel olarak güçlü devletler, bazı temel kamu hizmet ve malları daha iyi sağlayabilmekte, bu da devlet kurumlarının vatandaşlar arasındaki meşruiyetini arttırmaktadır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Deborah Yashar (2005, s. 6), devlet nüfuzunu, devletin ülkenin tümüne hâkim olması ve toplumu yönetme kapasitesi olarak tanımlamaktadır ki bu aynı zamanda Mann'ın yönetsel güç kavramına oldukça yakındır. Bu ve benzeri politika uygulama yeteneklerinden yoksun olan zayıf bir devlet, iç çatışmaların varlığını ve sürekliliğini belirler ve sosyal patlamaların (ve nihai devrimlerin) gerçekleşmesi için gerekli koşulları oluşturmaktadır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Bu sistematik araştırma programlarının ötesinde, akademisyenler genellikle devlet nüfuzu ya da gücü olarak adlandırılan üçüncü bir boyutun çeşitli etkilerini keşfetmektedirler. İki örnek vermek gerekirse, Theda Skocpol'un (1979) sosyal devrimin kökenlerine dair klasik çalışması, sivil yönetimin ülke üzerindeki zayıflayan hâkimiyetinin mevcut rejimin mali krizine katkıda bulunduğunu ve çöküşünde önemli bir rol oynadığını öne sürmektedir. Jeffrey Herbst (2000, s. 173) ise Afrika devletlerinin uzak mesafelere otorite kurma konusundaki yetersizliğini araştırmaktadır. (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Pek çok ülkenin (Latin Amerika'daki neredeyse her ülke) devletin etkili olduğu kadar otoritesinin yerleşmediği bazı bölgeleri vardır. Devlet

gücünün bu mekânsal olarak düzensiz doğası bir takım kamusal çıktılar (örneğin isyancı grupların ortaya çıkışı veya uyuşturucu üretimi) açısından önemli bir dinamik olarak gösterilmiştir (Soifer, 2012, s. 586-588). Lawrence Boudon (1996, s. 288), Kolombiya devletinin zayıflığını tüm ulusal topraklarda yasal yetki ve meşruiyetini tesis etmekteki yetersizliği olarak tanımlamaktadır.

M. Mann'ın yönetsel güç kavramı, devlet kapasitesinin ilişkisel doğasını vurgulamaktadır. Yönetsel güç sadece devletlerin idari faaliyetlerinden yayılmamakla kalmaz, aynı zamanda devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki örgütsel iç içe geçmişliğe de yansımaktadır (Gorski, 2003). Örneğin, yerel aktörlerin gücü analiz edildiğinde, Manchester (İngiltere) Kent Konseyi'nin bu eski sanayi kentinin kentsel dönüşümünü başlatma ve koordine etme gücü, şehir yetkilileri ve yerel ekonomik elitler arasındaki kurumsallaşmış bağlantılar aracılığıyla ortaya çıkan özel destekle önemli ölçüde artmıştır (Kidd, 2006). Dahası, devletin yönetsel gücü farklı devlet kurumları arasındaki ilişkiler tarafından da şekillenmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Migdal'ın toplumsal kontrol kavramı Mann'ın yönetsel güç kavramı ile yakından ilgilidir. Sosyal davranışı düzenleme yeteneğine ek olarak, devletin sosyal kontrolünün önemli bir yönü de, onun faaliyetlerini yürütmesine ve sonuçlarına ulaşmasına olanak veren kaynak yaratma kapasitesidir (Polidano, 2000, s. 817).

Özellikle, devletin yönetsel gücü, devlet bürokrasisinin ve özerkliğinin gelişmiş kavramlarından ve Mann'in despotik güç kavramından ayrılmalıdır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). 19. yüzyılda Prusya/Alman Rechtsstaat, Meiji Japonya'sı ve çağdaş Çin, hukukun üstünlüğüne değil, kanunla diktaya sahip olduğu söylenebilecek otoriter devletlerdi. Bu durum, hukukun üstünlüğünün, devlet kalitesinin ölçütü olarak ele alınmasında yararlı olabileceği anlamına gelir (Fukuyama, 2013, s. 15). Sovyetler Birliği'nin durumu, değişime kapalı bir durum sergilediğinden, bir devletin baskıcı faaliyetler kapsamının açık bir şekilde idari kapasitenin göstergesi olarak alınamayacağını güçlü bir örneğidir (Fortin, 2010, s. 661). Dolayısıyla Soifer'e göre devlet kurumlarının doğası, devlet gücünün bir göstergesi olarak kullanılmamalıdır. Örneğin, Afrika kolonilerindeki mutlak yönetimlerin, devlet gücü ile ilişkili olduğuna

dair güçlü kanıtlar olduğu iddia edilmektedir; ancak mutlak yönetimi bir ölçü olarak kullanmamak gerekir (Soifer, 2012, s. 591).

Bürokratik profesyonellik, yönetsel gücün birçok olası nedeni arasında potansiyel bir faktördür. Tersine, yönetsel gücün bürokratik profesyonellik üzerindeki nedensel etkisi tartışmaya açık olmakla birlikte daha doğrudandır. Yönetsel güç, Weberci devlet aygıtının performansı için çok önemlidir. Soifer'in öne sürdüğü gibi, devletin sivil topluma rutin iletişim ve düzenleyici araçlar aracılığıyla nüfuz edememesi, etkin bir devlet bürokrasisinin inşasını baltalamaktadır. Soifer'e göre yönetsel güç, bürokratik etkinlik için belki de zorunlu bir şarttır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Bu konudaki çalışmalarda görüldüğü gibi, yönetsel güç devletin bürokratik profesyonelliğinden farklıdır. Devletin yönetsel gücü, devletin yönetmeyi talep ettiği bölge boyunca sosyal ilişkileri kontrol etme ve düzenleme yeteneğine odaklanırken; Weberyan yaklaşım, bürokrasinin niteliğine odaklanmaktadır. Politika sıklıkla devlet görevlileri tarafından uygulandığından beri bürokrasinin eğitimi ve uzmanlığı ile devletin politikaları uygulama yeteneği arasında bir ilişki bulunmaktadır. Ancak Ziblatt'ın bu literatüre katkısında gösterdiği gibi, üst düzey bürokratların politika tasarlama kapasitesi ile bunu uygulayan kamu hizmeti hiyerarşisinin alt basamakları arasında ayırım yaparak devlet bürokrasisinin profesyonelliği ile devletin gücü birbirinden ayırt edilebilmektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Devletin nüfuzu, gücü vb. kavramlar ile araştırmacılar arasında Michael Mann'ın devletin yönetsel gücü olarak adlandırdığı şeyi araştırmaktadırlar. Joel Migdal'ın zayıf devletler ve güçlü toplumlar modeli, bir hükümetin bir topluma nüfuz etme veya düzenleme yeteneğinin, iki faktöre yani devlet kapasitesi ve o toplumun öz-örgütlenme oranına bağlı olduğunu bildirmektedir (Fukuyama, 2013, s. 10). Yönetsel güç, devletlerin yönetmeyi talep ettikleri topraklar dâhilinde kontrolü ele almak ve politika tercihlerini uygulamak için sahip oldukları kurumsal yeteneklerdir. Devletin kontrol ve politikalarını uygulama kabiliyeti ise devletten devlete büyük ölçüde farklılık göstermektedir (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Bu doğrultuda devlet kapasitesindeki bu farklılaşmalar, güçlü ve zayıf devlet olgularını da beraberinde getirmektedir.

1.2.2. Güçlü ve Zayıf Devlet Olgusu

Güçlü devletler, politik şiddet ve suçla karşı en üst düzeyde güvenlik sağlar, siyasi ve sivil özgürlükleri güvence altına alır ve ekonomik fırsatların büyümesine yardımcı olan ortamlar sunar. Ayrıca bu devletlerde hukukun üstünlüğü hüküm sürmektedir. Yargı kuruluşları bağımsızdır. Tüm ulaşım ağları iyi bir şekilde korunmaktadır. İletişim araçları kesintisiz bir şekilde işlemektedir. Okullar, üniversiteler ve öğrenciler gelişmekte, hastaneler ve klinikler hastalara etkili bir şekilde hizmet sunmaktadır. Genel olarak, güçlü devletler kiskanılacak barış ve düzen yerleridir (Rotberg, 2003, s. 21). Roberts ve Sherlock (1999) ve diğer birçok analistin iddia ettiği gibi, güçlü devletler toplumun düzgün işleyişi için gerekli kamu mallarını sağlayabilmelidir. En azından, bu tür temel kamu malları, toprak bütünlüğünü garanti altına almayı, fiziksel ve maddi güvenliği korumayı, kamu tasarruflarını seferber etmeyi, kaynak tahsisini koordine etmeyi ve etkili vatandaşlık için koşulları sağlamayı içermektedir (Przeworski, 1995; Akt.: Fortin, 2010, s. 675).

Neredeyse konuyla ilgili çalışmalar kadar devlet başarısızlığının tanımları bulunmaktadır. Çoğu devlet başarısızlığı tanımı, devletin meşru güç kullanımını iddia etme, gelir elde etme, meşruiyeti sağlama ve kamu mal ve hizmetlerini sunma kapasitesizliğini vurgulamaktadır (Graf, 2012). Zayıf devlet kapasitesi, siyasi kargaşa, kurumsallaşamama ve düşük sosyoekonomik gelişme düzeylerinin temel dinamiği olarak tanımlanmıştır (Luna ve Maureira, 2014, s. 4). Zayıf ya da çökmekte olan devletler, iç savaş, ulusal/uluslararası terörizm, etnik temizlik, korsanlık, mülteci akını, yasadışı ekonomi, yolsuzluk, kıtlık vb. sorunlardan bir şekilde sorumlu tutulmaktadır. Öyle ki bazıları, modern dünyada devletin iflasını tanımlayacak kadar ileri gitmiştir (Kocher, 2010, s. 142).

Başarısız devletler tansiyonu yüksek, derin çatışmalı ve tehlikelidir ve savaşan fraksiyonların sert tehdidine maruz kalmaktadır. Başarısız devletleri karakterize eden iç savaşlar genellikle etnik, dini ya da ideolojik düşmanlıklardan kaynaklanmaktadır. Toplulukları arasında uyumsuzlukların olmadığı başarısız bir devlet yoktur. Güçlü devletlerin aksine, başarısız devletler sınırlarını kontrol edemezler. Topraklarının belirli

bölgeleri üzerindeki otoritesini kaybederler. Çoğu başarısız devlette, rejimler kendi seçmenlerini ele geçirirler. Etnik ya da diğler toplumsal çatışma ya da iktidardaki elitlerin güvensizlikleri sonucu kendi vatandaşlarına ya da düşman olarak kabul edilen bazı toplumsal alt gruplara zulmedilmektedir. Devlet başarısızlığının bir başka göstergesi, adli suç vakalarının çoğalmasdır. Başarısız devletler, sadece sınırlı miktarda temel kamusal mal ve hizmet sağlamaktadır. Bununla birlikte başarısız devletler, yalnızca yürütme fonksiyonuna ait kusurlu kamu kurumlarına sahiptir. Yasama organları mevcutsa bile noter görevi görmektedir ve demokratik tartışma ortamı belirgin bir şekilde yoktur. Başarısız olan devletler, kötü vaziyette olan ya da tümüyle yok edilen fiziki altyapıları ile bilinmektedir. Bir devlet başarısız ya da başarısızlık süreci içerisinde olduğunda, etkili eğitim ve sağlık sistemleri özelleştirilmekte, kamu tesisleri giderek yıpranmakta ve ihmal edilmektedir. Öğretmenler, doktorlar, hemşireler ve diğler görevlilerin maaşları geç ödenir ya da hiç ödenmez ve bununla birlikte işgücü kaybı yaşanmaktadır. Başarısız devletler, yalnızca ayrıcalıklı bir kaç kişi için ekonomik fırsat sunmaktadır. Yolsuzluk birçok ülkede gerçekleşebilmektedir, ancak bu durum başarısız devletlerde genellikle olağandışı yıkıcı bir ölçekte söz konusudur. Başarısızlığın bir göstergesi (başarısızlığın nedeni değil), ulusal ve kişi başına düşen yıllık GSYİH düzeylerinin azalmasıdır. Özellikle iklim felaketleri, ekonomik kaos ve başarısız devletlere özgü genel ihmal söz konusu olduğunda, temel gıda sıkıntısı ve açlık bu devletlerde kaçınılmaz olmaktadır (Rotberg, 2003, s. 21-22).

Zayıf devletler, geniş bir kapsam aralığı oluşturmaktadır: bunlar coğrafi, fiziksel veya temel ekonomik kısıtlamalar nedeniyle doğal olarak zayıftır; temel olarak güçlü, ancak iç çatışmalar, yönetim kusurları, yolsuzluk, despotizm veya harici saldırılar nedeniyle geçici veya durumsal olarak zayıftır. Zayıf devletler, henüz tam olarak şiddetli bir biçimde ortaya çıkmamış etnik, dini ya da diğler toplumsal gerilimleri barındırırlar. Kentsel suç oranları daha yüksek ve artmaktadır. Zayıf devletlerde, kamusal mal ve hizmetleri uygun bir şekilde sağlama yeteneği azalmakta ya da hiç kalmamıştır. Fiziksel altyapı ağları kötüleşmiştir. Okullar ve hastaneler, özellikle anakentlerin dışında ihmal belirtileri göstermektedir. Kişi başına düşen GSYİH ve diğler kritik ekonomik göstergeler daima negatif, bazen önemli ölçüde düşmektedir; yolsuzluk seviyeleri utanç verici bir şekilde yüksek ve gitgide tırmanmaktadır. Zayıf devletler genellikle hukuk

devleti prensiplerinin ihlal edilmesinde bir sakınca görmemektedir. Sivil topluma yeterli hareket alanı bırakmayan zayıf devletler genellikle seçilmiş olsun ya da olmasın despotlarla yönetilmektedir (Rotberg, 2003, s. 22). Rotberg'e göre bir ulus devlet kapalı bir ekonomik sisteme dönüştüğünde, uluslararası ticareti sınırlı ya da serbest olmadığına, bebek ölüm oranları (toplumun yaşam kalitesi için bir proksi ölçüsü) yüksek olduğunda, söz konusu ulus-devlet demokratik olmadığına devlet başarısızlığı muhtemeldir (Rotberg, 2003, s. 22-23).

Sosyal bilimler literatürü, birçoğu alt türlere sahip olan güçlü/zayıf devlet boyutunun en az beş farklı anlayışına işaret etmektedir. Devletin özelliklerine atıfta bulunan tüm olası değişkenlerin eksiksiz listesi olduğunu düşünülebilir. İlk olarak güçlü devletler, bölgesel ya da idari merkezileşme ile tanımlanmaktadır. Bölgesel olarak desantralize devletlerin merkezden politik ya da coğrafi olarak ayrılmış mülkiyetleri vardır; güçlü devletler ise bölgesel olarak birleşiktir. İkincisi, devletin gücü, refah, iktidar ya da mali kapasite olarak kavramsallaştırılmıştır ki sonucusu, vergi toplama ya da borç alma yeteneğini içerebilmektedir. Gerekçe oldukça açıktır: hemen hemen her türden politika hedeflerini gerçekleştirmek kaynakları gerektirir. Üçüncüsü, Weberci gelenekte, güç, askeri birlikler de dâhil olmak üzere profesyonel ve özerk bir bürokrasi ile ilgilidir. Uzmanlaşma, liyakata, personel seçim yöntemlerine (örneğin okul dereceleri ve rekabetçi sınavlar) ve bürokratin ahlaki değerlerine dayanmaktadır. Dördüncüsü, güç, rejim üzerinde kurumsal kısıtlamanın göreceli bir eksikliği olarak kavramsallaştırılabilir. Birçok aktörün politika uygulaması üzerinde etkin vetoya sahip olduğu bir siyasi sistem, bir şeyleri başarmayı zor bulabilmektedir. Beşinci olarak, uluslararası ilişkilerde realist gelenek, gücü uzunca bir süre örneğin, askerlerin, tankların, donanmanın ve mühimmatın miktar ve kalitesi anlamında kavramsallaştırmıştır (Kocher, 2010, s. 140).

Devlet başarısızlığı büyük ölçüde insan faaliyeti sonucudur, tesadüfi değildir. Kurumsal kırılmalıklar ve yapısal kusurlar başarısızlığa katkıda bulunur, ancak bu eksiklikler genellikle bireylerin kararlarına veya eylemlerine zarar vermektedir. Öyleyse, tarih boyunca liderlik hataları kişisel kazanç uğruna devletleri tahrip etmiştir; modern zamanda ise liderlik hataları, başarısızlığın zirvesinde faaliyet gösteren Afrika, Asya ve

Okyanusya'daki kırılğan politikaları aşındırmaya devam ettiği düşünölmektedir (Rotberg, 2003, s. 12).

Devletin gücü veya zayıflığı, bir dizi devlet faaliyetindeki etkinliği, etkililiği ve meşruiyetinin bir işlevidir. Evrensel olarak kabul edilen zayıf devlet tanımının olmamasına rağmen, bazı ölkelerin devletin temel işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirme kapasitesi ve/veya iradesi bulunmadığı konusunda genel bir fikir birliği vardır. Diğer bir deyişle, zayıf devletler, adil ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek, meşru bir şekilde yönetmek, fiziksel güvenliği sağlamak ve temel hizmetleri sunmak gibi temel kamu hizmetlerini sunmakta güçlük çekmekte ya da isteksiz olmaktadır. Bununla birlikte, karar vericiler ve akademisyenler, devletin her bir temel sorumluluk alanındaki devlet kapasitesini değerlendirmek için somut ölçütlerden yoksun bir dizi nitelemelere başvurmaktadır; zayıf, kırılğan, başarısız ve hatta çökmüş devlet şeklindeki sınıflandırmalar, çeşitli kapasite boşluklarından mustarip ölkeleri ayırt etmek için kullanılmaktadır (Rice ve Patrick, 2008, s. 17).

Bazı yazarlar, devlet başarısızlığının esasen Avrupalı bir devletlilik anlayışının başarısızlığı olduğunu savunmaktadır. Ancak bu tam olarak, Weber'in tanımladığı modern devletin ulusal düzeydeki politik örgütlenmesinin evrensel biçimi haline gelen Avrupalı devlet modelinin kasıtlı ve güçlü propagandası nedeniyle (Graf, 2012, s. 30). Küresel düzeyde anlamlı bir karşılaştırmalı analiz, söz konusu olgunun ortak bir kıstasa göre ölçülmesini gerektirir, yani tek bir devletten (pek çok örnek çalışmanın yaptığı gibi) kabul edilen bir referans olmaksızın başarısız, kırılğan veya zayıf olarak bahsetmek anlamsız olmaktadır (Graf, 2012, s. 31). Devlet başarısızlığının, devlet kapasitesi spektrumunun en alt kısmında yer alan bir durum olduğu ve dolayısıyla devlet kapasitesinin kendi içinde veya kendi başına ölçüleyemeyeceği düşünölmektedir. Bu durum, devlet kapasitesinin bir ifadesi ya da eksikliğidir. Devlet kapasitesi, devletin politikaları eyleme çevirme yeteneği olarak tanımlanmıştır (Graf, 2012, s. 31-32).

1.2.3. Devlet Kapasitesini Etkileyen Faktörler

Her ne kadar devlet kapasitesinin diğer faktörler üzerinde belirleyici olduğu dile getirilse de devlet kapasitesini etkileyen bazı dinamiklerden de bahsetmek mümkündür. Nelissen'e göre pratikte, etkin kapasiteyi etkileyen birçok belirleyici faktör bulunmaktadır. Belli görevlerin yürütülmesi için yeterli araçların bulunmaması (araçsal kısıtlar), hedef kitleye yönelik politika etkisinin yetersizliği (kabul ve meşruiyet sorunları), demografik gelişmeler (hedef kitlenin doğası ve büyüklüğündeki değişiklikler), politik etkiler (performans kriterlerinin yeniden tanımlanması) veya ekolojik faktörler (kamusal üretim ve tüketim için yeni talepler) örnekler arasında gösterilebilir (Nelissen, 2002, s. 16). Addison'a göre ise son zamanlardaki teorik modeller, zayıf bireysel bilgi ve beceriler, örgütsel yapıda hiyerarşilerin dağılımı, yolsuzluk teşvikleri ve temel kaynakların eksikliğini düşük kapasitenin ana faktörleri olarak göstermektedir (Addison, 2009, s. 11-12).

Rozen'e göre devlet kapasitesi mikro ve makro faktörlerden etkilenmektedir. Mikro faktörler yerel düzeyde ortaya çıkan faktörlerdir ve makro düzeydeki faktörler daha çok yerel dışında ortaya çıkan dinamiklerdir. Her iki düzey de politik, yasal, ekonomik ve örgütsel olmak üzere çeşitli unsurları içermektedir. Yerel seviyedeki faktörler oldukça önemlidir; örneğin yerel topluluklar arasındaki işbirliği (merkezi olmayan işbirliği) yönetimi güçlendirmekte ve verimliliğini artırmaktadır (Rozen, 2013, s. 389).

Migdal (1988), etnik veya bölgesel bölünmenin, büyük ölçüde kendi uygulama kapasitesini etkisizleştirerek, deneyimsiz bir devleti nasıl zayıflatabileceğini tartışmaktadır. Etnik bölünmenin devlet (ve kamu sektörü) kapasitesini azalttığı şeklindeki bu görüş Hyden (1992) gibi diğer yazarlar tarafından da paylaşılmaktadır (Polidano, 2000, s. 820). Polidano'ya göre etnik dağılım, politika kapasitesi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Devlet yapıları içerisinde çeşitli etnik grupların temsil edilmesine duyulan ihtiyaç, bakanların resmi sorumluluklarına bağlı kalmaksızın, kendi bölgelerini etkileyen herhangi bir şeye ilgi göstermesi nedeniyle, büyük ve hantal kabineler ve idari sınır çakışmalarıyla sonuçlanabilmektedir (Polidano, 2000, s. 821).

Migdal ayrıca politik istikrarsızlığın devlet kurumları üzerindeki etkisini tartışmaktadır. İktidarı güvence altında olmayan siyasi liderler, güçlü devlet kurumlarının (kamu hizmeti, ordu, hatta parti) ortaya çıkmasını hoş karşılamamaktadırlar. Bu kurumları, rakiplerinin iktidar talebinde bulunabileceği potansiyel güç kaynakları olarak göreceklendir (Polidano, 2000, s. 822).

Bununla birlikte ekonomik gerilemelerin de devlet kapasitesine ciddi etkileri bulunabilmektedir. Örneğin Polidano'ya göre ekonomik krizler devlet kapasitesini azaltabilmektedir: hükümetleri kamu sektöründe kesintiler yapmaya zorlayan krizler, kamu görevlilerinin satın alma gücünü azaltan ve yaşamlarını idame ettirmenin alternatif yollarını aramaya zorlayan enflasyon yoluyla kapasite zayıflayabilmektedir. Devlet kapasitesini etkileyen bir başka olumsuz çevresel faktör, dış yardım bağımlılığıdır. Bu elbette ekonomik krizle ilgilidir, fakat denizaşırı yardım verenlerin davranışlarıyla ilgili ayrı bir dizi etki yaratır. Bağışçılar hayati yardım sağlayabilir, ancak bu süreçte politika kapasitesini çeşitli şekillerde olumsuz etkileyebilirler. İkincisi, aynı alanda birkaç bağışçının aktif olduğu durumlarda (çoğu zaman olduğu gibi) kendi idari prosedürlerini ve tedbir-raporlama gereksinimlerini yardım alan ülkenin kurumlarına zorunlu kılabilir (Polidano, 2000, s. 822-823).

Aynı zamanda sivil toplum hakkında devlet dışı aktörlerin devlet veya kamu sektörü kapasitesi üzerindeki olumlu etkilerine işaret eden kapsamlı bir literatür bulunmaktadır. Weiss ve Hobson bu düşünce okulu içerisinde yer almaktadır. Bu görüşün ana üssü, İtalya'da bölgesel yönetimin niteliğine sivil katılımın etkisini inceleyen Putnam'dır (Polidano, 2000, s. 823). Ancak Fortin'e göre bir devletin gücü, sivil toplumundan bağımsız olabilmektedir. Gerçekten de, bir devlet siyasi muhalifleri baskı altına almak kadar vatandaşların beklentilerini şekillendirmede de yetkin olabilir. Tüm idari kısıtlamalara rağmen bazı devletler, seçim süreçlerini şekillendirecek, medyayı, hükümet dışı güçleri, siyasi partileri ve sendikaları kontrol altında tutabilecek kadar güçlü olabilmektedir (Fortin, 2010, s. 674-675).

1.2.4. Devlet Kapasitesi ile İlgili Mevcut Çalışmalar

Back ve Hadenius (2008)'un çalışması, demokratikleşmenin devletin idari kapasitesi üzerindeki etkisi incelenmektedir. Zaman serisi yatay kesit verilerini kullanarak, iki özellik arasında eğrisel (J-şekilli) bir ilişki tespit edilmiştir. Demokrasinin devlet kapasitesi üzerindeki etkisi, demokrasinin düşük değerlerinde negatif, medyan değerlerde nötr ve yüksek demokrasi seviyelerinde güçlü bir şekilde pozitifdir. Son yıllardaki küresel eğilim, iki özellik arasında giderek büyüyen bir uçurum haline gelmiştir. Dünya daha demokratik hale gelmiştir, ancak devletlerin idari kapasitesi azalmış gibi görünmektedir (Back ve Hadenius, 2008, s. 2-5). Çalışmaya göre idari kapasite, güçlü otoriter devletlerde kısmen demokratikleşen devletlerden daha yüksektir; ancak, her şeyden önce, demokratik bir karaktere sahip olan devletlerde en yüksek seviyededir. Bu sonuç, zaman içindeki değişimler incelediğinde ve bir dizi başka faktörler kontrol edildiği zaman geçerlidir. Devletin idari kapasitesi, iki tür yönlendirme ve kontrol yoluyla (yukarıdan ve aşağıdan) sürdürülebilmektedir. Otoriter devletler, hiyerarşik yapıları ve baskıcı kapasiteleri ile birlikte yukarıdan aşağıya idari fonksiyonların sıkı bir şekilde gerçekleştirilmesinde etkili olabilirler. Ancak bir devlet demokratikleştiğinde, bu kapasite bozulur ve demokratik devletlerde geliştirilebilecek toplumdaki çeşitli aktörlerin uyguladığı kontroller tarafından ancak yavaşça değişmektedir. Bunun nedeni, düşük demokrasi seviyelerinde, aşağıdan gelen temel yönlendirme ve kontrol kurumlarının sadece kısmen etkili olmasıdır (Back ve Hadenius, 2008, s. 5-9).

Rice ve Patrick (2008)'in çalışması, gelişmekte olan tüm 141 ülkeyi kapsayan, ekonomik, politik, güvenlik ve sosyal refah düzeyindeki dört kritik alanda göreceli performanslarına göre sıralanan Gelişmekte Olan Dünyada Devlet Zayıflığı Endeksi'ni sunmaktadır. Rice ve Patrick (2008)'in geliştirmiş olduğu endeks her biri beş gösterge içeren dört veri sepetine dayanmaktadır. Dört sepetin her biri, devlet işlevinin temel bir özelliği için proksiler olan göstergelerden oluşmaktadır: Ekonomik sepetteki göstergeler, bir devletin vatandaşlarına sürdürülebilir ve adil bir büyümeyi kolaylaştıran istikrarlı bir ekonomik ortam sağlama kabiliyetini değerlendirir. Son ekonomik büyüme, mevcut ekonomik politikaların kalitesi, çevrenin özel sektörün gelişmesine elverişli

olup olmadığı ve gelirlerin eşit dağılıma ne derece sahip olduğu dikkate alınmaktadır. Siyasi göstergeler, bir devletin politik kurumlarının niteliğini ve vatandaşlarının kendi yönetim sistemini meşru kabul ettiği ölçüde değerlendirmektedir. Vatandaşlara devletin hesap verebilirliğini, hukukun üstünlüğünü, yolsuzluğun ve demokratikleşmenin kapsamını, ifade özgürlüğünü, sivil toplum düzeyini, devlet bürokrasisi ve kurumlarının etkin, bağımsız ve sorumlu bir şekilde faaliyet gösterme yeteneklerini ölçmeye çalışmaktadır. Güvenlik göstergeleri, bir devletin vatandaşlarına fiziksel güvence sağlayıp sağlayamadığını değerlendirmektedir. Şiddetli çatışmaların ortaya çıkma ve yoğunluğu ya da bunların türev etkileri (örneğin, nüfusun yer değiştirmesi), siyasi iktidarın yasadışı olarak ele geçirilmesi, yaygın siyasi istikrarsızlık algısı, çatışmadan etkilenen bölgeleri ve devlet destekli siyasi şiddet ve insan hakları ihlalleri ölçülmektedir. Sosyal refah sepetindeki göstergeler, bir devletin beslenme, sağlık, eğitim, temiz su ve kanalizasyon hizmetine erişim dâhil olmak üzere vatandaşlarının temel insani ihtiyaçlarını ne kadar iyi karşıladığını ölçmektedir.

Englehart (2009), devlet kapasitesinin ölçülmesinde üç temel gösterge ortaya koymaktadır. İlk gösterge, hukuk sisteminin gücünü ve tarafsızlığını, genel olarak kanunlara riayetin ve düzeninin sağlanma derecesini ölçmek için uzman görüşüne dayalı anketler kullanan Politik Risk Servisi'nin (PRS) kanun ve nizam (law and order) ölçüsüdür. Zayıf kolluk kuvvetleri olan ülkeler bu değişkene göre düşük puan alırken, yasaların genel olarak uygulandığı ülkelerin puanları yüksektir. Araştırmanın sonucu olarak kanun ve nizam puanlarının zayıf olduğu ülkelerde, özel çıkarların ön plana çıkması, polis ve askeri güçlerin daha az etkili olması, bununla birlikte denetimin zayıflaması ve kamunun özel aktörler tarafından yönlendirilmeye daha yatkın olması beklenmektedir (Englehart, 2009, s. 165-167). İkinci bir gösterge olarak Englehart'a göre yolsuzluk rakamları, devlet kapasitesini ölçmenin başka bir yolunu sağlayabilmektedir: yüksek kapasiteye sahip devletler, daha az kapasiteye sahip olanlardan daha az yolsuzluğa sahip olmalıdır. Burada Englehart, Dünya Şeffaflık Örgütü'nün Uluslararası Yolsuzluk Algıları Endeksi'ni (CPI) bir yolsuzluk ölçütü olarak kullanmaktadır (Englehart, 2009, s. 167). Burada kullanılan devlet kapasitesinin üçüncü ölçüsü, vergi gelirinin gayri safi yurtiçi hasılaya oranıdır. Vergi toplama geleneksel olarak devletin en önemli işlevlerinden biri olarak kabul edilmiştir. Gerçekten de,

tarihsel sosyolojide vergi geliri, güçlü bir ordunun bedelini ödemek için gelir toplamak şeklinde tasvir edilen, devletin oluşum sürecini sürdürdüğü varsayılmaktadır. Gelir toplama süreci ise etkili bir bürokratik aygıtın geliştirilmesini gerektirir (Englehart, 2009, s. 168-170).

Fortin (2010)'in devlet kapasitesini bir araya getirmeye yönelik araştırma girişimi, devlet kapasitesi kavramını işlevsel hale getirmek ve ölçmek için beş maddelik bir endeks önermektedir. Bu endeks, komünist rejimden 2006'ya kadar olan ilk bağımsızlık yıllarından itibaren, komünizm sonrası 26 ülke için geliştirilmiştir. Bu çalışmada kamu yararı niteliğini ölçen beş göstergenin toplamına dayalı olarak devlet kapasitesi endeksi oluşturulmaktadır. Bu göstergeler, vergilendirme kapasitesi, altyapı reformunda ilerleme, yolsuzluk düzeyi, mülkiyet hakları korumasının kalitesi ve nakdi olmayan paranın toplam para arzına oranı (sözleşme yoğun para – CIM) şeklindedir (Fortin, 2010, s. 656). Çalışmada ilk olarak, oldukça zıt devlet kapasitesi düzeyi gösteren komünizm sonrası ülkeler ortaya çıkmıştır. İkincisi, 1989–1991 ve 2006 yılları arasında çoğu ülkede devlet kapasitesinin düzeyi nispeten sabit kalmıştır. Son olarak başlangıçtaki devlet kapasitesinin, sonraki devlet kapasitesi seviyelerinin en güçlü belirleyicisi olduğu gözlemlenmiştir. Her üç sonuç da, devlet kapasitesini bağımsız ya da bağımlı değişken olarak kullanan araştırmalar için önemli sonuçlar doğurmaktadır (Fortin, 2010, s. 657-659).

Devlet kırılma endeksi (SFI), çatışma, yönetim ve devlet kırılma arasındaki ilişkileri araştıran Global Report serisinin bir parçası olarak George Mason Üniversitesi'nden Monty G. Marshall ve Jack Goldstone tarafından geliştirilmiştir. 2007'den 2010'a kadar her yıl yayınlanmış ve 162 devleti kapsamaktadır. Araştırmacılar, ne devlet kapasitesini ne de devletin başarısızlığını doğrudan tanımlamamaktadır; ancak bir ülkenin kırılmasının, devletin çatışmayı yönetme, kamu politikasını yapma ve uygulama, sistem bütünlüğünü, uyumluluğunu ve yaşam kalitesini korumak için gerekli hizmetleri ve sistematik direncini sunma; zorluklara ve krizlere etkin bir şekilde cevap verme ve sürekli ilerlemeyi sürdürme kapasitesine bağlı olduğunu bildirmektedir (Rice ve Patrick, 2008; Graf, 2012, s. 34).

Hanson ve Sigman (2013) mevcut yaklaşımların faktör analizi yaparak, devlet kapasitesinin analitik olarak altı farklı yönünü tanımlamaktadır. Üçü gelir elde etme, biri meşru güç kullanımı, bir diğeri idari kaliteye ve sonuncusu vatandaş/toprak bütünlüğü erişimi (state reach) ile ilgilidir (Soifer, 2012). Diğer birçok çalışma gibi, Soifer de devlet kapasitesini üç temel boyut üzerinden oluşturmaktadır. Bu boyutlar, bazı temel hizmetlerin, güvenlik hizmetlerinin ve gelir elde etmenin (extraction) yönetimi şeklindedir (Soifer, 2012, s. 592-593).

Soifer, devlet kapasitesinin güvenlik boyutunun üç göstergesi olarak şiddet suçları, linç oranları ve özel güvenlik kullanımını önermektedir. Ayrıca bu ölçümlerin tümü güvenlikle ilgili benzer yönleri ele aldığından, her biri için standartlaştırıcı ölçümler ve belirli bir alanın güvenlik seviyesini puanlamak için üç göstergenin ortalamasını önermektedir. Nüfus ve bölge için ağırlıklandırılmış her bir siyasi bölge için puanlar, devletin güvenlik yönü açısından ulusal düzeyde bir puan oluşturmak için birleştirilebilir (Soifer, 2012, s. 593).

Bununla birlikte Soifer, devletin idari kapasitesini değerlendirmek için yararlı olabilecek üç ölçek önermektedir. Bunlardan birincisi nüfus sayım idaresi ile ilgilidir. Buradaki odak nokta, ulusal düzeyde bir nüfus sayımının varlığı ya da yokluğu değil, belirli bir topluluğun nüfus sayımına ne ölçüde dâhil edildiğidir. Devletin vatandaşlarını kayıt altına alma yeteneği ise, idari kapasitenin ikinci ölçüsüdür. Burada ulusal kimlik kaydına ve (oylama zorunlu ise) seçmen kaydına bakılmaktadır. Latin Amerika'da uzun zamandır sağlanan kamu mallarının bir yönüne dokunan üçüncü bir hizmet sunum ölçüsü, aşılama. Aşılama, bireysel olarak uygulanması gerçeğine rağmen yönetimin tüm nüfusunu enfeksiyondan koruduğundan ötürü kamu yararı olarak görülmektedir (Soifer, 2012, s. 593-594).

Araştırmalarda, kişi başına GSYİH'dan, trafik yoğunluğu ve nüfus sayımına kadar geniş bir yelpazede devlet kapasitesi için çeşitli proksiler kullanılmıştır. Bununla birlikte, en yaygın olanı, devletin gelir elde etme kabiliyetinin çeşitli ölçütleridir. Devletin toplam kapasitesinin ölçütleri olarak gelir elde etme gücünün birçok farklı işlevselleştirmesi kullanılmıştır. Soifer, devletin gelir elde etme kapasitesinin ilk ölçüğü olarak gelir ve

varlık üzerinden elde edilen vergi geliri oranını, gümrük ve kaynaklardan elde edilen vergi gelir oranına bölünmesi ile elde edilen değeri önermektedir. Böylece doğrudan vergiler üzerinden daha fazla gelir elde etmek, daha yüksek kapasite skoru oluştururken, ticaret vergileri ve kaynaklardan elde edilen gelirin fazla olması ise tam tersi etkiyi oluşturacaktır (Soifer, 2012, s. 594). İkincisi, devlet otoritesinin gelir elde etme boyutunu incelemek için vergilendirme düzeyini kullanmaktadır. Gelir, emlak ve varlık vergileri, satış vergileri, miras vergileri ve belirli hizmet ve izinler için çeşitli ücretler toplanmakta ve bu miktar, nüfusun büyüklüğüne bölünerek, devletin elde ettiği kişi başına düşen ortalama gelir miktarı hesaplanmaktadır. Soifer'in sunduğu gelir elde etme (ekstraktif) kapasitenin üçüncü göstergesi, ekonominin kayıtlı sektöründe çalışan toplam nüfusun payıdır. Bu ölçek, devletin ekonomik faaliyeti düzenleme ve vergilendirme yetisini yakalamaktadır (Soifer, 2012, s. 594-596).

Luna ve Maureira (2014) çalışmasında, devlet kapasitesi kavramının işlevselleştirilmesinde Soifer'in (2012) stratejisini takip etmektedir. Soifer, birlikte devlet kapasitesini tanımlayan üç boyutu tanımlamaktadır: bir devletin zorlayıcı kapasitesi, devletin yönetsel kapasitesi ve bir devletin gelir elde etme (ekstraktif) kapasitesi. Luna ve Maureira (2014, s. 2) ilk olarak devletin zorlayıcı kapasitesini, AmericasBarometer suç ve yolsuzluk sonucu oluşan mağduriyet göstergelerine dayandırmaktadır. Bu ölçeğin altında yatan varsayım, daha düşük düzeydeki suç ve yolsuzluğun daha yüksek düzeydeki devlet zorlayıcı kapasitesiyle ilişkilendirilmesidir. Şili, Kolombiya ve Kosta Rika'daki durumlar için bu iki gösterge üçüncü bir gösterge ile tamamlanmıştır: vatandaşların bir soygunu resmi olarak polise bildirme isteği. Bu gösterge, devlet memurlarının toplumlarındaki hukukun üstünlüğünü zorunlu kılma kapasitesine olan güven düzeyini yakalamaktadır (Luna ve Maureira, 2014, s. 3-4). Bir devletin idari kapasitesini değerlendirmek için kullanılan tek gösterge, her ülkede ulusal kimlik kartı (veya Orta Amerika'da seçmen kayıt kartı) verilmiş olduğunu bildiren katılımcıların yüzdesidir. Yönetimsel kapasitenin bir ölçüsü olarak tasarlanmamış olmasına rağmen, devletin bu önemli resmi belgenin yaygın dağıtımını sağlama konusunda ne kadar etkili olduğuna dair bir gösterge sunmaktadır. Şili, Kolombiya ve Kosta Rika'nın ayrıntılı analizinde, bu ölçek, en yakın devlet okulu ve her bir cevap verenin hane halkı arasındaki mesafeyi hesaplayarak devletin idari erişimini ölçmeyi

amaçlayan ikinci bir göstergeyle tamamlanmaktadır. Bu ölçek, devletin varlığının bölge çapında ne kadar kapsamlı olduğunun bir göstergesidir (Luna ve Maureira, 2014, s. 4). Son olarak, bir devletin vergilendirme kapasitesini ölçmek için, katılımcılara yerel mağazalarda alışveriş yaparken bir satış makbuzunun ne sıklıkla teklif edildiğini soran bir gösterge elde edilmiştir. Dolaylı da olsa, bu gösterge belirli bir toplumda (tüketici) vergi uygulamasının düzeyini tahmin etmektedir (Luna ve Maureira, 2014, s. 5).

Bir geçerlilik kontrolü olarak 2012 Başarısız Devletler Endeksi, 2010 Bertelsmann Devlet Endeksi ve 2011 yılı ülkelerin kişi başına düşen GSYİH'sı karşılaştırıldığında endeks sonuçları, genel olarak Latin Amerika devlet kurumlarının bu bağımsız değerlendirmeleri ile tutarlı olduğunu göstermektedir. Bu çabaların neticeleri birkaç sonuç ortaya koymaktadır. Birincisi, kanıtlar Amerika'da devlet kapasitesinin büyük ölçüde değiştiğini göstermektedir. Bu çeşitlilik sadece ulusal ölçekte değil, aynı zamanda farklı devlet kapasitesi boyutlarında da ortaya çıkmaktadır (Luna ve Maureira, 2014, s. 5-6). İkincisi, analiz, bölgesel ve sosyoekonomik varyasyonların devletler içinde de bulunduğunu ve Kolombiya'dakinden daha az bir ölçüde olsa da, Kosta Rika ve Şili gibi nispeten yetenekli devletlerde bile önemli bir varyansın gözlemlendiğini göstermektedir. Son olarak, analizler, bölgedeki devlet kapasitesinin nüanslarını anlamak için daha fazla verinin üretilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Luna ve Maureira, 2014, s. 6).

Hendrix ve Young (2014), devlet kapasitesini, askeri kapasite (ya da konvansiyonel askeri güç) ve idari kapasite geliştirme yeteneği olarak iki boyuta ayırmaktadır. Yapmış oldukları analiz, terör saldırılarının daha geniş ve teknolojik açıdan sofistike ordulara sahip devletlerde daha çok gerçekleştiği, ancak daha yüksek idari kapasiteye sahip devletlerde daha az gerçekleştiği iddiasını desteklemektedir. Modellerinden ve vakalardan elde edilen kanıtlar, devletlerin farklı şekillerde yetenekli olabileceğini ve bu çeşitli yeteneklerin terörün stratejik ve taktik bir araç olarak kullanılması için farklı teşvikler yarattığını göstermektedir. Brian Lai, zayıf devletlerin (düşük GSYİH ile ölçülen) yurtdışına daha fazla terör saldırısı yarattığını tespit etmektedir. Tutarlı bir şekilde çalışma, askeri kapasitenin terör saldırılarının sıklığı ile pozitif ilişkili olduğu ve

idari kapasitenin terör saldırılarının sıklığı ile negatif olarak ilişkili olduğu tespit edilmiştir (Hendrix ve Young, 2014, s. 352-353).

Küresel Kalkınma Merkezi'nin 2004 yılındaki "Zayıf Devletler Komisyonu ve ABD Ulusal Güvenliği Komisyonu", yaklaşık 50 ile 60 arasında zayıf devletleri üç kriteri esas alarak (kapasite, meşruiyet ve güvenlik) belirlemiştir. Yine de komisyon, her bir boşluğu ölçmek için tek bir gösterge önermiştir: sırasıyla, çocuk aşılama (kapasite); ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik (meşruiyet); ve savaş ölümleri (güvenlik). Bu göstergeleri kullanarak, komisyon üç ayrı zayıf devlet listesi oluşturmuştur (Rice ve Patrick, 2008, s. 14-15).

Merkezi İstihbarat Teşkilatı'nın İstihbarat Daire Başkanlığı tarafından görevlendirilen ve finanse edilen Siyasi İstikrarsızlık Görev Grubu (eski Devlet Başarısızlığı Görev Grubu), genel olarak devrimci ve etnik savaşlar, siyasi suçlar ve soykırımlar da dâhil olmak üzere şiddetli iç siyasi krizlerle bağlantılı bağımsız değişkenleri ortaya çıkarmak için kapsamlı bir açık kaynak verisi kullanmaktadır. Zorlu istatistiksel analize dayanarak, görev grubu, iç krizler ile yüksek oranda ilişkili olan üç faktör tanımlamıştır: yüksek bebek ölüm oranı, düşük ticaret serbestisi ve düşük demokrasi seviyeleri. Model, tümüyle başarısız ve zayıf devletlerin spektrumuna değil, yalnızca şiddetli devlet çöküşüne odaklanmaktadır (Rice ve Patrick, 2008, s. 15).

Harvard Üniversitesi'nde devletler arası çatışma, çatışma önleme ve çözümü ile ilgili programlar yürüten Belfer Merkezi'nin direktörü Robert Rotberg, beş yıl süren araştırmasının sonuçlarını 2004 tarihli bir raporda yayınlamıştır. Rotberg geniş bir ekonomik, politik ve güvenlik göstergeler dizisini kullanmakta ve üç zayıf devlet kategorisi arasında ayırım yapmaktadır: çökmüş, başarısız ve zayıf devletler. Çalışması, devlet zayıflığını esas olarak çatışmanın ve beşeri güvensizliğin bir fonksiyonu olarak tanımlamakta, ancak devletleri zayıflık düzeylerine göre sıralamamaktadır (Rice ve Patrick, 2008, s. 16-17).

Büyük bağışçı ülkeler arasında yer alan İngiltere'nin Uluslararası Kalkınma Dairesi (UKD) 46 ülke de dâhil olmak üzere kırılğan devletlerin bir proxy listesini üretmiştir.

UKD, devletin iradesi ve güvenliği, sosyal refahı, ekonomik büyümeyi ve meşru siyasi kurumları sunmak için iç ve dış kaynaklarını kullanma kapasitesi açısından kırılabilirlik (fragility) tanımlamaktadır. UKD ayrıca kırılabilir devletlerdeki kalkınma ajanslarının karşılaştığı güçlükler hakkındaki, bu tür ortamlarda devlet iradesini ve kapasitesini ölçmek için ölçütlerin yeterliliğinin nasıl değerlendirileceği de dâhil olmak üzere, görevlendirme çalışmalarında başı çekmiştir. Bununla birlikte, UKD, göreceli zayıflık düzeylerine göre kırılabilir devletleri sıralamamaktadır (Rice ve Patrick, 2008, s. 17).

Dünya Bankası'nın Kırılabilir ve Çatışmadan Etkilenen Ülkeler Grubu (eski Stres altındaki Düşük Gelirli Ülkeler Girişimi - LICUS), çatışma ya da zayıf kurumlardan ve kapasiteden kaynaklanan zorluklarla karşılaşan son derece yoksullaşmış 30 ülkeyi tanımlamaktadır. Girişim, devletlerin kırılabilirliğini belirlemek için Dünya Bankası'nın yıllık Ülke Politikası ve Kurumsal Değerlendirme (CPIA) puanlarından yararlanmaktadır. Bu yaklaşım, üç kırılabilirlik kategorisine sahiptir: sert kırılabilir ülkeler, CPIA skorlarının 2.5'a eşit veya daha düşük olması durumunda; orta düzey kırılabilir ülkeler 2,6 ila 3,0 puan arasında olması durumunda; ve izleme amaçlı tanımlanmış olan 3.1 ile 3.2 arasındaki puanlara sahip ek bir marjinal kırılabilir ülkeler kümesi söz konusudur. Girişimin yoksullukla ilgili güçlü vurgusu zorlayıcı olsa da, listede sadece Kuzey Kore gibi devletleri dışarıda bırakarak Dünya Bankası'nın Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) kapsamında yardım almaya uygun ülkeler mevcut bulunmaktadır. Banka tarafından CPIA puanlarının hesaplanmasında kullanılan 16 gösterge, bürokratik verimliliğin yanı sıra ekonomik ve finansal yönetim üzerinde yoğunlaşmıştır (Rice ve Patrick, 2008, s. 17-18).

2006 yılında, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID), ekonomik, politik, güvenlik ve sosyal olmak üzere dört yönetim alanında devletin etkinliği ve meşruiyetinin 33 göstergesine dayanarak zayıf devletleri sıralayan "Devletin Kırılabilirliğini Ölçme" başlıklı bir çalışma gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte, pratikte, USAID yetkilileri, devletin farklı alanlarında devletin etkinliği ve meşruiyeti arasındaki ayrımın çoğu zaman bozulduğunu kabul etmektedir. Dahası, gösterge seçiminin belki de çarpık olabileceği bildirilmektedir çünkü gösterge seçimi, kısmen zayıf ve düşük performanslı ülkeleri destekleyen USAID programlarıyla ne kadar iyi ilişkili olduklarına

dayanmaktadır. Bu umut verici girişim 2006 yılında tüm USAID Kırılgan Devletleri gündemi/ stratejisi ile birlikte askıya alınmıştır. USAID, resmi olarak diğer ülkeleri sıralayan ABD hükümetinin siyasi etkilerine duyarlı olduğundan, hiçbir zaman kırılgan devletlerin karşılaştırmalı bir listesini yayınlamamıştır (Rice ve Patrick, 2008, s. 18-19).

Yaygın olarak kullanılan Dünya Bankası'nın Uluslararası Yönetişim Göstergeleri (WGI), hükümet etkinliği, düzenleyici kalite, istikrar ve yolsuzluğun kontrolü ile ilgili diğer endeksleri birleştirerek ulusal yönetişimin kalitesini ölçmektedir. Tüm bu veriler, kitlesel kaynaklarla (uzmanlar tarafından yapılan anketler) tahmin edilebilme, ancak ulusal olarak üretilen istatistikler kullanılarak daha zor kalibre edilme özelliği göstermektedir. Göteborg Üniversitesi'ndeki Yönetişim Kalitesi Enstitüsü ise tarafsızlığı tahmin etmek ve ülkeleri kaliteye göre sıralamak için 126 ülkede 1000'e yakın uzman görüşlerini incelemektedir (Rotberg, 2014, s. 515-517).

Barış Fonu tarafından yayınlanan ve her yıl Dış Politika dergisinde yayımlanan "Başarısız Devletler Endeksi", belki de görece zayıflıklarına göre en iyi ülke sıralamasıdır. Bu endeks, çatışmaya yol açabilecek faktörleri ölçmeyi amaçlayan 12 ekonomik, politik ve sosyal gösterge kullanılarak derlenmiştir. Aynı zamanda haber makalelerini, ABD Dışişleri Bakanlığı raporlarını ve bu göstergelerle ilgili kilit terimler ve beş temel devlet kurumunun gücü için bağımsız araştırmalar yapan özel yazılımlara da güvenmektedir. Fonun 2006 endeksi, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğu dâhil olmak üzere 148 ülkeyi kapsamakta ve çatışma ve güvensizliğe devletin zayıflığının önemli yönleri olarak göstermesinden ötürü dikkate değerdir. Başarısız Devletler Endeksi, neredeyse sadece iç çatışmaların ön belirtileri ve değerlendirmesine odaklandığından, yetersiz sağlık hizmeti ve eğitim gibi diğer devlet zayıflıklarını göz ardı etmektedir. Buna ek olarak, gösterge puanlarına ulaşma yöntemi, basında yer alan seçili raporlara dayanmaktadır ve tam şeffaflıktan yoksundur (Rice ve Patrick, 2008, s. 18-20).

Barış Fonu'nun Başarısız Devletler Endeksi (FSI), tartışmasız devlet kırılganlığının en önemli göstergesidir. Dış Politika dergisi ile işbirliği içinde 2005 yılından beri her yıl yayınlanmakta olup 2007'den bu yana 177 ülkeyi kapsamaktadır. FSI, meşruiyetini

ytiren, az sayıdaki ya da hiçbir devlet kurumunu idame ettirmeyen, az sayıda ya da hiç kamu hizmeti vermeyen, meşru güç kullanımına dair bir tekelden yoksun ve resmi olarak uluslararası toplumun tam işlevli bir üyesi olarak diğer devletlerle etkileşimde bulunmayan bir devleti başarısız bir devlet olarak tanımlamaktadır (Graf, 2012, s. 28). FSI, Pauline Baker (2006) tarafından geliştirilen, sosyal, ekonomik ve politik boyutlara ayrılmış on iki göstergede devlet kapasitesini ölçen Çatışma Değerlendirme Sistemi Aracı (CAST) kullanılarak derlenmiştir (Graf, 2012, s. 28-29). CAST, 12 göstergelyi, on binlerce açık kaynaklı medya ve bilimsel makaleleri ilgili anahtar sözcükler için tarayarak, içeriğini Boolean cebiri yardımıyla endeksleyerek ve oniki göstergenin her biri için bir toplam kırılgnalık skoru oluşturacak şekilde hesaplayarak ölçmektedir. Diğer endekslerden farklı olarak FSI, toplam puan temelinde devletleri dört kategoriye ayırmaktadır: sürdürülebilir (0-30), orta (30-60), uyarı (60-90) ve alarm (90-120) (Graf, 2012, s. 29).

Devlet Zayıflığı Endeksi (ISW) Brookings Enstitüsü tarafından 2008 yılında yayınlanmış, 141 gelişmekte olan ülkenin zayıflığı değerlendirilmiştir (Rice ve Patrick, 2008). Rice ve Patrick (2008) zayıf devletleri, kritik hükümet sorumluluklarının dördünü yerine getirmek için gerekli kapasiteye ve/veya iradeye sahip olmayan devletler olarak tanımlamaktadır. Bu sorumluluklar ise şu şekilde sıralanmıştır: sürdürülebilir ve hakkaniyetli ekonomik büyümeye elverişli bir ortamı teşvik etmek; meşru, şeffaf ve hesap verebilir politik kurumların kurulması ve sürdürülmesi; vatandaşlarını şiddetli çatışmalardan korumak ve topraklarını kontrol etmek; nüfusun temel insani ihtiyaçlarını karşılamak (Graf, 2012, s. 30-31). Devlet zayıflığını kapasiteler yerine sorumluluklar açısından kavramsallaştırarak ISW'nin tanımı son derece normatiftir ve devlet kapasitesini devlet faaliyetinin kapsamı ile birleştirmektedir. Yine de, devletin, halkın temel insan ihtiyaçlarını karşılaması sorumluluğu, devletin yönetsel kapasitesini ifade etmektedir. Benzer şekilde, devletin halkını şiddetli çatışmalardan koruma ve topraklarını kontrol etme sorumluluğu, devletin şiddet tekeliini başarılı bir şekilde talep etme kapasitesini ifade etmektedir. Bununla birlikte, devletin meşruiyeti yönetme kapasitesi, çıktı meşruiyetinin aksine, yalnızca girdi meşruiyetine ilişkin olarak geçerlidir (Rice ve Patrick, 2008, s. 8; Graf, 2012, s. 31).

ISW, her biri beş gösterge tarafından operasyonel hale getirilen dört boyutta devlet zayıflığını ölçmektedir (Graf, 2012, s. 32-33):

- * Ekonomik göstergeler: Kişi başına düşen GSMH; GSYİH büyümesi; gelir eşitsizliği; enflasyon; Dünya Yönetişim Göstergeleri (WGI) “Düzenleme Kalitesi” puanı;
- * Siyasi göstergeler: WGI “Hükümet Etkinliği” puanı; WGI “Hukukun Üstünlüğü” puanı; WGI “İfade Özgürlüğü ve Hesapverebilirlik” puanı; WGI “Yolsuzluk Denetimi” puanı; Freedom House Özgürlük Derecelendirmeleri;
- * Güvenlik göstergeleri: “Çatışma Şiddeti” puanı; WGI “Politik İstikrarsızlık ve Şiddet” puanı; Darbe sıklığı, Siyasi Terör Ölçeği puanı; çatışmadan etkilenen bölge;
- * Sosyal göstergeler: Çocuk ölümleri, ilkokul bitirme, yetersiz beslenme, iyileştirilmiş su kaynaklarına erişim/kanalizasyon; yaşam beklentisi.

Kırılganlık Endeksi (FI), David Carment tarafından yönetilen Dış Politika için Ülke Göstergeleri'nin bir parçasıdır. Endeks 2006 ve 2007 yılları için yayınlanmış ve 193 devleti kapsamaktadır. Carment vd. (2006), devletin işlevselliğinin üç temel boyutunu tanımlamaktadır; otorite, meşruiyet ve kapasite. Otorite, devletin ulusal toprakları üzerinde zorlayıcı güç kullanma kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Meşruiyet, devletin kamu rızasını yönetme kapasitesi olarak kavramsallaştırılmakta ve etkin bir yönetişimin bir işlevi olduğu varsayılmaktadır. Son olarak, kapasite, etkili bir yönetimin ve altyapısal gücün varlığını ortaya koyduğu düşünülen, üretken amaçlara yönelik kaynakları harekete geçirme ve kullanma durumu olarak tanımlanmaktadır. Bu boyutların işlevselleştirilmesi iki aşamada gerçekleşmektedir. İlk adımda, her ülkenin yapısal değerlendirmesine ulaşmak için yönetişim, ekonomi, güvenlik ve suç, toplumsal gelişim, demografi ve çevre boyutlarını kapsayan 75 yapısal gösterge değerlendirilmektedir. İkinci aşamada, uzlaşmacı uzman değerlendirmesi, 75 yapısal göstergenin her birinin belirli bir devletin yetki, kapasite ve meşruiyet boyutlarını ne ölçüde yakaladığını belirler (Carment vd., 2006, s. 36-37; Akt.: Graf, 2012, s. 34). Endeks, ülke performansını 10 devlet sorumluluğu alanındaki 74 göstereyi kullanarak değerlendirmektedir. Kapsamlı olmasına rağmen, bu kadar çok göstergenin kullanımı, politika yapıcılarının dikkati çekecek ve kaynaklara odaklanacak öncelikli sektörleri belirlemesini zorlaştırabilmektedir. Aynı zamanda yetki, kapasite ve meşruluk

arasındaki ayrımların genellikle pratikte bozulduğu gözlemlenmektedir (Rice ve Patrick, 2008, s. 18).

1.3. İDARİ KAPASİTE KAVRAMI

İdari kapasite gelişigüzel ele alınacak bir kavram değildir ve ihtiyaçlara cevap olarak ortaya çıkmamaktadır. İhtiyaç veya gereklilik kamu yönetiminde her zaman dönüşümün ana kaynağı olmamaktadır (Caiden, 1973, s. 329-330). Bununla birlikte idari kapasitenin değerlendirilme mantığı bazı gelişmelere dayandırılmaktadır. Bu gelişmeler, ekonomi ve bireyler için idari kapasitenin önemi; son yıllardaki idari ve kurumsal reformlar; ve idari kapasitenin oluşturulmasında AB'nin rolü olarak sıralanmaktadır (Mihaescu ve Tapardel, 2013).

Herhangi bir kamusal faaliyetin, idari kapasite olmaksızın etkili bir şekilde gerçekleştirilemeyeceği düşünülmektedir. İdari kapasite, siyasi veya ekonomik sistemin, bir hükümetin ve onun gerek ulusal gerek uluslararası işlerinin yürütülmesini, politik kararlar almasını, bununla birlikte politik ve ortak iradenin uygulanması ve yönetimi yoluyla eyleme dönüştürülmesini gerektiren geniş bir kavramdır. İdari kapasite ayrıca, sistemin sürdürülebilirliği ve toplumsal düzenin sağlanmasını içeren kamu hizmetlerini geliştirme ve sunma kabiliyetini de içerir ve bu idarenin çekirdeğini oluşturmaktadır (Farazmand, 2009).

Kamu kesiminde idari kapasite geniş anlamda yönetimin finansal, beşeri, fiziki ve bilgi kaynaklarını düzene sokma, geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti olarak tanımlanmıştır (Hou vd., 2003, s. 15; Christensen ve Gazley, 2008, s. 267) Dar anlamda idari kapasite ise, yönetimin tüm kademelerinde nitelikli, yetenekli ve motive edilmiş beşeri ve diğer kaynakların birleşimi olarak tanımlanmaktadır. İcrai karar vermenin ve mevcut sorunlar/konularla başa çıkmanın yanı sıra, geleceğe yönelik stratejik karar vermeyi de içermektedir (Rozen, 2013, s. 391).

İdari kapasite tanımı üzerine uzlaşılması olası görünmemektedir. Örneğin Eisinger (2002, s. 117), idari kapasitenin, çoğu kurum için ortak olabilecek evrensel niteliklere

sahip olup olmadığı ya da her bir organizasyona özgü bir dizi özellikten ibaret olup olmadığı konusunda literatürdeki anlaşmazlığı tespit etmektedir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 267-268). İdari kapasite tanımları oldukça geneldir ve kurumların gerçekleştirmesi gereken belirli faaliyetleri göstermemektedir. Diğer politika alanlarında olduğu gibi idari kapasitenin tanımına ulaşmak, kişinin elde etmeye çalıştığı şeyin ne olduğunun anlaşılmasını gerektirmektedir. Örneğin bazı yazarlar, idari kapasite türlerini ayırt ederek kavramı daha da geliştirmeye çalışmaktadır. Bazıları ise örneğin program sunumu, programın genişletilmesi veya çevresel baskılara adapte edilmesi için kapasite kullanım yöntemine odaklanmaktadır (Cairns vd., 2005, s. 873-874). Bununla birlikte, makul bir bütünleşik çerçeve, kapasite geliştirme çabalarının daha tutarlı olmasını sağlayacaktır (Milio, 2007, s. 434).

İdari kapasite kavramı dinamik, karmaşık ve çok boyutludur (Rozen, 2013). Literatür, idari kapasite kavramının geniş bir kabul görmemesinin nedeni olarak olgunun doğrudan gözlemine imkânsız, tanımlanmasını da zor kılan soyut ve örtülü yönünü ileri sürmektedir. Ancak literatür aynı şekilde kapasitenin farklı literatürlerde ortaya çıkmaya devam ettiğini öne sürmüştür çünkü ontolojik olarak gerçek ve ayrı bir fenomeni temsil etmektedir ve farklı tüzel kişiliklerin karşılaştırılması ya da kamu yönetiminin diğer toplumsal aktörlerden veya dış faktörlerden ayrı etkisini göstermesi bakımından pratik olarak yararlıdır (Addison, 2009, s. 6-7).

Bürokratik kapasite ve kamu sektörü kapasitesi kavramları sıklıkla idari kapasite için eşanlamlı olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet kapasitesi, hükümet kapasitesi, kurumsal kapasite, yürütme kapasitesi vb. kavramlar ise ilgili kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari kapasite, devlet gücünün bir göstergesi olarak ele alınmakta (Gökçe, 2006), devlet kapasitesi çalışmalarında incelendiği görülmektedir. Ayrıca daha önceki literatüre ait yetkinlik (kabiliyet) kavramı, kapasite kavramı ile birbirinin yerine kullanılmaktadır. İdari yetkinlik ise bireyin ya da grubun bilgi, beceri ve tutumlarını ve kendilerine verilen sorumlulukları üstlenme yeteneklerini ifade etmektedir. Birleşmiş Milletler, kalkınma ihtiyaçlarına yardımcı olmaya yönelik idari sistemlerin iyileştirilmesi, özellikle de planların, programların ve projelerin idari uygulanabilirliğinin sağlanması ve idari modernizasyonun önündeki engellerin

kaldırılması çabalarını açıklamak için idari yetenek (administrative capability) kavramını tercih etmektedir (Caiden, 1973, s. 334). İdari kabiliyet, bir hükümetin kamusal amaçları gerçekleştirmek için plan, politika, faaliyet veya diğer önlemleri formüle etmesini ve yürütmesini sağlayan kurumsal kapasitesi anlamına gelmektedir (Honadle, 1981, s. 577).

Öte yandan idari kapasite, bireyin veya grubun sorumlulukları üstlenmenin yanında mutlak bir şekilde yerine getirme kabiliyeti şeklinde daha geniş bir olguya işaret etmektedir. Gerçekten de idari kapasite, politika geliştirme, kamusal malları ve hizmetleri üretme ve sunma ve ticari faaliyeti düzenleme kabiliyetini içeren daha geniş bir boyuttur. Etkili politika yönetimini, teknik yeterliliği, güvenilir ve profesyonel devlet görevlilerini, izleme ve eşgüdüm mekanizmalarını ve devletin topraklarına ve toplumsal gruplarına etkili bir şekilde ulaşımını gerektirmektedir (Hanson ve Sigman, 2013).

Tanıma yönelik çabalarda gözlemlenen bir başka ayırım kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiği üzerinedir. Bazı tanımlar örgütsel kaynaklara atıfta bulunurken, diğerleri ise bir organizasyonun performansı ile ilgili olmaktadır. Tanımlardaki bu uyum eksikliği diğer araştırmacılar tarafından gözlemlenmiştir (Gargan, 1981; Honadle, 1981; Christensen ve Gazley, 2008). Tanımdaki bu farklılıklar, girdi, çıktı, kaynak, süreç ve yönetim sistemine verilen farklı anlamlardan kaynaklanmaktadır (Mihaescu ve Tapardel, 2013). Yine de tanımların çoğunda, tıpkı kapasite tanımlarında olduğu gibi örgütsel özelliklere yani sonuçtan önce gelen sürece vurgu yapılmaktadır.

Sonucu da dâhil ederek yapılan tanımlar, hem yönetimlerin yapması gereken faaliyetleri hem de elde etmesi gereken sonuçları kapsamaktadır. Bir bütün olarak ele alındığında, bu eylemler anahtar bileşenlerin birbiriyle yakından ilişkili olduğu bir sistem oluşturmaktadır (Milio, 2007, s. 435). Tanıma yönelik ilk girişimlerde de sonucun hesaba katıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin idari kapasite, görevlerin doğasını, bu görevlerin yerine getirilmesinde mevcut düzenlemeleri ve çevreyi hesaba katan örgütler aracılığıyla hedeflenen sonuçlara ulaşma olarak görülmüştür. Caiden'e göre idari

kapasite, minimum israf, şiddet, bozulma ve işlevsizlik ile topluluk temelinde yapılması arzu edilen işlerin sonuca erdirilebilme yeteneğidir (Caiden, 1973, s. 329-330).

Ancak çok az istisna dışında ortaya çıkan düşünceye göre gelişmiş performans, salt talep doğrultusunda gerçekleşmemektedir. Bu yüzden sonuç-performans, temel yönetim kapasitesinin yokluğunda ortaya çıkmamaktadır (Ingraham 2007, s. 6). Yine de çoğu tanımlarda ana öncül, idari kapasitenin performansı belirliyor olması ancak performansın bizzat kendisi olmamasıdır (Jreisat, 2012). Aşağıda verilen idari kapasite tanımları bu durumu özetler niteliktedir.

Ingraham ve Donahue (2000, s. 294), yönetimin politika yönelimlerinin uygulanmasını desteklemek için insani, fiziki ve bilgi sermayesini düzenleme, geliştirme, yönlendirme ve kontrol etmede idarenin içsel becerisini gösteren yönetim kapasitesi kavramını ortaya koymaktadır (Addison, 2009, s. 7). Skowronek için (1982) idari kapasite, bir devletin faaliyet tarzını, yani örgütsel yapıyı, kurumları birbirine bağlayan prosedürel rutinleri ve personelin entelektüel yeteneklerini birbirine bağlayan üç boyutlu bir olgudur. Avrupa Komisyonu'nun yapılar, yönetim becerilerine ve personele yönelik tanımsal odağı benzer önceliklere sahiptir (Addison, 2009, s. 17).

İdari kapasite, değişimi bekleme ve planlama, karar alma ve politika yapma, politikaların uygulanması için programlar geliştirme, kaynak yaratma ve kullanma, kaynakları yönetme ve gelecek planlamaya yönelik faaliyetlere değer verme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır (Honadle, 1981, s. 577). Lodge ve Weigrich (2014) idari kapasiteyi, kamu bürokrasilerinden beklenen, problem çözmeyi kolaylaştıran ve katkıda bulunabilen beceri ve yetkinlikler dizisi olarak tanımlamaktadır. Öyle ki idari kapasite, bir yandan bürokrasinin belirli işlevleri yerine getirmesini sağlayan yapısal ve prosedürel hükümleri içermekte bir yandan da karar mekanizması ve halkın beklentilerini karşılayacak kadar yetenekli ve becerikli kamu görevlilerini kapsamaktadır. Örneğin Nelissen (2002)'e göre idari kapasite, belirli görevleri yerine getirmesi gereken potansiyel yönetim organlarını ifade etmektedir. Kimi yazarlara göre idari kapasite kişisel kapasiteye bağlıdır, çünkü herhangi bir idare memur kadrolarıyla

çalışmakta ve bu nedenle hizmet sunumunu nihai olarak belirleyen personel kapasitesi olduğu iddia edilmektedir (Milio, 2007, s. 430).

İdari kapasite, devletin politika ve program sorumluluklarının yerine getirilmesini desteklemek için kaynaklarını geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (Donahue vd., 2000). İdari kapasite, yeni yönetim türlerinin toplumsal ve idari sorunlarla baş etmesinde başarı ölçüsüdür. Karşılaştırılabilir bir idari kapasite anlayışı: yönetimlerin demokratik yönetim sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneğidir (Ingraham, 2007, s. 3; Jreisat, 2012). Bir başka tanıma göre idari kapasite, etkinlik, şeffaflık ve kapsamlılığa ulaşmada gerekli uyumu mümkün kılan yapısal ve örgütsel özelliklerdir (Cingolani ve Fazekas, 2017). Eğer politik-ekonomik sistemin ve yönetimin işleyişine, politikaların uygulanmasına, siyasal programların gerçekleştirilmesine ve kamu çıkarlarının sağlanmasına organizasyon ve liderlik ile olanak veren geniş bir kavram olarak tanımlamak gerekirse idari kapasiteye yönetimin çekirdeği denilebilir (Farazmand, 2009, s. 1016).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na (UNDP) göre idari kapasite, bireylerin, kuruluşların ve toplumların, kendi gelişim hedeflerini zaman içinde belirleyip başarma yeteneklerini elde ettikleri, güçlendirdikleri ve sürdürdükleri süreci temsil etmektedir (UNDP, 2008). İdari kapasite, kurumsal performansa ve yönetim sistemine katkıda bulunan kamu ya da özel bir kurumun örgütlenme biçimi ile sıkı sıkıya bağlıdır (Mihaescu ve Tapardel, 2013, s. 672). İdari kapasite, bir ulusu, ekonomisini, sivil ve askeri kurumlarını yönetme kapasitesinin en temel bileşenidir (Farazmand, 2009, s. 1016-1017; Jreisat, 2012, s. 142-143). Dünya Bankası'nın kabulünü de temel aldığımızda idari kapasite, çalışan bir siyasi ve ekonomik sistemi oluşturan karmaşık süreçleri ve etkileşimleri yönetmektir (Mihaescu ve Tapardel, 2013). Avrupa Birliği ise idari kapasiteyi, “AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içinde yeni oluşumlara uyum sağlayacak şekilde kurulan kurum ve kuruluşlar ile burada istihdam edilecek personel ve bu kurum ve kuruluşların çalışmasını sağlayacak ekonomik unsurlar” olarak tanımlamaktadır (Uçar-Kocaoğlu, 2013).

OECD, idari kapasiteyi, örgütsel, yapısal ve teknik sistemlerin toplamı ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verecek politikalar oluşturan ve uygulayan bireysel yetkinlikler olarak tanımlamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2014). Polidano (2000, s. 805) idari kapasiteyi, devletin kalıcı mekanizmalarının politikaları uygulama, hizmet sunma ve karar vericilere politika tavsiyesi sağlama becerisi olarak tanımlamaktadır (Hlynsdottir, 2016, s. 241). Hou vd. (2003), idari kapasiteyi, performans hedefine ulaşılmasını kolaylaştırmak için, hem siyasi hem de idari aktörlerin takdir yetkisini ve doğrudan davranışlarını kısıtlayan resmi kurallar açısından tanımlamaktadır.

İdari kapasite, bir politikanın yerine getirilmesine yönelik bir dizi politik ve idari davranıştan oluşan dinamik bir süreç olarak tanımlanmakta, politika uygulama literatüründe temel bir değişken olarak ele alınmaktadır (Goggin vd., 1990). Dolayısıyla idari kapasitenin, politika uygulama süreçlerini belirgin olarak şekillendirdiği düşünülmektedir. Goggin vd. (1990, s. 38) idari kapasiteyi bir kurumun amaçlı harekete geçme kabiliyeti olarak tanımlamış; siyasi teşvikler ve politika çıktıları arasında aracı bir değişken olarak modellemiştir (Addison, 2009). Yine benzer şekilde Arnold Howitt, bir yerel yönetimin idari kapasitesini, sorunları tanımlama, onlarla ilgilenmek için politika alternatiflerini geliştirme ve değerlendirme, hükümet programlarını çalıştırma becerisi olarak adlandırmaktadır (Honadle, 1981, s. 577).

Grindle (1996), dört tür ulusal hükümet kapasitesini, yani teknik, idari, kurumsal ve politik kapasiteyi birbirinden ayırmaktadır. Yerel yönetim bağlamına uyarlanmış olan teknik kapasite, yerel yönetimlerin iyi eğitilmiş bir analist ve politika yapıcı kadrosuna sahip olan etkili politikalar oluşturma ve yönetme kabiliyetidir. İdari kapasite, fiziki ve sosyal altyapı sağlama ve gelir toplama ve bilgi yönetimi gibi düzenli yönetim işlevlerini yerine getirme yeteneğidir. Kurumsal kapasite, yerel otorite kapsamında olması gereken ekonomik ve politik etkileşimleri yöneten kuralları belirleme ve uygulama yeteneğini ifade etmektedir. Son olarak politik kapasite ise toplumsal taleplere cevap verme, toplumsal çıkarların temsil edildiği kanalları oluşturma, yerel karar alma ve çatışma çözümüne halk katılımını dâhil etme yeteneğidir (Steiner, 2008, s. 14-15).

1.3.1. İdari Kapasitenin Önemi

İdari kapasitenin, ortaya koyduğu sonuçlar açısından değerlendirilmesi büyük öneme sahiptir. Kamu kuruluşlarının yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte etkin ve verimli işleyebilmesinin temel koşutu güçlü bir idari kapasitenin her kurumsal düzeydeki mevcudiyetidir. Son yıllarda idari kapasitenin yeterli olup olmamasının ülkelerin kurumsal düzleminde ne gibi değişimlere sebep olabileceğine yönelik çalışmalar oldukça fazladır. Özellikle kamu kuruluşlarının göstermiş olduğu performans, ekonomik kalkınma, demokratik ilerleme, kamu politikalarının etkin bir şekilde uygulanması, toplumda çatışmaların önlenmesi ve terörle mücadele, yerel demokrasinin sağlanması gibi birçok önemli dinamiklerin gelişmiş bir idari kapasite sonucu ortaya çıkabileceği dile getirilmektedir.

Günümüz finansal krizler, bilgi toplumu, iletişim kaosu ve kü-yerelleşme (glokalizasyon) çağında idari kapasite büyük bir öneme sahiptir (Rozen, 2013, s. 391). Gerçekten de idari kapasitenin önemi küreselleşen dünyada daha da artmaktadır. Hızlı değişen ve hiper-karmaşıklıkların ortaya çıktığı mevcut küresel ortamda kamusal yönetimi idare etme görevi oldukça karmaşık ve zordur. Dünya çapında kaliteli yönetimi ve karmaşık kamu yönetim sistemleri ile başa çıkmak için idari kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır. Çoğu devletin, karmaşılaşan küresel siyasi ve ekonomik çevrede, sahip olmadığı ender bir kapasitedir. Farazmand'a göre bu eksiklik, yeterli girdiye sahip olunmamasından değil, zorlukların çok fazla ve karmaşık olmasından, asimetrik bir biçimde hızlı değişim göstermesinden kaynaklanmaktadır (Farazmand, 2009, s. 1009).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde idari kapasitenin varlığı, Weberyan bürokrasinin sorunsuz bir şekilde işlemesi ile özdeşleştirilmektedir. Örneğin Caiden'e göre yeni görevler üstlenme, karmaşıklık ile başa çıkabilme, çatışmayı irdeleme, güncel problemleri çözme, kaynakları harekete geçirme, deneyim kazanma, belirsizlikten kaçınma, kriz ve türbülanslı yönetme becerisi, büyük ölçüde gelişmiş profesyonelleşme, bürokratikleşme, mekanikleşme ve idari yeteneğe bağlı olarak ortaya çıkan idari kapasite ile mümkündür (Caiden, 1973, s. 328).

Tarihsel bir bakış açısıyla ele alındığında idari kapasitenin önemi yadsınamaz. Medeniyet tarihine geri dönüp baktığımızda, devasa yapılar, önemli politika hamleleri iyi bir idari kapasite olmadan gerçekleştirilemezdi. Büyük şehirler ve kamusal alanın inşası, büyük imparatorlukların ve orduların yönetimi, dünya harikaları ve büyük dinî tapınakların yapımı, bunların hepsi birçok beşeri ve maddi kaynakların bir araya gelmesi ile gerçekleşmiştir. Tüm bu gelişmeler, daha öncesinden belirlenmiş uzun dönemli planlara, gerekli ortak çalışma kurallarına, işin uygun bir şekilde gözden geçirilmesine, isabetli kararların alınmasına, yerinde hata-doğrulama ve doğaçlama idari tekniklerin uygulanmasına bağlı bir şekilde vücut bulmuştur (Caiden, 1973, s. 329).

İdari kapasite görelî bir olgudur; aynı ülkede bulunan tüm kamu örgütlerinde dahi aynı gelişim düzeyinde değildir. İstenilen düzeyde kapasiteye sahip kuruluşlar, eylemleri başlatır, faaliyetleri hayata geçirir, hedeflere ulaşır, kamu güvenini sağlar ve yönetişimin nihai başarısında idari kapasitesi önemli bir unsurdur. İdari kapasite olmaksızın hiçbir yönetsel işlemin başarıyla gerçekleştirilemeyeceği dile getirilmektedir (Farazmand, 2009, s. 1016). Ne kadar temsili ve demokratik olarak formüle edilmiş olursa olsun, kamu politikası kararları, idari kapasite ve bunları yürütecek araçlar olmadan tam anlamıyla yersiz ve etkisiz olacaktır (Jreisat, 2012, s. 143).

Kamu yönetiminin içsel-sistematiik idari kapasitesi, performans için birçok kritik ön koşuldan biri haline gelmektedir. İdari kapasite mevcut değilse, kamusal işlerde yüksek performansın söz konusu olamayacağı iddia edilmektedir. Sonuçlara dayalı yönetimin mevcut eğilimi, idarecilerden bazı esnek yönetim değişkenlerini değiştirerek performansı arttırmalarını istediğinden, idari kapasiteyi güçlendirmenin, kamu hizmet sunumu ve çıktılarda nasıl daha yüksek performansı sağlayacağı sorusu daha da önem kazanmaktadır. Yönetim sistemlerinin gücü ve entegrasyonu olarak idari kapasite, performans denkleminin merkezinde yer almakta, devletten devlete, sistemden sisteme farklılık göstermektedir (Hou vd., 2003, s. 301-303). Kamu örgütlerinde idari kapasite, yönetimde stratejik hedeflere ulaşmanın bir aracı olarak yapısal enstrüman sağlamakta; kamusal işleri yerine getirme kabiliyetinin yanı sıra iktidarın kullanıldığı mekanizmaları sunmaktadır (Farazmand, 2009, s. 1013).

Kamu yönetiminin idari kapasitesi, uzun vadeli performans yeteneklerini şekillendirdiği ve desteklediği için devlet kurumlarında etkinlik için gerekli bir önceliğe sahiptir (Donahue vd., 2000, s. 384). İdari kapasite, idarenin yalnızca içerisinde barındırdığı çeşitli yönetim sistemlerinin niteliği ile değil aynı zamanda yönetim sistemlerinin ve bu sistemlerdeki entegrasyonun var olup olmaması ile şekillenmektedir. Hem sonuç odaklı yönetim hem de entegrasyonun varlığı, yönetim kapasitesini, spesifik amaç ve hedeflerin gözetilmesine doğru en uygun şekilde yönlendirecektir (Donahue vd., 2000, s. 385-387). Sonuç olarak, yönetimin etkili performansı için idari kapasitenin gerekli olduğu bildirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında üst düzey performans kendiliğinden, salt sipariş üzerine gerçekleşmemektedir. Temel idari kapasitenin yokluğunda performansın oluşması olası değildir (Ingraham, 2007, s. 6; Jreisat, 2012, s. 150-151).

İdari kapasitenin, ülkelerin ekonomik kalkınmasında da önemli bir etken olduğu dile getirilmektedir. Politik ve ekonomik kalkınmanın devlet merkezli analizlerinde, devlet kapasitesi ve daha spesifik olarak idari kapasite, hem devletin özerkliğinin hem de kalkınmanın belirleyicisi olarak görülmektedir (Addison, 2009, s. 12). Acemoğlu vd.'ne göre devlet kapasitesinin eksikliği ekonomik kalkınma önünde bir engeldir, çünkü zayıf kapasite, hükümetin, gelecekteki kamu mallarına yatırım yapmasını engellemektedir (Acemoğlu vd., 2015, s. 2365). Ayrıca bölgesel ve yerel düzeylerde zayıf idari kapasiteye sahip olan devletlerin, fonların yanlış yönetilmesi, hatta bunlara erişimle ilgili ciddi sorunlara sahip olma olasılığı daha yüksektir (Milio, 2007, s. 429). Gerçekten de uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları ve sermaye çevresi, yatırım tercihi konusunda ülkelerin kırılğan bir ekonomiye sahip olup olmamalarını değerlendirirken kamu yönetimlerinin yapısal düzenlemelerini ve idari kapasitesini hesaba katmaktadırlar.

Küresel sorunların ve krizlerin çoğu, herhangi bir ülkenin mevcut kapasitesinin ötesindedir; kolektif ve işbirliğine dayalı eylemler ile birlikte mevcut küreselleşme süreci ve ortaya çıkan dünya düzeninde birçok ülkede eksik olan kaliteli bir idari kapasiteyi gerektirir. Ne küresel krizler ve sorunlarla ne de öngörülemeyen geleceğin zorluklarıyla kamu yönetimindeki yetersiz idari kapasite ile baş edilemez (Farazmand, 2009, s. 1015).

Uluslararası kalkınmada kapasite konusunun ele alınış biçimi farklıdır. Yakın zamanda Monterey ve Johannesburg'daki Birleşmiş Milletler konferansları kapasitenin önemini vurgulamıştır. “Yardım Etkinliği”ne ilişkin Paris Deklarasyonu, kapasite konusuna özel bir öncelik vermiştir. Dünya Bankası, kapasiteyi kalkınmada önemli bir eksiklik olarak nitelemiştir. Bazıları ise kalkınma işbirliğinin nihai hedefi olarak görmek istemiştir. Uluslararası Kalkınma Ajansları, kapasite oluşturma maliyetinin, tüm harcamaların en az dörtte birini oluşturabileceğini hesaplamaktadır (Morgan, 2006, s. 7).

Bununla beraber düşük idari kapasite, bürokratların mevzuata uyum sağlama konusundaki güdülerini azaltmakta, karar vericilerin istekleri doğrultusunda hareket etmelerini zorlaştırmaktadır. Farklı düzeydeki bürokratların kapasite eksikliğinin siyasi ve ekonomik kalkınmaya engel olduğu yönündeki yaygın kabul göz önüne alındığında, düşük kapasiteli bürokratların performansını artırabilecek reformların belirlenmesine büyük önem verilmiştir (Huber ve McCarty, 2003, s. 487).

İdari kapasite aynı zamanda ülkelerin demokratik gelişimine de katkı sağlamaktadır. Halkın iradesinin kurumsal düzlemde yansıtılması, vatandaşlık teorisinin uygulamada hayat bulması, eşitlik ve tarafsızlık ilkesinin hâkim olması kurumların etkili işleyişine bağlıdır ve etkin kurumsal yapılar güçlü idari kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği'nin genişleme politikası çerçevesinde aday ülkelerin kurumsal kapasitelerinin yeniden gözden geçirilmesi, siyasi ve ekonomik entegrasyonu sağlama çabasının bir parçasıdır.

Yalnızca ulusal düzeydeki demokratik ilerlemenin değil yerel demokrasi bağlamında da idari kapasitenin önemi dile getirilmektedir. Yerel yönetim birimleri, yerel demokrasinin üç ana ilkesi olarak katılım, özerklik ve verimlilik sağlayarak varlığını sürdürürler. Bu ilkelere ancak uygun ve yeterli bir idari kapasite ile ulaşabilirler (Rozen, 2013, s. 395). O'Donnell (1993), Latin Amerika'daki çalışmasının sonucu olarak, devlet kapasitesinin eşitsiz dağılımının, yerel düzeydeki demokrasinin kalitesinde farklılaşmaya yol açtığını savunmuştur (Acemoğlu vd., 2015, s. 2387).

Ayrıca devletin topluma nüfuz etmesi bakımından idari kapasitenin güçlü olması gerektiği belirtilmektedir. Juan Linz ve Alfred Stepan'a göre modern demokrasi, emir-komutayı sağlamak, norm düzeni ve mali kaynak elde etmek için etkin bir kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Devletin, politikalarını uygularken topluma nüfuz edemeyeceği yerde demokrasi pekiştirilemez (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Gerçekten de zorlayıcı ve düzenleyici kurumları topluma ulaşamayan bir devlet, halkın günlük hayatlarını şekillendirmede doğal bir güç olarak görülme vasfını geliştiremez (Loveman 2005; Akt.: Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219).

Gates vd. (2006), kurumsal kapasitenin politik sistemlerin üç farklı boyutunu birleştirdiğini iddia etmektedir: bunlar yönetici işe alım, seçime katılım düzeyleri ve yürütme yetkisine ilişkin kısıtlamalar şeklindedir. İdeal tip politikaların, bu boyutların her biri üzerinde tutarlı değerlere sahip olduğunu savunurlar: Demokrasiler, rekabetçi işe alımları, yüksek katılım düzeylerini ve yürütme yetkisinin kullanımındaki kapsamlı kontrolleri birleştirirse güçlüdür. Otokrasi için ise tam tersi söz konusudur (Hendrix, 2010, s. 276-277).

İdari kapasitenin, politika uygulama süreçlerini önemli ölçüde şekillendirdiği düşünülmektedir ve düşük kapasite, uygulama literatüründe olumlu politika çıktıları önünde bir engel olarak görülmektedir (Pressman ve Wildavsky 1973; O'Toole ve Montjoy, 1984). Carpenter (2001), idari kapasitenin, bazı bürokratik kurumların politikacılardan bağımsız hareket etme ve kendi program tercihlerini uygulama becerisine, böylece zaman içinde bürokratik özerkliğe dönüşmesine olan önemini vurgulamaktadır. Bu görüşe göre, artan kapasite, güçlü orta düzey yönetim yapıları, liyakatlı işe alım ve kariyer sistemleri, sosyal örgütlerle ağların kurulması gibi bürokrasi içindeki örgütsel faktörlerin etkileşiminin bir sonucudur (Addison, 2009, s. 18).

Uygulamaya yönelik teorik ve ampirik kamu yönetimi literatüründe idari kapasite, politika kararından çıktıya kadar ki süreçte önemli bir aracı değişken olarak ortaya çıkmıştır. Bu literatür, düşük idari kapasitenin, politikanın etkisi, yönetişimin kalitesi, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve siyasi sistemin hesap verebilirliği açısından ne kadar etkili olduğunu göstermiştir (Addison, 2009, s. 4-5). Meier (1994),

idari kapasitenin benimsenen politikaları nasıl etkilediğini göstermek üzere ortaya koyduğu politika değişim modeline idari kapasiteyi dâhil etmiştir. Politikaların neden kurumsallaştığı veya zaman içinde değiştiği yönündeki birçok etkili çalışma, temel açıklayıcı bir değişken olarak idari kapasiteyi bulmaktadır (Addison, 2009, s. 5).

Düşük idari kapasite, yasama faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde de bir engel teşkil etmekte, siyasi denetim kabiliyeti ve reform gereksinimlerini azaltmaktadır. Dolayısıyla, literatür, düşük idari kapasitenin, sonuç olarak politikacıların politika tercihlerinin uygulanmasını sağlama araçlarına müdahale ederek, demokrasi ve bürokrasinin uyumluluğunu etkilediğini teorik olarak göstermektedir (Addison, 2009, s. 7).

Daha yetenekli bürokrasiye sahip ülkelerin daha az sosyal çatışma yaşadığı konusunda geniş bir kabul bulunmaktadır (Hendrix, 2010, s. 277). Son yıllarda ülkelerin gündemini terör konusu meşgul etmektedir. Bununla birlikte az gelişmiş bölgelerde ortaya çıkan iç savaşlar devlet mekanizmasının yetkinliğini yeniden sorgulanmasına vesile olmaktadır.

Düşük devlet kapasitesine sahip ülkelerin bazı bölgelerinde çatışmanın başladığını ve devam ettiğini ile süren akademisyenler ile birlikte iç savaş literatüründe bu durumla alakalı fikirler ortaya çıkmıştır. Ülke içi gelir farklılıkları üzerine yapılan araştırmalar, bu farklılıkların olası nedenleri olarak kurumsal farklılıklara işaret etmekle birlikte, devlet kapasitesindeki değişime odaklanmamıştır (Acemoğlu vd., 2015, s. 2382).

Geleneksel düşünce, muhalif grupların aşırı güçlü bir devlet ile karşılaştıklarında terörizmi kullandıklarını, ancak gelişmekte olan ülkelerdeki saldırıların daha çok Soğuk Savaş sonrası dönemde baskın olduğunu ve terörizmin giderek zayıf bir devlet olgusu olmaya başladığını öne sürmektedir (Hendrix ve Young, 2014, s. 354). Birleşmiş Milletler eski Genel Sekreteri Kofi Annan, terörizmi önleme konusunda devlet kapasitesinin artırılmasını savunmuştur. ABD eski Başkanı G. W. Bush ile benzer kaygısı, terörist gruplara yönelik “operasyonlarını finanse etmek, örgütlemek, donatmak ve eğitmek, saldırılarını gerçekleştirmek ve tutuklamadan kurtarmak” için bir operasyon üssü olarak hizmet eden zayıf devletlerle ilgiliydi. Yine de Bush ve Annan’ın belirttiği

gibi zayıf devletler terörist grupların üssü olabileceği gibi hedefleri de olabilmektedir (Hendrix ve Young, 2014, s. 355-356).

Besley ve Persson (2011), devlet kapasitesinin önemini farklı bir açıdan vurgulamaktadır. Karar mekanizmaları, inşa edecekleri kapasitenin gelecekte kendilerine karşı kullanılacağından çekinerek kapasite geliştirme girişiminde yeteri kadar bulunmamaktadırlar (Acemoğlu vd., 2015, s. 2373). Özellikle bürokratik otonomi ve vesayetın karar mekanizmaları üzerinde ciddi baskı oluşturabileceğine yönelik ciddi kaygılar oluşmuştur. Ancak burada idari kapasite ile anlaşılması gereken olgu, kapasitenin geliştirilmesi ile idarenin topyekûn karar mercilerinin yerine geçmeyeceğidir. Kapasite artışı aksine karar merciinin işini kolaylaştırmak ve alınan kararların etkili bir şekilde uygulamaya yansımaları sağlamak ile ilgilidir.

İdari kapasitenin sosyal eşitliği sağlama konusunda önemli fonksiyonları olabileceği dile getirilmektedir. Özellikle devlet fonksiyonlarının önemli bir kısmını sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Sağlıklı ve istikrarlı bir sosyal hizmet anlayışı ve uygulaması için kurumların idari kapasitesinin asgari yeterlilikte olması gerekir. Bununla birlikte özelde idari kapasitesi yüksek olan bazı ülkelerin daha çok sosyal adaleti gözetmesi gibi bir durum söz konusu olabilir, ancak yüksek kapasiteli devletler otomatik olarak en çok geliri dağıtan sosyal eşitlikçi bir yapıda değildir. Buradaki nüans çok önemlidir: ABD bir ölçüde İskandinav ülkelerden daha az sosyal eşitlikçi olsa da, kapasitesi daha düşük değildir (Fortin, 2010, s. 662-663).

Teorik bir perspektiften bakıldığında kapasite kavramı, diğer örgüt kavramlarıyla bağlantılı olarak kullanılmaktadır. Örneğin, idari kapasitenin bir kuruluşun faaliyet sonuçlarını nasıl etkilediğini analiz etmek, araştırmacıların örgütün içsel özelliklerini sistematik bir şekilde analiz etmelerini sağlayacaktır. Pratik yaklaşım açısından bakıldığında, idari kapasite konusundaki çalışma, kuruluşların bunun ne anlama geldiğini pratik anlamda anlamalarına yardımcı olacaktır. Ayrıca kamu kurumlarına etkili hedefler belirleme ve buna göre kaynak tahsis etme konusunda yardımcı olacaktır. İdari ve örgütsel kapasiteye odaklanan finansman kurumları (örn. Avrupa Komisyonu) ise yapılan yatırıma veya tahsis edilen fonlara yardımcı olacaktır. Ampirik bir bakış

açısıyla, idari kapasite çalışması, değerlendirilen kurum bağlamında kapasite ölçüm aracı sunması açısından katma değer sağlayabilecektir (Mihaescu ve Tapardel, 2013, s. 672-673).

1.3.2. İdari Kapasitenin Sınırları

Öncelikle, kapasitenin ölçülmesi için kamu sektörünün nerede başlayıp nerede biteceğine karar vermek, yani sınırlarını belirlemek gerekir (Polidano, 2000, s. 809). Yönetim bağımlı mı, bağımsız değişken midir? Her ikisi ise, nasıl ayırt edilir? Örgütlerin, idari faaliyetlerinin ve parçası oldukları idari sistemlerin sınırları nelerdir? Kamu ve özel sektörlerin rolü ayrılabilir mi? Her bir faktöre ne kadar ağırlık verilmelidir? Gerekli bilgiler nasıl elde edilir, toplanır ve değerlendirilir? Değerlendirme çabaları iyileştirme hedeflerinden uzaklaşmakta mıdır? Niteliksel göstergelerden ziyade niceliğe mi daha fazla vurgu yapılmaktadır? Maliyet, fayda, kar, performans vb. kavramlar nasıl işletimsel hale getirilir? Hangi bakış açısına göre idari yetenek değerlendirilmektedir (Caiden, 1973, s. 335-336)? Kapasite kavramını anlamının farklı yolları nelerdir? Kapasite, kalkınmada bir araç mı yoksa nihai bir sonuç olarak mı görülmelidir (Morgan, 2006, s. 4)? Caiden ve Morgan'ın yönetimin yetkinliği ve idari kapasitenin sınırlarının nereden başlayıp nerede biteceği ile ilgili sormuş olduğu bu sorular günümüzde de halen geçerliliğini korumaktadır. Literatürde kapasitenin sınırları ile ilgili farklı bakış açıları gözlemlenmektedir. İdari kapasitenin bir araç, örgütsel çıktı ya da aracı bir değişken olup olmadığına yönelik sorulara verilen cevaplara göre gösterge seçimleri ve ampirik çalışmalar doğal olarak farklılaşabilmektedir.

Kapasitenin kalkınma da bir araç mı yoksa sonuç mu olduğu tartışması çoğu analist ve uygulamacı arasında yeterince dikkat çekmemektedir. Böyle bir konu, genelde sonuçların elde edilmesindeki ihtiyaçlar göz önünde bulundurulduğunda biraz gizemli bir tartışma olarak görülmektedir. Kapasite, daha yüksek düzeydeki bir programın sonuçları için işlevsel bir araç olarak mı görülmelidir? Yoksa kendi başına bir gelişim sonucu mudur? Her zamanki soru, neyin kapasitesi sorusuna karşı ne için kapasite sorusudur. Bu temel düşünce modeli, doğrusal bir ilerleme duygusu yaratan ve soldan

sağa doğru ilerledikçe önem kazanan girdiler-çıktılar-sonuçlar-etki çerçevesi ile güçlendirilmektedir (Morgan, 2006, s. 6).

Kapasite tanımları, gerçekleşen aktivitelere göre ya da istenilen sonuçlara göre değişkenlik göstermektedir. Kapasite geliştirme tanımlarında en dikkat çeken dikotomilerden biri, kapasitenin, kaynak (girdi) çekme yeteneği olarak mı yoksa tüm sistemin etkin işleyişi olarak mı tanımlanacağı ile ilgilidir (Honadle, 1981, s. 577). Kavramın bu tanımını kabul edersek, yönetişimin kalitesini değerlendirmede süreç, girdiler, çıktılar şeklinde farklı yaklaşım türleri karşımıza çıkmaktadır (Fukuyama, 2013, s. 4).

Bir taraftan kapasite inşası ile ilgili reçete sunan literatürün kapasiteyi bağımlı bir değişken olarak ele aldığı ve gerçekte idari kapasitenin ne olduğu konusunda fikir birliğine çalıştığı söz konusu iken, diğer taraftan uygulamaya yönelik analitik literatür ise kapasiteyi aracı değişken olarak ele almakta ve ampirik olarak faaliyet sonuçlarının açıklanmasında yönetimin hangi yönlerinin en önemli olduğunu araştırmaktadır. Bir sistemi bütünsel ve dinamik olarak görüntüleyen yönetim teorisi ise performansa daha keskin bir şekilde odaklanmaktadır (Addison, 2009, s. 5-6).

Diğer taraftan güncel literatürde, ekonomik büyüme, kalkınma, demokratikleşme, demokratik istikrar, sosyal refahı sağlama, kimlik politikaları, siyasal kültür ve milliyetçilik, sivil ya da devlet destekli şiddet vb. örüntülerdeki değişimleri açıklamak için devlet kapasitesi, sıklıkla bağımsız bir değişken olarak kullanılmaktadır. Analitik amaçlar doğrultusunda pek çok katkı, devletlerin sahip olabileceği kapasitelere atıfta bulunurken, zayıf ve güçlü devletleri birbirinden ayırmada benzer niteliklere çok az dikkat çekilmektedir (Fortin, 2010, s. 660).

Kapasiteye ilişkin farklı perspektifler, kapasitenin kendi başına bir çıktı mı yoksa çıktıya yönelik bir araç mı sorusuna yöneliktir. Doğrusal bir ilerlemeye dayanan kapasite geliştirme çerçeveleri, kapasitenin hem bir araç hem de bir çıktı olarak ölçülmesine izin vermektedir. Bu çerçevelerin varsayımı, gelişmiş kapasite ile daha iyi sonuçlar arasında doğrudan bir nedensellik çizgisi bulunması şeklindedir. Bu doğrusal

düşünceye dayanarak, teorik çerçeve, kapasitedeki değişim ile kalkınma sonuçlarındaki değişimleri birbirine bağlamaktadır (An, 2015, s. 17).

İdari kapasitenin sınırlarını, kurumsal ve işlevsel olarak adlandırabileceğimiz iki yaklaşım açısından düşünmek yararlı olacaktır (Polidano, 2000, s. 818). Kurumsal yaklaşım, kamu sektörünün örgütlenme ve yönetilme biçimindeki iyi uygulama örneklerini gözetmektedir. Bütçe süreci, çok yıllık planlama mekanizmalarını içeriyor mu? Personelin liyakati var mı? Hizmet standartları veya performans göstergelerinin kullanımı var mı? Bu tür sorulara olumlu cevaplar, kamu sektörü içindeki kapasitenin kanıtı olarak alınmakta ve tanımlar daha çok girdi yaklaşımı çerçevesinde şekillenmektedir (Polidano, 2000, s. 819). Öte yandan, işlevsel yaklaşım ise yönetimin ne yaptığını ve ne kadar iyi yaptığını sorarak başlamaktadır. Sorulabilecek sorular şunlardır: Kamu harcamaları, bütçede belirtilen harcama önceliklerini takip ediyor mu? Yetkililer tarafından sağlanan politika analizi ve tavsiyenin kalitesi nedir? Belirli kamu hizmetlerinin kalitesi, diğer ülkelerdeki benzer hizmetlerle kıyaslanabilir mi? Bu şekilde, yapının işlevle eşdeğer olma riski önlenmektedir. Polidano'nun idari kapasite çerçeve analizi, kamu sektörünün ne şekilde örgütlendiği ile değil neyi nasıl yaptığı ile ilgilidir; Bu nedenle, idari kapasite endeks geliştirme çalışmasında fonksiyonel yaklaşımı temel olarak almaktadır (Polidano, 2000, s. 819-820). İdari kapasite kompozit çalışmalarında fonksiyonel yaklaşım dolaylı olarak yönetim performansı üzerine odaklanmayı beraberinde getirmektedir.

1.3.2.1. Çıktı-Performans Olarak İdari Kapasite

Yönetişimin çıktı yöntemiyle ölçülmesi, rejimlerin vatandaşlarına gerekli ve istenen yönetsel performans sonuçlarını sunup sunmadığını acı bir şekilde göstermektedir. Bu yönetim anlayışı, mevcut bir hükümetin, bir sivil toplumun ya da paydaşların, genel bir sistemin hangi bölümlerinin iyi çalıştığını ve hangilerinin yetersiz olduğunu takdir etmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, en iyi şartlarda, iyi yönetişimin ve dolayısıyla gelişmekte olan dünyada yaşayanların yaşam koşullarının iyileştirilebileceği eleştirel kararlar alınabilmektedir (Rotberg, 2014, s. 513-514).

Nelissen etkin idari kapasiteye, performans, yönetim organlarının faaliyet yetenekleri ve faaliyetin gerçekleştiği bağlam açısından yaklaşmakta, bu yüzden potansiyelden ziyade performansı hesaba katmaktadır. Nelissen'e göre performans göstergeleri gibi çeşitli araçlar, kontrol ve çıktı ölçümünde kullanılmaktadır. Ekonomik-işletme tarzı ölçümler bu yüzden yalnızca bir araç değil, kimi zaman bir yönetim hedefidir (Nelissen, 2002, s. 12-13).

Güçlü devletlerin kamu hizmet sunumunun istikrarlı kaynakları olarak işlev görme yetkinliğine sahip oldukları gibi oldukça destek gören bir iddia doğrultusunda, kapasite kavramını ele alış biçimine yönelik Fortin'in önerisi, kamu hizmet sunumunu destekleyen faktörleri ölçme şeklindedir. Mutlak kaynakların ölçülmesini öneren Soifer'in (2008) aksine, bu yaklaşım, bir devletin refaha kavuşması için beşeri ve doğal kaynaklara sahip olması gerektiği iddiasının yetersizliğini varsaymaktadır. Kaynaklara odaklanmaktan ziyade, kamusal mal ve hizmetlerin niteliğinin, devletin kapasitesi için bir türev ölçek (proxy) olarak değerlendirilmesi göz önünde bulundurulduğunda, bir devletin de bu kaynakları etkin bir şekilde kullanabilmesi gerektiği iddiası karşımıza çıkmaktadır (Fortin, 2010, s. 654-655).

Kocher'e göre sonuçları açıklamak aslında yalnızca kapasiteyi açıklamaktır. Ona göre tek bir kavramsal değişken olarak tasarlanan devlet zayıflığı, açıklamakta kullanılan sonuçlardan (çıktılardan) analitik olarak ayrıştırılamaz; Zayıflık, bir açıklama konusudur, açıklamanın kendisi değildir (Kocher, 2010, s. 141). Yine Jreisat'a göre yönetim kapasitesi, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülür. Performansın değerlendirilmesi, verimliliği ve etkinliği artırmada evrensel bir yönetim aracıdır. Daha iyi yürütülen performans ölçümleri, kapasiteyi yönetim sistemine dâhil etmektedir (Jreisat, 2012, s. 145). Bu perspektiften baktığımızda kavramın genel anlamı, kamu hizmetlerini daha iyi sunma ya da yerine getirme yeteneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradaki kapasite kavramına olan eğilim, sonuç ve performans üretme çabasının bir parçası (ends) olarak genel yönetim problemlerinin çözümü (means) üzerine olmaktadır (Morgan, 2006, s. 17). Lodge ve Weigrich (2014)'e göre kapasite her ne kadar biçimsel yapı ve süreçlere dayalı olsa da otomatik olarak belirli çıktı ve performans oluşturmamaktadır.

Fukuyama (2013), nihai çıktıları veya politika sonuçlarını hükümet kalitesinin ölçütleri olarak reddetmekte ve kamu idarecilerinin yönetim kalitesi üzerindeki kolektif ilgilerini “kapasite” (vergi oranları, bürokratların eğitim düzeyleri) ve “özerklik” (yürütme) açısından değerlendirmeye yöneltmelerini tavsiye etmektedir. Boardman’a göre bu tutum henüz erkendir, çünkü tarihsel olarak politika sonuçlarına odaklanan çok az kamu yönetimi araştırması olmuştur (Boardman, 2014, s. 519).

Boardman, Fukuyama’nın (2013) yönetim kalitesinin ölçütü olarak nihai çıktıları reddetmesinin aksine kamu yönetimi araştırmalarının, ulusal görev alanlarında politika sonuçlarını ele alması gerektiğini savunmaktadır (Boardman, 2014, s. 522). Buna karşılık, belirli bir yönetimin niteliği, Fukuyama’nın öne sürdüğü gibi sadece kapasitesi ve özerkliği açısından değil, aynı zamanda toplumun değerleri ve beklentileri açısından da değerlendirilmelidir (Boardman, 2014, s. 523). Doğru bir biçimde gözlemlendiğinde yönetsel girdi ve süreçler politika çıktılarının önemli öncülleri olabilir. Ancak bürokratik profesyonellik, vergi oranları ve yürütme özerkliği vb nitelikler bir yönetimin sağlayacağı kamusal ve yarı kamusal mallar için en iyi dolaylı (proxy) verilerdir. Bu tarz bir girişimin, sadece politika sonuçlarını değil, aynı zamanda politika uygulamalarında örgütsel ve yönetsel varyasyonları anlamadaki önemini vurgulamasından dolayı, Fukuyama’nın araştırmasından daha geniş bir argüman oluşturduğunu belirtmek gerekir (Boardman, 2014, s. 523-524).

Fukuyama’nın aksine performans ölçümü en iyi şekilde kamuya açık nesnel veriler kullanılarak ve girdilerden ziyade çıktıları (sonuçları) değerlendirerek gerçekleştirilebilir. Proxy sonuçları (örneğin, sağlık politikalarında yönetimin performansı için beklenen yaşam süresi, güvenlik için suç rakamları vb.) kamu hizmetlerinin etkin sunumunu göstermektedir (Rotberg, 2014, s. 511-512). Örneğin uzmanlar eğitim girdilerine bakarak A ülkesinin B ülkesinden daha fazla eğitilmiş vatandaşa sahip olduğu sonucunu çıkarabilir. Ancak test sonuçları, yükseköğrenime geçiş gibi sonuç göstergeleri tam aksini ortaya koyabilir (Rotberg, 2014, s. 513).

1.3.2.2. Girdi Olarak İdari Kapasite

Yönetişimin ölçülmesi konusundaki çalışmaların çoğu, çıktılarından ziyade girdileri incelemeyi daha kolay ve tatmin edici bulmuştur. Bu çalışmalar, öznel bir biçimde bürokratik kapasiteyi tahmin ederek, bütçe süreçlerini, finansal yönetim tarzlarını ya da yönetimlerin kalitesini değerlendirerek gerçekleştirilmiştir (Rotberg, 2014, s. 514). Bunlar, yönetime dair mevcut literatürü oluşturan Fukuyama ve birçok araştırmacı ile yönetim endeksini oluşturanların çoğunluğu tarafından ölçüm olarak tercih edilen girdilerdir. Açık belirtmek gerekirse süreçlerin iyi olması ve güçlü kapasiteye sahip olmak başlı başına nihai sonuç değildir. Fukuyama, çıktıları ölçmenin yönetimlerin nasıl performans gösterdiğine dair bir fikir sağlayabileceğini anlamaktadır (Rotberg, 2014, s. 513-514).

Fukuyama'ya göre çıktıyı (performansı), kendi başına bir kapasite ölçüsü olmaktan ziyade, devlet kalitesiyle açıklanacak bağımsız bir değişken olarak bırakmanın daha iyi olabileceğini öne sürmektedir (Fukuyama, 2013, s. 13). Bunun nedenlerinden biri ve hatta en önemlisi, sağlık ya da eğitim gibi çıktıların yalnızca kamu faaliyetlerinin sonuçlarından kaynaklı olmamasıdır; Kamu sektörü, çevresiyle ve sonuç üretmek için uğraştığı toplumla etkileşim içerisindedir. Örneğin, 1960'larda ABD eğitimine ilişkin Coleman Raporu, eğitim çıktılarının, kamu sektörü eğitim girdilerinden çok, öğrencilerin ailesi ve arkadaşları gibi faktörlere çok daha fazla bağlı olduğunu göstermiştir (Fukuyama, 2013, s. 15). Bu ilk kavramsallaştırmada, yönetişimin kalitesi, yönetişimin yerine getirmesi gereken amaçlardan farklıdır. Yani, yönetim, yöneticilerin istediği hedefleri değil de, kurum yöneticilerinin isteklerini yerine getirmede kamu görevlilerinin performansıyla ilgilidir (Fukuyama, 2013, s. 15-16). Öte yandan, bir kez anlamlı çıktıları iyi yönetim kriteri olarak bir araya getirilmeye başlandığında, nerede ve ne zaman durulacağını bilmek zordur. Rothstein'in işaret ettiği gibi, mevcut Dünya Yönetişim Göstergeleri, nihai sonuçları renklendiren bir dizi normatif politika tercihi (örneğin daha fazla düzenleme) yerleştirmiştir. Örneğin Irak işgali gibi onaylamadığımız şeyleri yapıyor diye ABD ordusunun düşük kaliteli olduğunu iddia edemeyiz (Fukuyama, 2013, s. 16) Son olarak, sonuç ölçütleri, süreç ve normatif ölçütlerden bu kadar kolay ayrılamaz. Örneğin polis, şüphelileri topluca

tutuklayıp işkence ederek sokak suçlarını kontrol etmeyi başarabilir (Fukuyama, 2013, s. 17).

Yine Mizrahi'ye göre performans göstergelerinin neden kapasitesi ölçümü için uygun olmadığına birkaç sebebi bulunmaktadır (Mizrahi, 2009, s. 308): Birincisi, performans, yeterli ya da etkin kapasitenin iyi bir göstergesi olabilirken, kapasitenin özellikle iyi olduğu ya da zayıflayabileceği yönler hakkında bilgi vermemektedir. Ayrıca, performans göstergeleri, daha iyi veya başarısız bir performans için hangi kapasitenin sorumlu olduğunu ortaya çıkarmamaktadır. Zayıf performans göstergeleri bize bu sonuçların kökenleri veya nedenleri hakkında çok az şey ifade etmektedir (Mizrahi, 2009, s. 309). İkincisi, diğer birçok geliştirme programında olduğu gibi, kapasite geliştirme programları sadece kısmen başarılı olabilir Üçüncüsü, bir kurum veya kuruluş, performans göstergelerini geliştirebilmektedir, ancak hiçbir şey bu performans düzeyinin zamanla sürdürülebileceğini garanti etmemektedir. Performans göstergelerinden farklı olarak, kapasite ve kapasite geliştirme göstergeleri, kapasitenin artırılması için getirilen reformların kurumsallaştırılması ya da rutinleştirilmesi doğrultusunda bilgileri ortaya koyarak sürdürülebilirlik hakkında bilgi vermektedir Son olarak, kapasite geliştirme ve performans arasındaki ilişki hiçbir şekilde doğrusal değildir. Kamu yönetimi, işletmeler veya sivil toplum örgütlerinin performansı, kapasite artırımının üstünde ve ötesinde çok sayıda faktörden etkilenmektedir (Mizrahi, 2009, s. 309-310).

Devletin oldukça basit bir kavramlaştırması etrafında bir ölçüm şeması geliştirmek, nedensel ve kurucu ilişkileri birleştirme sorununu ortadan kaldırmaktadır. Soifer, devlet kapasitesini ölçmek için herhangi bir devlet programının sonuçlarına dayanan bir ölçüm şeması geliştirmekten kaçınılması gerektiğini öne sürmektedir, çünkü böyle bir yaklaşım, çıktılar ve sonuç arasında doğrudan bir bağlantı varsaymaktadır (Soifer, 2012, s. 589-590).

İdari kapasite, devlet kapasitesinin geniş bir boyutu olduğundan, bir dizi farklı ölçüm stratejisi bulunmaktadır. İdari kapasiteyi ölçmenin yaygın bir yolu, ilkokula kayıtlı çocukların yüzdesi, bebek ölüm oranları veya okuryazarlık oranları gibi kamu

mallarının ve hizmet sunumunun sonuçlarına bakmaktır. Hanson ve Sigman'a göre bu ölçümler geniş kapsamı ve karşılaştırılabilirliği açısından caziptir, ancak bu türden ölçütlere dayanan kapasiteyi değerlendirmek çeşitli problemleri beraberinde getirir. İlk olarak, yukarıda tartışıldığı gibi, bir devlet, okullaşma, sağlık veya altyapı gibi ölçülen belirli sonuçları önceliklendiremeyebilir. İkincisi, bu ölçümlerin kullanılması analitik gücü riske atabilir, çünkü bu tür sonuçlar, ekonomik gelişme seviyeleri, siyasi rejimin doğası veya politika koşullarına sahip uluslararası programlara katılım gibi bir dizi farklı faktörlere atfedilebilir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 22-24).

Bir devlet tarafından üstlenilen işlevler, bu işlevleri etkin bir şekilde yürütme kapasitesinden farklıdır. Weber'in modern devletin tanımına göre bu ayrım daha da önemlidir, çünkü Weber, devleti, faaliyetlerini yönlendiren sonuçları referans alarak tanımlamanın mümkün olmadığını iddia etmektedir. Böyle bir örgüt, ancak kendine özgü olan araçlara atıfta bulunarak tanımlanabilir. Gerçekten de baktığımızda devletlerin hiç gerçekleştirmediği ya da her zaman gerçekleştirdiği herhangi bir faaliyet bulunmamaktadır (Jessop, 2008, s.3; Akt.: Graf, 2012, s. 27).

Kapasite kavramı, sistemin belirli bölümlerinin, bürokratik performans veya sosyal sonuçlar üzerindeki etkisi açısından karşılaştırılabilecek eğilimlere dikkat çekmektedir. Bu mantık, yansıtıcı göstergelerin kullanılmasını ve bürokrasinin kurumsal özelliklerini açıklayıcı değişkenler olarak araştırmayı önermektedir (Addison, 2009, s. 11). İdari kapasitenin belirleyici değişken olarak tutarlılığı ile ilgili hipotez, daha çok pozitif ilişkiye dayanmaktadır: bölgesel yönetim bir dizi kapasiteye sahiptir ve kapasite var olduğu sürece çıktıyı belirlemektedir. Çıktıyı geliştirmek için mevcut kapasitenin güçlendirilmesi gerekir (birinci ilişki). Sonuç olarak kaynaklar bir kez uygulamaya konduğunda GSMH'nın büyümesi açısından ortaya bir sonuç üretmesi gerekir (ikinci ilişki) (Milio, 2007, s. 439).

1.3.2.3. Süreç Olarak İdari Kapasite

Mizrahi'ye göre kapasite artırımını bir süreçtir ve bu nedenle derece olarak ölçülebilir (Mizrahi, 2009, s. 308-309). Büyük ölçüde, kapasite geliştirmeyi ölçme zorluğu, tanım

gereği kapasite artırımının, tanımı ve sayısallaştırılması daha kolay olan nihai bir sonuçtan veya bir çıktıdan (kapasite sonuçları) ziyade bir süreç olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, geliştirme farklı derecelerde kapasiteye yol açabilir (Mizrahi, 2009, s. 309). Dahası, kapasite geliştirmeye odaklanmak sonuçlara veya çıktılara odaklanmaktan daha az cazip gelmektedir. Bu durum ayrıca, performansa yol açan bu süreci ve kapasiteyi ölçmek için neden daha az çaba sarf edildiğini de açıklamaktadır. Elbette, performans sonuçlarını ölçerek kapasite geliştirmeyi dolaylı olarak ölçebiliriz. Mantık olarak bir kuruluşun veya kurumun işlevlerini yerine getirme kapasitesinin daha yüksek olması durumunda, performansı da muhtemelen artacaktır. Ancak kapasite artırma göstergeleri ile performans göstergeleri birbirine ikame edilemez. Kapasite ve performans birbiri ile ilgili olsa da, bunlar eş anlamlı değildir ve bu kavramları ayırt edememek yanıltıcı sonuçlara yol açabilir (Mizrahi, 2009, s. 310). Kapasite geliştirme ölçümleri doğal olarak niteliksel olabilir ve zaman dilimini gerektirir, çünkü kapasite zamanla güçlendirilir. Daha da önemlisi, kapasite artırımı, bireysel ve kurumsal düzeyde karmaşık bir öğrenme sürecini, adaptasyonu ve tutum değişimini içerir. Morgan'ın doğru bir şekilde belirttiği gibi, spektrumun girdiler ve çıktılar kısımlarında ölçümler vardır ve hizmet sunumu ile performans sonuçlarına hitap eden birçok gösterge bulunabilir. Bununla birlikte, gösterge spektrumunun ortasında, karmaşık ve belirsiz kalan kapasite geliştirme ile ilgili bir “kara kutu” bulunmaktadır (Morgan, 1997; Mizrahi, 2009, s. 311).

İyi süreçler ve güçlü kapasite kendi içinde bir nihai sonuç değildir. Örneğin yönetimlerin okullaşmayı, halk sağlığını, kamu güvenliğini ve ulusal savunmayı sağlamasını istiyoruz. Böyle bir şey, yönetim kalitesinin alternatif bir ölçüsünü, yani nihai çıktının ölçümlenmesini önermektedir. Bürokrasinin süreç tanımları ile ilgili sorun, süreçlerin tanımlanmış olmasına rağmen, hükümetlerden beklenen olumlu çıktılarla gerçekte ilişkili olmayabilir (Fukuyama, 2013, s. 13).

Addison'a göre kapasite, yönetim düzenlemelerini performansa bağlayan kavramsal bir olgudur (Addison, 2009, s. 17). Bu literatür, kapasite oluşturmaya yardımcı olacak kapasiteyi tanımlamak ve buna bağlı olarak bağımlı bir değişken olarak ele almakla birlikte, “prosedürel politika aracı” olarak kapasite geliştirme (Howlett 2000), politika

kararından politika sonucuna kadar geçen süreçte araya giren bir değişken olarak işlev göstermektedir (Addison, 2009, s. 18). İdari kapasite, politika uygulamasına ilişkin analitik literatürde temel (çekirdek) bir değişken olarak ele alınmaktadır; bu kapasite, politika oluşturmaya yönelik bir dizi politik ve idari davranıştan oluşan dinamik bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Addison, 2009, s. 19). Bununla beraber yönetim veya yönetim kapasitesi kavramı statik değildir. Bir geminin belirli bir miktarda sıvı tutabilme ya da bir bilgisayarın çok fazla veriyi saklayabilme potansiyelini ölçmek anlamındaki fiziki kapasite gibi değerlendirilmemelidir (Honadle, 2001, s. 82).

Yönetsel kapasite, en geniş manada yönetim sistemlerinin girdileri ve çıktılarını (veya sonuçlarını) tanımlamaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 271). Hou vd. (2003, s. 15) kapasiteyi örgütsel kaynaklar, yönetim özellikleri ve politika sonuçları arasında bir bağlantı olarak düşünmektedir. Yönetimin önemli olduğu gittikçe yaygınlaşan tartışmalara dayanarak, performansın ve kapasitenin doğasını bağlantılı kavramlar olarak anlamaya yönelik yeni girişimler gözlemlenmektedir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 272). Bu doğrultuda Government Performance Project (GPP), kaynaklar ve sonuçlarla ilgili geleneksel politika-performans denkleminde kara kutu (black box) olarak ifade edilen aracı değerlendirmeye odaklanmıştır. Bu yaklaşımda devlet yönetimi kötü çalışırsa kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişki zayıflamakta ve politika sonuçları istenilen düzeyde gerçekleşmemektedir (Ingraham ve Donahue, 2000, s. 292-295; Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

Morgan (2006), kapasitenin basitçe sonuca yönelik bir araç olduğu düşüncesini desteklememektedir. Uygulamada ise kapasitenin hem kendi içinde nihai bir sonuç hem de diğer kalkınma hedeflerinin bir aracı olarak görülmesi gerektiği inancını taşımaktadır. Gerçekten de, kapasiteyi başlı başına bir sonuç olarak ele alan stratejik düşüncenin, bireylerin ve örgütlerin daha iyi iş yapma becerisini geliştirmede ortaya konan çabanın önemli bir bileşeni olarak görmekteyiz. Bu bakış açısı, yalnızca araştırmacılara ve analistlere yönelik bir semantik meselesi değildir. Uygulamada kapasiteye yatırım yapmak ile sonuçları iyileştirmek arasındaki karmaşık ilişkileri ayırt etmek hep sorun teşkil etmiştir. Kendi yöntemleriyle, bazı sistemler, yukarıda açıklanan kapasiteye ilişkin üç perspektifi dengelemiş ve uygulamıştır. Kapasiteyi ve sonuçları

araç ve çıktılar olarak konumlandırmayı başaran bir karma sistem oluşturulmuştur (Morgan, 2006, s. 11-12).

Forbes ve Lynn (2006) yönetim araştırmasında kamu yönetimi için bir anahtar kelime araması yaptıklarında, yönetimin hem girdiler hem de örgütsel performansın çıktıları anlamına gelmesi için kullanıldığını tespit etmişlerdir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 272). Bu nedenle, örgütsel kapasitenin tanımlanmasındaki zorlukların çoğu, hem bir girdi hem de bir çıktı, bir kaynak ve bir süreç olarak, örgütün birden fazla niteliğe dayanmasından kaynaklanmaktadır. Sowa vd. (2004) örneğin, kapasitenin hem süreçleri hem de yapıları içeren bir kavram olarak ve hem niceliksel (örneğin resmi belgelerin varlığında) hem de niteliksel (örneğin personelin görevlerin yerine getirilmesi üzerindeki tutumu) bir yapı olarak en iyi şekilde görülebileceğini ifade etmektedir. Bu nedenle, kavramın işletimsel hale getirilmesi, araştırmaların yalnızca belirli bir bağlam için en uygun olan ölçekleri tanımlamakla kalmayıp, aynı zamanda sıklıkla subjektif verilerden nesnel ölçümler almasını da gerektirmektedir (Christensen ve Gazley, 2008, s. 271–272).

Literatürde sadece çıktı veya girdi taraflarına odaklanan ölçümlerin her ikisinin de kusurlu olduğu görüşünü paylaşan yazarlar mevcuttur (Lodge ve Wegrich, 2014, s. 15; Akt.: Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 16-17). Örneğin girdi odaklı kapasite kavramına mesafeli olan yazarlar, kapasitenin, federal fon arayışına kıyasla yerel sorunların çözümü üzerine ele alınmasının daha iyi olacağı kanısına varmışlardır. Başka bir deyişle, girdileri çekmek örgütsel kapasite için hayati öneme sahiptir, ama tek başına, yetersiz bir kapasite kavramıdır (Honadle, 1981, s. 579-580). Dolayısıyla bu yaklaşıma göre tüm bu boyutların tek bir idari yetenek endeksi halinde toplanması yerine ayrı tutulması tercih edilmektedir. Bunun iki temel nedeni vardır: Birincisi, yapısal örgütsel özellikler, belirli bir düzende olmayan kategorik değişkenler şeklini almaktadır. İkincisi ise, idari girdiler ve çıktılar oldukça farklı davranmakta ve bu nedenle tek başına bilgilendirici nitelikte olmaktadır (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 17-18).

Bazı idari kapasite tanımları, biçimlendirici ya da yansıtıcı kapasite göstergelerinin seçimini belirlemektedir. Dolayısıyla, idari kapasite ile ilgili herhangi bir analizin

amacı, tanımın niteliği ve gösterge seçimi ile ilgili kararları şekillendirmelidir. Bu seçimlerin araştırma tasarımı üzerindeki etkilerinin bir örneği, Carpenter'ın (2001, s. 47) bürokratik otonominin yükselişine ilişkin nitel analizidir. Carpenter, kapasiteyi bir eşik olgusu olarak tanımlamaktadır; örneğin kapasite, bürokrasinin faaliyetlerini yetkinlikle, yolsuzluk ve suistimal olmaksızın yerine getirmesi söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Performans kalitesine bağlı olarak, kapasite yansıtıcı göstergelerle belirlenmelidir. Örneğin, bürokrasi içindeki kamusal politika yeniliklerinin, yüksek kapasitenin göstergesi olarak başlatıldığına dair kanıtlar sunulmaktadır. Bu analizdeki kapasite bağımsız değişken olarak hizmet etmektedir. Bağımlı değişken olarak bürokratik özerklik, çeşitli yansıtıcı göstergeler yoluyla da tanımlanmaktadır. Ancak bu gösterge, ortaya konan kapasitenin özelliklerinden ayırt edilemez. Carpenter'ın de (2001, s. 47) belirttiği gibi, bürokratik otonominin belirleyicisi de bürokratik kapasitenin nihai sonucudur. O halde nasıl açıklayıcı ve bağımlı değişkenleri birbirinden ayırabiliriz? (Addison, 2009, s. 16) Bu iddianın sonucu olarak, idari kapasite, belirli bir idari sistemin içsel bir özelliğini ya da kabiliyetini ifade etmekte ve ampirik analizlerde gizli bir değişken olarak ele alınması gerekmektedir (Addison, 2009, s. 17-18).

Kapasitenin tanımlanması için biçimlendirici veya yansıtıcı araçların seçimi, kapasitenin analizdeki rolü açısından hayati önem taşımaktadır. Kapasite açıklamalarını kamu idare sisteminin kurumsal alanı içinde tanımlamak isteyen araştırmacılar için, genel olarak kapasitenin yansıtıcı göstergelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Tersine, bürokratik performansın veya sosyal sonuçların çeşitli ölçütleri üzerindeki kapasitenin etkisini analiz eden araştırmacılar için, biçimlendirici bir kapasite göstergesi genellikle tercih edilebilir. Aksi halde, araştırmacı hem bağımsız hem de bağımlı faktörleri belirtmek için aynı olguyu kullanır (Addison, 2009, s. 17).

Gözlem araçları ile ilgili olarak, kapasite, biçimlendirici göstergeler kullanılarak işletimsel hale getirildiğinde, gösterge tercihlerinin ölçüm geçerliliği, kapasite değerlerinin kurumsal etkiler veya performans sonuçları ile ilişkilendirilmesine kadar bir hipotez olarak kalmaya devam etmektedir. Benzer şekilde, kapasite, yansıtıcı göstergeler kullanılarak işletimsel hale getirildiğinde, performans ölçütünün bürokratik

faaliyetler dışındaki dinamikler tarafından etkilenmesi nedeniyle performansın yüksek olması durumunda yüksek kapasite varsaymak bir hata olur. Yansıtıcı ölçümlerin, geçerli kapasite göstergeleri olarak teyit edilmesi için bürokrasinin gözlenebilir unsurları ile ilişkilendirilmelidir. Ayrıca, kapasitenin biçimlendirici veya yansıtıcı göstergelerle dolaylı olarak gözlemlenip gözlemlenmeyeceğine karar verirken, araştırmanın amaçları dikkate alınmalıdır. Eğer bürokrasi içinde yer alan belirli yapısal biçimler veya unsurların idari kapasite ile ne ölçüde ilişkili olduğu analiz edilmek isteniyorsa, yansıtıcı kapasite göstergeleri tercih edilebilir. Eğer idari kapasitenin performans üzerindeki etkileri tahmin edilmek isteniyorsa, biçimlendirici kapasite göstergeleri tercih edilir. Bu kararlarda dikkat eksikliği, totolojik istatistiksel analize veya bağımlı ve bağımsız faktörleri ayırt etmede zorluklara yol açabilir (Addison, 2009, s. 17-18).

1.3.3. Kamu Yönetimi Yaklaşımları Çerçevesinde İdari Kapasite

Yönetişim türlerine ilişkin daha geniş çaplı bilimsel tartışmalar, toplumsal gelişmeler ve yönetim hakkındaki mevcut teorilere kıyasla bu yeni yönetim türlerinin idari kapasitelerini nasıl anlayabileceğimize odaklanmıştır. İdari kapasite izole bir olgu değildir, fakat temel toplumsal ve bilimsel tartışma alanında yer almalıdır. Genişleyen idari kapasite, daha geniş bir toplumsal ve idari yenileme sürecinin bir parçasıdır (Nelissen, 2002, s. 7). Bilimsel bir bilgi olarak kapasite konusu, daha geniş bir kalkınma literatüründe zayıf bir entelektüel duruşa sahiptir. İnsanların güvenle istifade edebileceği, kabul görmüş ve test edilmiş bir teori ile birlikte gelmemektedir (Morgan, 2006, s. 5).

Geleceği değiştirmek veya yeniden tasarlamak için proaktif stratejiler ile bugünden hazırlık yapmak, kısa vadeli gerçekliklere uyum sağlarken gerekli bir seçenek olabilir, ancak değişken bir küresel ortamda meşruiyet ve demokratik haklar için mücadele ederken ihtiyatlı tedbirler alınmalıdır. Uyum sağlamaya yönelik bu stratejik seçim, 1960'lardan bu yana var olan sistem teorisine, durumsallık ve kurumsal teorilere, sonrasında gelişen kaos, karmaşıklık ve dönüşüm teorilerine yansımıştır. Bu doğrultuda

yönetişim, yönetimde kapasite geliştirme ve kalkınma için ihtiyatlı bir stratejinin olması gerekmektedir (Farazmand, 2009, s. 1010).

Nelissen (2002), idari kapasitenin araştırılabilir hale getirilmesi için, teorik ve pratik idari kapasite arasındaki ayrımı, belirli değerlere farklı vurgu yapan üç yönetim bilimi yaklaşımına bağlamaktadır. Bunlar hukuki, ekonomik-işletme ve politik-toplumsal (juridical, economic-business, political-societal - JEP) yaklaşımlardır (Nelissen, 2002, s. 8). Hukuki yaklaşım, bir hükümetin, anayasa, demokrasi, çeşitli hükümet organları arasındaki iş bölümü içerisinde yer alan anayasal devlet bağlamında faaliyet göstermesinden doğan taleplerle ilgilidir. Hukuki yaklaşım bağlamında, yasallık ilkesi, temel hakların korunması, hükümetin adalete bağlılığı, hükümetin şiddeti kullanma konusundaki tekeli, hukuk ve düzeni sağlama görevi, yargı bağımsızlığı gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Genel olarak, hükümet eylemi ve dolayısıyla idari kapasite, kanundan önce adil yargılama, adalet ve eşitlik gibi hukuki talepleri karşılamak zorundadır (Nelissen, 2002, s. 12). İdari kapasitenin ekonomik-işletme yaklaşımı, kamu görevlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi talepleri ile ilgili olmak durumundadır. Bu tür taleplerin örnekleri, etkililik, verimlilik, uygulanabilirlik, sürdürülebilirlik, esneklik, işlem basitliği gibi taleplerdir. Bu talepler daha çok 1980'lerin ikinci yarısında dikkat çekerken, aslında yeni de sayılmazlar. Modern Amerikan kamu yönetiminin babası olan Thomas Woodrow Wilson, hükümet çalışmalarını daha işletmecisi bir yaklaşımla savunmuştur. Bu yaklaşımdaki merkezi kavramlar sadelik, etkinlik ve verimliliktir. Politik-toplumsal bir yaklaşım, demokrasinin yapısındaki değeri kabul etmektedir. Siyasi temsil, politik hesap verebilirlik, otorite dağılımı, kontrol ve denetim, açıklık ve siyasal katılım gibi konular bu kapsamda düşünülebilir (Nelissen, 2002, s. 13). Bu üç yaklaşım (JEP triangle), yeni yönetim türlerini değerlendirmenin bir yolu olarak kullanılabilir. Bu üç yaklaşımdaki çeşitli ilkelere göre yönetimleri değerlendirirsek, idari kapasitenin niteliğine dair bir izlenim oluşturmak mümkün olabilecektir (Nelissen, 2002, s. 14-15).

Kamu performansında kritik öneme sahip faktörler üzerine gelişen literatür, kapasitenin ne anlama geldiğine dair bir dizi perspektif sunmaktadır. Hou vd. (2003) idari kapasite ve yönetim kabiliyeti yaklaşımı şeklinde ikili bir perspektife ayırmaktadır. İdari

kapasite yaklaşımı, idari eylemi düzenleyen politikaların, prosedürlerin ve hükümet performansını iyileştirmek için tasarlanan kaynakların önemini irdelemektedir. Kapasite yaklaşımı kamu yönetimi alanında tartışılma eğilimindedir. Yönetişim kabiliyeti yaklaşımı, siyasi aktörlerin kendi eylemlerini ve başkalarının eylemlerini inandırıcı bir şekilde bağladığı kuralların dikkate alınmasını içeren daha geniş yönetim yapılarına odaklanmaktadır. Yetenek perspektifi, sınırlı siyasi seçimin, hukukun üstünlüğünün ve diğer kurumsal yapıların önemini vurgulamaktadır ancak arzu edilen idari davranışların doğasını ortaya çıkarmakta yetersiz kalmaktadır (Hou vd., 2003, s. 298).

Çekirdek kavram olarak kapasiteye erken atıflar, politik gelişim üzerine yapısal-işlevselci literatürde görünür (Addison, 2009: 7). Kapasite, 1980'lerin ortalarında ortaya çıkan devlet yapısının daha sonraki devlet merkezli analizlerinde de çekirdek bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Daha önceki Marksist, işlevselci ve liberal teorilerden farklı olarak, bu yaklaşımlar, “devletin (sivil topluma karşı yapısı, kapasitesi ve gücü) sınıf güçlerinin bir yansımasına indirgenemeyeceğine” dayanmaktadır (Addison, 2009, s. 9). İdari kapasite, politika delegasyonu konusundaki kamu tercihi literatüründe aracı bir faktör olarak yer almaktadır. Bu literatür, bürokrasinin bürokrasiyi kontrol etme ve yönetme kabiliyetini etkileyen politikacı-bürokrat ilişkisinin temel yönlerini ayırmak için bürokrasiyi uzun yıllar boyunca rasyonel bir birim olarak ele almıştır. Bunu yaparken, bürokrasilerin değişken yetenekleri kuramlarda hiçbir rol oynamamış; daha ziyade, teoriler yüksek düzeyde bürokrat uzmanlığını varsaymıştır (Huber ve McCarty, 2003; Akt.: Addison, 2009, s. 9-10). Skocpol'in (1992) yapılandırılmış politika perspektifi ise bürokratik kapasiteyi politika değişikliği açıklamalarının merkezine yerleştirmektedir. Bu perspektifte, herhangi bir zamanda örgütsel kapasitelerin kapsamı, sosyal grupların özellikleri ve taleplerinin yanı sıra, politika yetkililerinin yaptığı politika katkılarını da etkilemektedir (Addison, 2009, s. 12).

Devlet kapasitesi hakkında düşünmeye yönelik önyargı, rasyonel tercih teorisyenleri arasında özellikle güçlüdür. Bu okul, bütün devletlerin yırtıcı olma gücüne sahip olduğunu ve devlet kapasitesinin nereden geldiğini ya da zaman içinde nasıl arttığını veya azaldığını nadiren gündeme getirmektedir. Açıkçası, herhangi bir kuruluştaki

kapasite, normlar, örgüt kültürü, liderlik ve ekonomik teşviklere dayanan bir modele kolayca sığmayan diğer faktörler tarafından çok fazla etkilendiği için, rasyonel bir devlet kapasitesi teorisi geliştirmek oldukça zor görünmektedir (Fukuyama, 2013, s. 16). Bu doğrultuda hem teorik hem de pratik nedenlerden ötürü, kapasite kavramının özünü yakalamak için minimalist bir yaklaşımın, geniş bir araştırma yelpazesinde devlet kapasitesini tanımlama ve ölçmede en etkili yol olduğu tartışılmaktadır (Hanson ve Sigman, 2013, s. 21).

1.3.4. Avrupa Birliği ve İdari Kapasite

Genel idari kapasite kriterleri, ilk olarak Haziran 1993'te Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi sonuçlarında tanımlanan Avrupa Birliği (AB) üyelik kriterlerinin tanımlanması ve operasyonel hale getirilmesi sürecinde geliştirilmiştir. Kapasite gereksinimleri, demokrasi veya İç Pazar konularında nispeten açık bir şekilde belirtilirken, idari kapasite alanında, geniş kapsamlı üyelik gereklilikleri sadece çok yakın bir zamanda tanımlanmıştır (Verheijen, 2000, s. 9). Üye devletler, Roma Anlaşması'nın 5. maddesi uyarınca, AB üyeliğinden doğan yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli tüm tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu hükmün, üye devletlerin idari kapasiteleri için ciddi etkileri vardır. İdareleri, AB mevzuatının, direktiflerinin ve kararlarının zamanında uygulanmasını sağlamak için devletin AB karar verme sürecine katılma yeteneğini sağlama kapasitesine sahip olmalıdır. Ayrıca, AB tarafından sağlanan bütçe araçlarının etkin bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Verheijen, 2000, s. 10-11).

Genişleme yönetimi, topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması için gerekli olan kurumların oluşturulması olarak tanımlanan idari kapasiteye veya kurum inşasına odaklanmıştır. Adayların AB'nin çok düzeyli yönetim sisteminde işlev gösterecek yeterli idari kapasiteye sahip olduklarını göstermeleri gerektiğinden, idari yapıların gelişimi de bir katılım koşulu haline gelmiştir (Dimitrova, 2002, s. 178). İdari kapasite gereksiniminin veya bürokrasi kriterinin ortaya çıkması, Kopenhag kriterlerini belirlemeye yönelik ilk çabalarda görülmektedir. Bunu Aralık 1995'te, Madrid Avrupa Konseyi'nin idari yapıların düzenlenmesine yönelik kararları izlemiştir. Madrid Konseyi, daha önceki genişlemelerde emsali olmayan, adayların değerlendirmelerinin

sadece yeterli sektörel idari kapasitenin mevcudiyetinin gerekliliğinden bahsettiği, ancak üyelik hazırlıklarında hiç önemli bir konu haline getirmediği bir koşulu şart koşturmuştur. 1997'de ortaya çıkan ve Komisyonun adaylar hakkındaki görüşlerini içeren Gündem 2000'de Komisyon, Madrid kararlarını izlemiş, ancak idari kapasiteyi tamamlayıcı bir görev olarak değil, katılım için ilk üç Kopenhag kriterinin bir parçası olmak üzere gerekli bir şart olarak ortaya koymuştur (Dimitrova, 2002, s. 179-180).

Daha önceki genişlemelerde AB, üyelik kriterleri olarak idari kapasitelere büyük önem vermemiştir. Örneğin Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in idari kapasitelerinin yeterliliği konusunda şüpheler mevcuttur. Bu şüpheler, bu devletlerin katıldığı Topluluğun mevcut Avrupa Birliği'ne kıyasla çok farklı, daha az karmaşık ve az gelişmiş bir örgüt olduğu dikkate alınsa bile geçerlidir. İdari kapasite, AB için, sadece Orta ve Doğu Avrupa genişlemesiyle ilgili olarak değil, aynı zamanda Kıbrıs, Malta ve Türkiye gibi diğer aday ülkelerin katılım süreçleri için de giderek daha önemli bir konu haline gelmiştir (Verheijen, 2000, s. 13).

Genel yönetim kapasitelerinin genişleme sürecinde önemli bir konu olarak kabul edilen ilk açık göstergenin, Birliğin İç Pazarına Entegrasyonu için Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Hazırlanmasına İlişkin Beyaz Kitapta idari kapasitelere yapılan göndermeler ile sağlandığı görülmüştür. Beyaz Kitap, sektörel idari gerekliliklere kapsamlı bir atıfta bulunurken, AB'nin işleyişinde gerekli olan yatay kapasiteler hakkında daha sınırlı açıklamalar yapmaktadır. Madrid Avrupa Konseyi'nin Aralık 1995'teki sonuçları, konuya daha ayrıntılı bir şekilde değinmeden, üyelik için açık bir ölçüt olarak ilk kez idari kapasiteleri belirtmiştir (Verheijen, 2000, s. 13-15). Madrid Avrupa Konseyi kararları göz önünde bulundurulduğunda, temel ihtiyacın tek pazar, rekabet ve benzeri gibi müktesebatin uygulanması için kilit alanlarla ilgili olarak idari kapasiteyi değerlendirmek olduğu görülmüştür (Dimitrova, 2002, s. 183).

İlk kez kendi başına bir kriter olarak kullanılan idari kapasite, Temmuz 1997'de yayınlanan Komisyon Görüşlerinde yer almıştır. Komisyon, yirminci yüzyılın sonlarında Batı Avrupa'daki kamu yönetimi reformunun merkezinde yer alan yeni kamu işletmeciliği modelinin yerine klasik, Weberyan kamu yönetimi modelini dolaylı olarak

tercih etmiştir (Dimitrova, 2002, s. 186). Bu görüşlerde referanslar, topluluk müktesebatının belirli unsurlarının sağlanması için yalnızca idari kapasitelere değil, aynı zamanda genel idari kapasitelerin geliştirilmesi ihtiyacına da yapılmıştır. Dahası, bu görüşler, Avrupa Komisyonu'nun yeterli bir idari sistem olarak gördüğü şeylerin çerçevesini de göstermiştir. Kriter ise Kasım 1998'de yayınlanan Komisyon İlerleme Raporlarında daha da geliştirilmiştir (Verheijen, 2000, s. 21).

Kamu yönetiminin genel kalitesine ilişkin Görüş ve İlerleme raporlarında bahsedilen ana konular şunlardır (Verheijen, 2000, s. 22-23):

- tarafsız ve profesyonel bir yönetimin geliştirilmesi (bir kamu hizmeti yasasına dayanarak);
- personel eğitim sisteminin geliştirilmesi;
- yeterli politika geliştirme ve politika koordinasyon kapasiteleri;
- etkin bir hesapverebilirlik sistemi (özellikle İç ve Dış Mali Kontrol sistemi üzerinde durularak);
- AB işlerini yönetmek için özel yapı ve prosedürlerin ne ölçüde uygulandığı.

Avrupa Birliği'nde idari kapasite kavramı yatay (profesyonel kamu hizmetleri ve personeli, hesap verilebilirlik sistemi, net idari yapılar vb.) ve dikey (sektörel) olmak üzere iki açıdan ele alınmaktadır. AB, birliğe katılım öncesi aday ülkenin yatay idari kapasitenin belirli bir düzeyde olmasını talep etmektedir (Uçar-Kocaoğlu, 2013, s. 35). Bu doğrultuda AB'nin özellikle yatay idari kapasitelere ilişkin beklentilerini karşılamak üzere SIGMA programı tarafından 1999 yılında "AB Üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Anahatları (Control and Management System Baselines for European Membership)" adlı bir çalışma yayınlanarak altı önemli alanda kamu yönetiminin temel hatları belirlenmiş ve yatay idari kapasiteyi değerlendirmede yeni bir sistem öngörülmüştür. Bu temel alanlar, politika oluşturma ve eşgüdüm, kamu hizmeti, kamu alımları yönetim sistemi, kamu harcamaları yönetim sistemi, kamu mali kontrolü ve kamu sektörü dış denetiminden oluşmaktadır (Uçar-Kocaoğlu, 2013, s. 35-36).

1999 yılında SIGMA, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (European Principles for Public Administration)” başlıklı bir rapor yayınlamış, AB’ye katılım yönünde kamu yönetimi reform hedeflerinin açık ve net olmadığını vurgulanmıştır. Bununla birlikte zamanla iyi yönetişimin temel öğeleri hakkında bir görüş birliğinin oluştuğu belirtilmiştir. Bu öğeler güvenilirlik ve hukukun üstünlüğü, etkinlik ve etkililik, hesap verilebilirlik, açıklık ve şeffaflık, teknik ve idari yetenekleri, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımının sağlanması şeklindedir. Bu uzlaşılan ilkeler, AB ülkeleri tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkelerini meydana getirmiştir (Uçar-Kocaoğlu, 2013, s. 34-36).

OECD Kamu Yönetimi Servisi (PUMA) kapsamında faaliyet gösteren ve esas olarak AB PHARE programı tarafından finanse edilen SIGMA programı, aday devletlere teknik destek hizmetinin yanı sıra Avrupa Komisyonu’nun Orta ve Doğu Avrupa’daki kamu yönetiminde kapasite geliştirmeyi teşvik etmede başlıca araçlarından biri olmuştur (Verheijen, 2000, s. 24). SIGMA temel değerlendirme aracının geliştirilmesine rağmen, idari kapasite anlaşılması zor bir kavram olmaya devam etmiştir. Bir Komisyon kaynağına göre, mevcut aday ülkeler arasında idari kapasiteyi değerlendirmenin hiçbir yolu bulunamamıştır. Sadece idari kapasite engeli koyulan Merkez ve Doğu Avrupalı adayların durumunda değerlendirme söz konusu olmuştur (Dimitrova, 2002, s. 183).

1998 Komisyon İlerleme Raporları, aday devletlerin çoğunda ve hatta AB’ye katılımlarını müzakere eden ilk ülkeler grubuna dâhil olan devletlerde dahi kamu yönetimi kapasitelerini zayıf olarak değerlendirmiştir (Verheijen, 2000, s. 26). İdarelerin düşük kalitesi, son yıllarda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yaşadığı ekonomik krizler için önemli bir açıklayıcı faktör olarak değerlendirilmektedir. Bu durum özellikle, idari başarısızlık ve yolsuzluğun 1996-1997’deki ağır ekonomik krizde önemli bir faktör olarak görüldüğü Bulgaristan için geçerli olmaktadır. Genel idari kapasite kriterini tanımlayan ilk gerçek girişim, 1999 tarihli İlerleme Raporu’nun hazırlanmasında yer alan idari kapasite çerçevesinin tanımlanması ile tamamlanmıştır (Verheijen, 2000, s. 27-28).

Economist dergisine göre AB, yeni idari ve yargısal yapıların ortaya çıkmasıyla birlikte birliğe üyeliği şartlı sunmuş, ancak yönetimin kalitesini değerlendirmek için hiçbir

mekanizma oluşturmamıştır. Bu nedenle, AB'nin rehberliği altındaki kurum inşası, kalıcı ve istikrarlı kurumların oluşturulmasına yol açmayabilir. Bunun ilk sebebi, idari kapasite konusunda AB'nin güçlü ve tutarlı bir modele sahip olmamasıdır. İkinci ve en önemli sebep, en azından bazı durumlarda, kurum inşa çalışmasının iç politik aktörlerin tercihlerini dikkate almamasıdır (Dimitrova, 2002, s. 186).

Genişleme ilerledikçe, idari kapasite gereklilikleri önem kazanmış ve karmaşık hale gelmiştir. Kurum inşası, aday ülkelerin ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasiteyi güçlendirmek için gerekli yapıları, stratejileri, insan kaynaklarını ve yönetim becerilerini geliştirmelerine yardımcı olma süreci olarak tanımlanmaktadır. Ancak, mevcut literatürde açık bir idari kapasite tanımı ya da güçlü ve tutarlı bir değerlendirme modeli bulunmamaktadır (Milio, 2007, s. 433). Örneğin, Komisyon, her biri çok farklı fiziksel, iklimsel, ekonomik ve sosyal özelliklere sahip olan 27 üye ülke üzerindeki belirli bir politikanın etkilerini tahmin edebilecek bir etki değerlendirme kapasitesine sahip değildir (Schout ve Jordan, 2008, s. 960).

Tüm bu eksikliklere rağmen İş Çevresi ve Kurumsal Performans Anketinin (BEEPS) değerlendirmesine dayanan 2006 tarihli “İş Yapma” raporu ve “Dönüşüm İçerisinde Yolsuzlukla Mücadele” raporu, idari kapasite göstergeleri ve yatırım ortamı göstergeleri iyi performans gösteren devletler arasında yüksek düzeyde bir korelasyon olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, idari kapasitede yüksek performans gösteren Letonya ve Litvanya, “İş Yapma” derecelendirmelerinde üst sıralarda yer alırken, Polonya, Slovenya ve Macaristan gibi zayıf reformcular daha alt sıralarda yer almaktadır (Verheijen, 2007, s. 30). Bu nedenle, İş Yapma (Doing Business) Anketine dayanarak, zayıf idari kapasite ve prosedürlerin yatırım ortamının kalitesi üzerinde ciddi bir etkisi olduğu söylenebilir. Zayıf idari kapasite, yalnızca AB'de faaliyet gösterme kabiliyetini doğrudan etkilemekle kalmaz, daha da önemlisi, rekabet gücünü de etkilemektedir (Verheijen, 2007, s. 30-31).

Yapılan çalışmalar neticesinde AB'nin daha az hiyerarşik bir şekilde yönetebilmek için idari kapasite inşasını çok daha fazla ciddiye alması gerektiği sonucuna varılmıştır (Schout ve Jordan, 2008, s. 962). Falkner vd. (2004), üye devletlerin yetersiz mali ve

personel kaynakları nedeniyle oluşan idari eksikliklerinin, politika tasarısı sürecindeki siyasi muhalefete nazaran AB hukukuna uyulmamasında daha etken bir faktör olduğunu tespit etmiştir. Hille ve Knill (2006, s. 533), katılım öncesi aday ülkelerdeki AB gerekliliklerinin yerel olarak uygulanma sürecini değerlendirirken bürokratik kapasitenin, politik sistemin doğasından daha önemli olduğunu tespit etmiştir (Addison, 2009, s. 16).

Birçok araştırma, idari kapasite değişkenlerinin, belirli ülkelerin veya bölgelerin Yapısal Fonların (SF) uygulanmasında belirli bir performans düzeyine ulaşmadaki çeşitliliğini açıklayıp açıklayamadığını incelemiştir. Bu çalışmalar bir ülkenin idari kapasitesi ile Avrupa fonlarını yönetme konusundaki performansı arasında bir bağ kurmaktadır. Aslında idari kapasite ile ülkelerin dış yardımları yönetmedeki doğal yetenekleri tespit edilip açıklığa kavuşturulması hedeflenmektedir (Surubaru, 2017, s. 848). Bu amaç doğrultusunda, idari kapasitenin, kurumların kendi kuralları ve prosedürlerine göre AB yapısal fonlarını yönetme kabiliyeti ile ilişkili olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle, idari kapasitenin dört temel eylem tarafından tanımlandığı savunulmaktadır: yönetim, programlama, izleme ve değerlendirme (Milio, 2007, s. 432).

1.3.5. İdari Kapasite ile İlgili Mevcut Çalışmalar

Kamu yönetimi literatüründe bir kavram olarak idari kapasitenin artması, ABD'de kapasite oluşturma çabalarının genişlemesine denk düşmektedir. Kapasite üzerine araştırma yapmayı öneren ilk çalışmalardan biri de 1954 Devletlerarası İlişkiler Komisyonu'nun devlet kapasitesidir (Milligan, 1954). 1960 yılında Graham (1960), yönetim kapasitesinin nasıl ölçülebileceğini araştırmak için akademisyenleri teşvik etmiştir. 1970'lerde ve 1980'lerde siyasal reformlar, federalden eyalet ve yerel yönetimlere devredilmiş ve merkezi olmayan sorumluluklar olarak akademik ilgi yoğunlaşmıştır. 1974'te ABD Yönetim ve Bütçe Bürosu tarafından oluşturulan bir komite, hem yürütme hem de yasama açısından yerel yönetim kapasitesinin niteliğini belirlemeye çalışmıştır (Addison, 2009: 17).

1996-2003 yılları arasında Patricia Ingraham tarafından “Government Performance Project” kapsamında ABD’de yerel birimlerin idari kapasitesine ilişkin çalışmalar yapılmış ve The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse University tarafından araştırma bulguları değerlendirilmiştir. İdari kapasitenin örgütsel çıktılar üzerindeki etkisini araştırmayı hedefleyen birçok araştırmacı, projenin araştırma çerçevesini kullanmıştır. Bu proje kapsamında yapılan araştırma, idari kapasiteyi ölçmeyi hedeflemiş ve yönetsel alt sistemleri en uygun bir şekilde tanımlayan kriterler çerçevesinde yerel birimleri rakamlarla değerlendirmiştir. GPP, eyaletlerin idari kapasite farklılıklarını ayırt edebilmeyi sağlamış ve performansı değerlendirmede yalnızca yönetsel faktörü ele almıştır. Eyaletin her düzeyinde bulunabilecek temel yönetim fonksiyonları olmak üzere 5 yönetim sistemi bileşeni; finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi, sermaye yönetimi, bilgi teknolojisi yönetimi ve sonuç odaklı yönetimden oluşmaktadır (Ingraham, 2007, s. 6-8; Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

Milio’nun çalışması, İtalya’daki kapasite derecelerini test etmek için diğer ülkelerde de uygulanabilecek idari kapasite tanımını sunmaktadır. Aslında, diğer yazarların da belirttiği gibi, mevcut literatür açık bir tanım ya da güçlü ve tutarlı bir idari kapasite modeli sağlamada başarısızdır. Çalışma bu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Örnek olay analizi, kapasitenin düşük olduğu bölgelerde tüm uygulama sürecinin yavaşladığını göstermektedir (Milio, 2007, s. 430). Çalışma, 2000–2006 döneminin ilk dört yılında idari kapasitenin temel bileşenlerini araştırmış, ancak geçmiş programlama dönemlerine sürekli olarak başvurmuştur. Analizlerin ortaya koyduğu gibi, idari kapasite bileşenleri Basilicata’da tamamen mevcutken, Sicilya’da birçoğu eksiktir (Milio, 2007, s. 432). Milio, iki ana sebep üzerinde durmaktadır. Birincisi, güçlü bir hiyerarşik organizasyon yapısının olduğu yerde, koordineli yönetim ve programlama faaliyetlerinin yürütülmesi daha zor görünmektedir. Bu faaliyetler aynı zamanda bölgesel yönetimin büyüklüğünden de etkilenmektedir, yani daha fazla alt bölümlerin mevcut olması, kontrol edilmeleri ve koordineli bir şekilde çalışmalarını daha da zorlaştırmaktadır. İdari kapasitedeki değişmeyi belirleyen ikinci faktör, yönetim istikrarı olarak görülmektedir. Nitekim yönetim istikrarsızlığının Sicilya’da olduğu gibi yüksek olmasının, idari devamlılık, dakiklik programlaması, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin

geliştirilmesi ve iyileştirilmesi konularında güçlü yan etkileri olduğu ortaya çıkmıştır (Milio, 2007, s. 436-437).

Cingolani ve Fazekas'ın çalışması, ihalelerin rekabet gücünün ardındaki nispeten açıklanmamış bir boyutu olarak ihale makamlarının idari kapasitelerini araştırmaktadır. Bunun için önce teorik olarak desteklenmiş çok boyutlu idari kapasite çerçevesi oluşturulmuştur ve daha sonra 32 Avrupa ülkesinde 120.000'den fazla tedarik sözleşmesi içeren kapsamlı bir veri tabanı kullanarak bu kapasitelerin rekabet gücü üzerindeki etkisi test edilmiştir. Elde edilen bulgular, çoğu idari ölçümün, özellikle elektronik satın alma gibi ihale çağrılarını yürütmek için araç ve prosedürlerin seçimi ile ilgili idari hususların, rekabet gücünü artırdığını açık bir şekilde ortaya koyduğunu göstermektedir (Cingolani ve Fazekas, 2017, s. 22).

Kamu yönetimi kalitesini ölçmeye çalışan Dean (1996), hükümetler tarafından her ülke için tekdüze bir formatta veri sunan IMF Hükümeti Mali İstatistik Yıllığı'nı temel olarak bir endeks geliştirmiştir. Dean, ülkeleri, zamanlılık (verilerin mevcut olduğu en son yıl), eksiksizlik (ihmal edilen veriler), kamu borcu (borca ilişkin verilerin eksiksizliği), yerel yönetim (yerel yönetim mali verilerinin tamlığı) bazında 0 ile 9 arasında bir ölçek üzerinden sıralamıştır (Polidano, 2000, s. 819).

Donahue vd. insan kaynakları yönetim kapasitesi endeks çalışması gerçekleştirmiştir. Onların kavramsal yaklaşımının temeli yönetim kapasitesidir; öyle ki, Donahue vd.'e göre bir devletin insan kaynakları yönetim kapasitesi temel olarak insan kaynakları yönetim sistemlerinin yapılandırılmasına, prosedürlerine ve iş süreçlerine bağlıdır. İnsan kaynakları yönetim kapasitesinin tanımı da dönemselidir; bu da, bir devletin zaman içinde güvenilir ve uygun şekilde yapılandırılmış bir insan sermayesi temeli oluşturabileceği, stratejik yönetim gibi işlevlerin gerektirdiği başarıya bağlıdır. Geliştirdikleri endekse göre örneğin insan kaynakları yönetim sistemleri ve kapasiteleri yerel ölçekte büyük farklılıklar göstermektedir (Donahue vd., 2000, s. 392).

Bowman ve Kearney (1988), karar verme, çatışma yönetimi ve değişime yanıt vermeyi geliştirmeyi hedefleyen reformları öncelikli hale getiren 32 kurumsal özelliği seçmekte

ve kamusal işlevleri yerine getirmede yürütme kapasitesinin dört yapısal boyutunu, yani personel alma, kamu harcamaları, otoritenin merkezileştirilmesi ve yürütme-koordinasyon mekanizmalarının gücünü ölçmek için faktör analizini kullanmaktadır (Addison, 2009, s. 18).

Kim ve Lee (2009) çalışmalarında idari kapasitenin politika sonuçlarını yönettiğine ilişkin bir iddiayı, inovasyon olgusuna odaklanarak test etmeyi amaçlamışlardır. Araştırmacıların elde ettiği sonuçlara göre idari kapasite, yönetsel davranışları ve yapıları değiştirerek devlette yeniliğin öncüsü olabilmektedir (Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

İdari kapasite ile ilgili literatürün çoğu kapasite geliştirme ile ilgilidir ve çoğu da merkezi yönetime odaklanmaktadır. Yerel yönetim kapasitesini ele alan az sayıdaki akademik yayından biri, kapasiteyi yerel yönetimin yapmak istediği şeyi yapma yeteneği olarak ele alan Gargan (1981)'dir. Gargan, yerel yönetimlerin olması gerektiğinden daha iyi olmadıklarını iddia etmektedir çünkü kapasite, topluluk beklentileri, topluluk kaynakları ve toplumsal sorunların etkileşimi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda Steiner'in çalışmasına rehberlik eden hipotez, yerel yönetimlerin adem-i merkeziyetçiliği uygulama kapasitelerinin, refah gelişmeleri açısından başarısı için belirleyici olması şeklindedir. Diğer bir deyişle, daha yetenekli yerel yönetimlerin daha yüksek refah düzeyleri ve sonuç olarak daha düşük yoksulluk elde ettikleri varsayılmaktadır. (Steiner, 2008, s. 18) Uganda'da yerel yönetimlerin kapasitesinde iki çeşit varyasyon vardır ki bunlar kapasitenin refah üzerindeki etkisini belirlemek için kullanılabilir. İlk kapasite göstergesi, yeterli finansmanın ilçelerin genel kapasitesinin bir özelliği olduğunu ve dolayısıyla etkili yerel politika oluşturma ve hizmet sunumu için önemli bir ön koşul olduğunu dikkate alarak, ilçelere sunulan mali kaynak düzeyiyle ilgilidir. İkinci kapasite göstergesi, bölge yönetimlerinin teknik ve idari kapasitesini yakalayan bir kompozit endekstir. (Steiner, 2008, s. 18-20)

Hacek ve Baclija (2009), bir belediyenin büyüklüğü ile idari kapasitesinin ilişkili olduğunu öne sürmektedir. Anket tekniğinin kullanıldığı çalışma kapsamında analiz edilen Slovenya belediyelerinin yarısından çoğunun (% 55,6) orta düzeyde idari

kapasiteye sahip olduğu ve neredeyse üçte birinin düşük bir seviyeye sahip olduğu tespit edilmiştir. Belediyelerin sadece yüzde 13'ü yüksek derecede idari kapasiteye sahiptir. İdari kapasitenin seviyeleri belediyelerin büyüklükleriyle (vatandaş sayısına göre) karşılaştırıldığında, küçük belediyelerin (5000'e kadar nüfusu olan) orta ya da daha düşük bir idari kapasiteye, daha büyük olanların (5000'den fazla nüfusu olan) ise orta ve üst düzey idari kapasiteye sahip olma eğiliminde oldukları sonucuna varılmaktadır. Nispeten düşük idari kapasitenin orta ila yüksek olana dönüşme sınırı, 5000'den fazla nüfusu olan belediyelerde gözlemlenmektedir. Çok küçük belediyelerin (2000'e kadar nüfusu) bu konuda özellikle sorunlu olduğu görülmektedir, çünkü bunların% 93,8'i düşük veya orta düzeyde idari kapasite göstermektedir (Hacek ve Baclija, 2009, s. 310-313).

Acemoğlu vd. (2015), Kolombiya belediyelerinin kapasitesinin kamu malları temini ve toplumsal refah üzerindeki etkisini incelenmektedir. Devlet kapasitesi, devlet kurum ve görevlilerinin varlığı olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bu, Mann'ın (1984) devletin yönetsel gücü olarak adlandırdığı şeyin bir yönünü temsil etmektedir. Çalışmanın temel katkısı, bu alandaki tüm literatürlerden farklı olarak, bir belediyede devlet kapasitesinin, kamu malları tedariki ve komşu bölgelerdeki ekonomik sonuçlar üzerindeki etkisini modellemektir. Çalışmanın kilit parametreleri, belediyenin mevcut girdilerinin kamu mal ve hizmet sunumu ve toplumsal refah üzerindeki etkisi, komşu belediyelerin dışsallıkları ve kapasite ile ilgili kararların komşuların kapasitelerine nasıl bağlı olduğuna dair tepki denklemi şeklindedir. Sonuçlar göz önünde bulundurulduğunda tüm refah ölçümleri üzerinde hem belediyenin kendi kapasitesi hem de komşuların kapasitesinin oldukça büyük etkileri olduğu gözlemlenmiştir (Acemoğlu vd., 2015, s. 2374).

Estonya'daki belediyelerin genel idari kapasitesi, 2007 yılından beri Estonya Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı tarafından incelenmiştir. Bu amaçla, danışmanlık şirketi Geomedia, Estonya'daki yerel belediyelerin idari kapasite endeksini (ACI) hazırlamıştır. ACI, belediyelerin idari kapasitesini tanımlayan altı bileşeni ölçmektedir. Bununla beraber endeks, dört ana faaliyet alanında hizmet sunma kapasitesini ölçmektedir; bunlar eğitim, sosyal koruma ve sağlık, serbest zaman ve ekonomi ve çevre koruma

şeklinde. Araştırma sonuçlarına göre bir belediyenin idari kapasitesi, sakinlerin sayısına bağlıdır. ACI, belediyenin büyüklüğü 3000 kişiden az olduğunda keskin bir şekilde azalmaktadır. Ayrıca belediyenin sınır bölgesinde yer alması durumunda ACI'nın düştüğü gözlemlenmektedir (Lorvi, 2013, s. 111).

Raboca vd. (2010) araştırmalarını Romanya'nın kuzey batı bölgesinde yer alan yerel yönetimlerde gerçekleştirmişlerdir. Bu araştırma, yerel yönetimlerin idari kapasitelerini belirlemeyi amaçlamıştır. Bu çerçevede araştırma, üç konu üzerinde yoğunlaşmıştır:

- 1- İdari kapasite tanımları
- 2- Örgütlerde idari kapasitenin gelişme düzeyi
- 3- İdari kapasiteyi içeren ve karakterize eden temel boyut ve faktörleri (Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

Boyne (2010) çalışmasında idari kapasitenin İngiltere'deki yerel yönetimlerin performansı üzerindeki etkisini analiz etmeye çalışmıştır. Çalışma, idari kapasitenin yerel hizmetlerin performansı üzerinde pozitif etki yaratıp yaratmadığını ve bu etkiyi liderlik özelliklerinin artırıp artırmadığını ortaya koymayı amaçlamıştır. Çalışmanın sonuçları, idari kapasite ile yerel hizmetlerin performansı arasında pozitif bir ilişki olduğunu ve liderlik özelliklerinin yerel yönetim sistemlerinin etkisini artırabileceğini göstermiştir (Akt.: Uçar-Kocaoğlu, 2013).

2013 yılında Belgin Uçar-Kocaoğlu tarafından gerçekleştirilen bir doktora tez çalışmasında İç Anadolu Bölgesi'nde ve Arizona Eyaleti'nde nüfusu 100.000 ile 250.000 arasında bulunan belediyelerin idari kapasiteleri karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiş ve elde edilen veriler çerçevesinde ilgili belediyelere, idari kapasitelerini geliştirmelerini sağlayacak çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Tez çalışmasında, Government Performance Project (GPP)'in idari kapasite değerlendirme çerçevesinden yararlanılarak çeşitli anket ve mülakat soruları oluşturulmuş ve araştırma kapsamındaki belediyeler idari kapasite bakımından değerlendirilmiştir (Uçar-Kocaoğlu, 2013).

Addison'a göre kapasite literatürü, kavramı, hem biçimlendirici hem de yansıtıcı göstergeleri, niceliksel ve niteliksel yöntemleri kullanarak dolaylı bir biçimde ortaya koymaktadır. Biçimlendirici göstergelere örnek olarak, Geddes (1994), bürokratik kapasiteyi göstermek için resmi pozisyonlara atamaları ve yasalaşmış reformları kullanmakta; Doner vd. (2005), belirli bir tür veya kurumsal kapasite düzeyinin varlığını ortaya çıkarmak için resmi ve gayri resmi kurumların belirli biçimsel özelliklerini kullanmakta; Ingraham vd. (2003) personel, finans, bilgi ve performans yönetim sistemlerini puanlamakta; Hilderbrand ve Grindle (1997) ise kapasite düzeyini ortaya çıkarmada bürokratik eylem anına çok yakın olan davranış ve olayların gözlemlerini kullanmaktadırlar (Akt.: Addison, 2009, s. 15-16).

Yansıtıcı göstergelere örnek olarak Carpenter (2001), yasama organından ziyade bürokrasi tarafından başlatılan politika inovasyonlarının yüksek kapasitenin göstergesi olduğuna dair kanıt kullanmakta; Hille ve Knill (2006), Dünya Bankası'nın bürokratik performansın pek çok gözlemci derecelendirmesini istatistiksel olarak birleştiren toplam yönetim göstergelerini kullanmakta; ve Back ve Hadenius (2008), bürokratik davranış ve yolsuzluk kontrolü ticari yatırımcı derecelendirmelerini kullanmaktadır. Bu örnekler aynı zamanda hem nitel hem de nicel yöntemleri içermektedir (Akt.: Addison, 2009, s. 16).

İdari kapasitenin göstergeleri arasında en popüler olanlardan ikisi, Dünya Yönetişim Göstergelerinin ve Uluslararası Ülke Risk Kılavuzunun (ICRG) Bürokratik Kalite notu tarafından verilen Hükümet Etkinliği notudur (Hanson ve Sigman, 2013, s. 23). Aynı zamanda çeşitli kaynaklardan idari kapasite ile ilgili birkaç endeks bulunmaktadır: İdari Verimlilik (Adelman ve Morris, 1967), Weberite endeksi (Rauch ve Evans, 2000), Yönetim ve Kamu Hizmeti Endeksi (Global Integrity, 2012) ve Etkin Hükümet Kararları derecelendirmesinin uygulanması (IMD, 2011) ve Dünya Değerleri Anketi'nden (World Values Survey Association, 2009) kamu hizmeti güveninin ölçüsü bu endekslere örnektir. Ayrıca Dünya Bankası'nın Ülke Politikası ve Kurumsal Değerlendirme (CPIA) endeksinde Bütçe ve Mali Yönetimin Kalitesi ve Kamu Yönetiminin Kalitesi olmak üzere iki ilgili bileşen mevcuttur (Hanson ve Sigman, 2013, s. 24-25).

Huber ve McCarty'nin yapmış olduğu çalışmanın ana hedefi, bürokratik kapasite eksikken politika üretme süreçlerini anlamamıza yardımcı olabilecek bir yetkilendirme (delegation) modeli geliştirme şeklindedir. Çalışmanın temel argümanı, düşük bürokratik kapasitenin sadece bürokratik sonuçların genel kalitesini düşürmekle kalmayıp, aynı zamanda bürokratların yasal mevzuatlara uymalarına yönelik teşvikleri de azaltmasıdır. Farklı bir ifadeyle, kötü bürokrasiler sadece verimsiz olmakla kalmayıp aynı zamanda denetlenmeleri daha da zorlaşmaktadır çünkü bürokratik yetersizlikleri, politikacıların mevzuatta tanımladığı politikaları uygulamadaki teşviklerini de azaltmaktadır (Huber ve McCarty, 2003, s. 486). Çalışma bulgularına göre bürokratik kapasite düşük olduğunda siyasetçilerin bürokrasiyi siyasileştirme (politize etme) güduları en üst düzeydedir ve yine bürokratlar siyasileştiğinde ise bürokrasiyi reforme etme güdüsü en düşük seviyededir. Model, bürokratik kapasite düşük olduğunda, mevcut literatürdeki sağlam bürokratik ilkelerin artık mevcut olmadığını da göstermektedir (Huber ve McCarty, 2003, s. 486-487).

DeRouen ve Sobek (2004), bürokratik kalitenin iç savaş süresi ve sonucu üzerindeki etkisini tahmin etmektedir. Siyasi Risk Hizmetleri Grubu'nun (PRSG) Uluslararası Ülke Risk Rehberi'ndeki göstergeleri, 0–6 ölçeğinde ölçülmekte ve ülkenin bürokrasisinin derecesini, düzenli, meritokratik işe alım ve ilerleme süreçleri, politik baskıdan izolasyon ve hükümet değişiklikleri sırasında hizmet sağlama becerisi ile karakterize eden uzman değerlendirmelerini kullanmaktadır (Knack, 2001). DeRouen ve Sobek (2004, s. 311), daha yüksek kalitede bürokrasiye sahip ülkelerin, diğer faktörlerin birçoğunu kontrol ederek, isyancı zaferinden daha iyi kaçınabildiklerini tespit etmiştir (Akt.: Hendrix, 2010, s. 280). Acemoğlu vd.'nin (2001) ardından, Fearon (2005) uzman değerlendirmelerine de dayanan PRSG'nin kamulaştırma ve kamu sözleşmelerinin reddi riskiyle idari kapasiteyi proksilemektedir. Fearon, daha yüksek birincil mal ihracatı olan devletlerin daha yüksek kamulaştırma ve devlet sözleşmelerinin reddedilmesiyle ve bunun ardından iç savaşın başlangıcıyla bağlantılı olduğunu tespit etmektedir (Akt.: Hendrix, 2010, s. 280-281).

Demokrasi Çeşitliliği projesi, uzman anketlerine dayanarak bürokratik kalite hakkında veri toplamaktadır. Diğer bürokratik kalite ölçümleri arasında politika yapıcılarının

kalkınma ve dönüşüm süreçlerini ne kadar etkili ve kolay bir şekilde yönlendirdiği üzerine odaklanan Bertelsmann Dönüşüm Endeksi ve bununla birlikte Politik Risk Hizmeti Grubu (PRSG) ile Uluslararası Ülke Risk Rehberi bulunmaktadır. Dünya Bankası Enstitüsü'nün Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri'nin dördü, devlet kapasitesinin (hükümet etkinliği, düzenleyici kalite, istikrar ve şiddetin yokluğu, yolsuzlukla mücadele gibi) boyutlarını ölçmeyi amaçlamaktadır, ancak bunlar mevcut diğer ölçümlerin toplamıdır ve Weberyen kategorilerle ne ölçüde ilişkili olduğu yeterince açık değildir (Fukuyama, 2013, s. 9). Bo Rothstein'ın Gothenberg'deki Yönetişim Kalitesi Enstitüsü, dünya çapında 136 ülke için bir dizi yönetim ölçüsü geliştirmiş ve Avrupa Birliği'ndeki 172 bölgenin daha ayrıntılı bir incelemesini yapmıştır. Rothstein'ın genel devlet kalitesi için bir proksi olduğunu savunduğu devletin tarafsızlığı derecesine odaklanan bu çalışma yine uzman anketlerine dayanmaktadır (Fukuyama, 2013, s. 10). Ayrıca, ABA Hukukun Üstünlüğü İnisiyatifi tarafından yayınlananlar ve Dünya Adalet Projesinin Hukukun Üstünlüğü Endeksi gibi bürokratik kaliteyle ilgili bir dizi hukukun üstünlüğü ölçeği bulunmaktadır. Bazı Çinli akademisyenler, devlet kurumlarına karşı açılan idari davaların sayısını ve davacılar tarafından kazanılan bu davaların yüzdesini ölçerek kurallara dayalı karar alma sürecinin yayılmasını ölçmeye çalışmışlardır (Fukuyama, 2013, s. 11-12).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İL YÖNETİMİ VE İDARİ KAPASİTE

Bu bölümde Türkiye'de il yönetimi (mülki idare) hakkında detaylı bilgi ve bulgulara; bununla birlikte idari kapasite kavramı çerçevesinde il yönetiminin değerlendirilmesine yer verilecektir.

2.1. TARİHSEL GELİŞİM ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ

İl yönetiminde idari kapasitenin değerlendirilmesinde öncelikle Tanzimat'tan günümüze il yönetiminde meydana gelen değişimin ele alınması yararlı olacaktır.

2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Dönemin haberleşme ve ulaşım imkânları da düşünüldüğünde Osmanlı imparatorluğunun yapısal ve örgütsel özellikleri, katı bir merkeziyetçilik uygulamasına imkân vermemektedir (Es,1996; Akt.: Keleş, 2006, s.13). Devletin tüm topraklarına ulaşımı (state reach) ve toplum üzerindeki meşru otoritesi, yerel birimlerin varlığı ile mümkün olmaktadır. Devletin ilk dönemlerinde ulaşılabilirlik görece kolay iken, zamanla alansal büyümeye bağlı olarak daha geniş bölgesel örgütlenmelere geçmek durumunda kalınmıştır. Böylece önce sancak, daha sonra beylerbeyilik halinde yönetsel birimler oluşturulmuştur (Alada, 1995, s.13).

Osmanlı Devleti'nin merkezî idaresinin taşradaki uzantısını, kısacası mülki idaresini, esas itibarıyla sancaklar ve sancaklardan oluşan eyaletler oluşturuyordu. Eyaletler, askerlik, vergilendirme düzeni, toprak yönetimi ve güvenlik gibi ihtiyaçlar çerçevesinde örgütlenmekteydi. Eyaletlerin idaresi başta eyalet beyi, beylerbeyi ve daha sonraları ise vali tarafından sağlanmaktaydı. Beylerbeyi ya da vali, Osmanlı merkezi idaresinin eyaletteki bir nevi vekili durumundaydı. Vali, eyalette geniş yetkilere sahip bir yöneticiydi. Askerlik, güvenlik, vergilendirme ve toprakların idaresi gibi konular, valinin yetkisi dâhilinde olan işlerdi (Ulucak, 2010, s. 46). Valiler, askerler ve kendi

istihdam ettiği görevliler vasıtasıyla eyaletin güvenliğini ve idaresini sağlamaktaydılar. Kapı halkı denilen bu görevliler, valinin talimatlarını yerine getirmek, bölgenin genel güvenliği sağlamak, vergilerin güvenli biçimde toplanıp merkezi idareye ulaştırılmasını sağlamak gibi kamu hizmetlerini gerçekleştiriyordu. Yeniçeri Ocağı kaldırılıncaya kadar, valilerin otoritesi, yanındaki askerlerin ve görevlilerin sayısına bağlı bulunmaktaydı (Eryılmaz, 2009: s. 123; Akt.: Ulucak, 2010, s. 47). Gelirleriyle orantılı asker çıkarmak, halkın geçimini sağlamak ve kamusal ihtiyaçları karşıladıktan sonra merkez tarafından belirlenmiş olan vergi gelirleri payını merkeze göndermekle yükümlü olan eyalet yönetimleri fiili olarak birer yerinden yönetim birimi olma işlevini gerçekleştirmişlerdir (Alada, 1995, s. 14).

2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem

Tanzimat'ın ilanı (1839), birçok alanda düzenlemelere vesile olmuş, eyalet yönetimi ile birlikte valilerin yetki ve görevlerinde de değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Valilerin yetkileri kısıtlanmış, özellikle mali işlere yönelik mutlak hâkimiyetleri ortadan kaldırılmıştır. Yeni yönetimin uygulandığı eyaletlerin mali işleri muhassıllara bırakılmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 5). Tanzimat'ın ilanı ile birlikte birçok alanda olduğu gibi imparatorluğun idari yapısında da değişiklikler meydana gelmiştir. Tanzimat ile birlikte ilk kez uzman sivil bürokratların görev aldığı görülmüş, bununla birlikte taşra teşkilatının temelleri atılmıştır (Akyıldız,2004; Akt.: Keleş, 2006, s. 14). Ayrıca yerelden merkeze doğru gelir akışının güvence altına alınması, merkezi denetimin temel amaçlarından biri haline gelmiştir. Bu sebepten ötürü merkezi yönetim, iltizam düzeni yerine tüm vergileri kendi memurları aracılığıyla toplamaya başlamıştır (Keskin, 2007, s. 161).

Tanzimat ile birlikte merkezi idareyi kuvvetlendirmek amacıyla valilerin yetkileri kısıtlanmış, bu yetkiler, her ilde oluşturulan meclislerle paylaşılmıştır. Valinin özellikle vergi toplama, eğitim, bayındırlık, tarım, gibi birçok konuda tasarruf yetkisini paylaştığı bu meclisler, alınan kararlarda etkili hale gelmiştir (Ulucak, 2010, s. 48). Valiler, uygulayıcı nitelikte bir memur konumuna getirilmiş ve merkeze daha çok bağımlı kılınmıştır. Düzenlemeye kadar keyfi uygulamalar yapan ve menfaate yönelik yetkiler

kullanan valiler, kurulan idare meclisleri ile görüşmeden bir şey yapamaz durumuna gelmişlerdir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 5-6). Ancak bu meclislerin aldığı kararların pek çoğunun merkez onayı olmadan yürürlüğe girememesi, vilayet yönetiminin hantallaşmasına vesile olmuştur. Özkaya'ya göre, "1840'da kurulan meclisler, taşradaki işlerin yürütülmesinde ve taşranın düzeninde önemli bir role sahiptir. Memleket meclisleri, küçük meclis ve eyaletlerde ise büyük meclis adı altında görev yapan meclisler 1849'a kadar varlıklarını devam ettirmişlerdir" (Özkaya, 1994: s. 303; Akt.: Ulucak, 2010, s. 50).

Tanzimat ile eyalet yönetimleri sadece vergi toplama, adalet dağıtma ve asker yetiştirme gibi geleneksel işlevlerle değil eğitim, sağlık, ekonomi ve bayındırlık gibi modern işlevlerle de yetkili kılınmaya başlanmıştır (Acun, 1999, s. 158; Akt.: Ulucak, 2010, s. 49). Bu doğrultuda mülki, mahalli ve mali ıslahatın yapılması, güvenliğin sağlanması, mevzuatın yerine getirilmesi, taşradaki bayındırlık hizmetleri için eyalet meclisinde alınacak kararların yürürlüğe konulması, valinin asli görev ve yetkisi olarak belirlenmiştir. Vali, eyaletin her türlü işlevinde asıl sorumlu ve devlet karşısında muhatap olduğundan, alınan kararları bağımsız bir şekilde yürütmekteydi. Özellikle emniyetin sağlanması başarılarının özünü oluşturmaktaydı (Kaya-Kılıç, 1995, s. 9-10).

Vergi toplama işinin merkezden atanmış muhassıllara bırakılması, uygulamada başarısızlıkla neticelenmiştir. Muhassılların göreve başladığı yıllarda, hazine gelirlerinde önemli ölçüde azalma olduğu, gelir hasılatının bile tam olarak saptanamadığı dile getirilmiştir. Böylece muhassıllık 1842 yılında kaldırılmış, vergi toplama işinde tekrardan eski usule dönülmüştür. Eyaletlerin mali sorumluluğu bu kez valilere değil, valinin gözetiminde defterdarlara, sancaklarda ise kaymakamlara bırakılmıştır (Keskin, 2007, s. 164).

1852'de Padişah fermanı ile yapılan bir düzenleme ile valilere önemli yetkiler verilmiş, yetki genişliği bir eğilim olarak Osmanlı yönetim sisteminde görülmeye başlanmıştır (Alada, 1995, s. 15). Bireysel ayrıcalıklardan yararlanan kimselerin meclis üyesi olması, meclis başkanı ve üyelerinin keyfi uygulamaları bu süreci hızlandırmıştır. Ayrıca Çadircı'ya göre, "valilere Tanzimat öncesinde tanınmış olan geniş yetkilerin

kısıtlanarak, kararları yürüten birer görevli durumuna düşmeleri, hızlı karar vermeyi ortadan kaldırmıştır”. Bununla birlikte kimi valiler ve kaymakamlar yetkilerini kötüye kullanmışlardır. Mevcut sistem, vergilerin zamanında toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması ve yolsuzlukla mücadelede yeterince etkin olmadığı için eyalet yönetiminin tekrardan gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. 1852 düzenlemesiyle birlikte valilerin yetkileri artırılmış, meclis başkanlarının merkezden atanması uygulamasına son verilmiştir. 1852 tarihli düzenleme ile eyaletlerdeki memurların önemli bir kısmı valilerin emri altına verilmiş, bu memurların işlemlerinden valiler sorumlu tutulmuştur. Aynı zamanda valilere, mahiyetindeki memurları azletme yetkisi de verilmiştir. 19. yüzyıl boyunca valilerin yetkilerini kısıtlama ve artırma işlemi, Osmanlı devletinin merkezileşme ve adem-i merkezileşme arasında denge yakalama isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yerelde keyfiliğe son vermek, vergilerin daha etkin bir şekilde toplanması ve Avrupa’daki konjonktür nedeniyle merkezileşme eğilimi ağır basmış, diğer taraftan yerel taleplerin baskısı ile adem-i merkezileşme sonucu idari meclis geleneği ortaya çıkmıştır (Keskin, 2007, s. 171-172).

Valilerin yetki ve sorumluluklarının genişletilmesine yönelik eğilim, 1856 Islahat Fermanı sonrası 22 Eylül 1858 tarihli talimatname ile devam etmiştir. Talimatname ile birlikte vali, mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin görevleri belirlenmiş, aynı zamanda ülkenin idari taksimatı da yapılmıştır. Valilere, eyaletlerde merkezi hükümetin nihai temsilcisi olması açısından geniş yetkiler verilmiştir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 20-21). Ayrıca ülkenin idari taksimatına ilişkin muhtemel değişiklikler padişah kararnamesine bağlı kılınmış, bu düzenleme ile vali, sadece dâhiliye nezaretinin görevlisi değil, hükümetin diğer tüm dairelerinin de (şeri, askeri, mali, zaptiye ve vakıf) özel vekili ve muhatabı, her işin mercii ve nazırı durumuna getirilmiştir (Keskin, 2007, s. 173). Vali, eyaletin yürütme yetkisine sahip olmakla birlikte tüm mevzuat ve emirlerin uygulanmasından sorumlu tutulmuştur. Tarım ve ticaretin gelişimini sağlamak, kamu gelirlerini artırıcı tedbirleri almak, memurların ticari faaliyetlerine engel olmak, eyaletin gelişimi hakkında düzenli rapor vermek valinin görevleri arasında sayılmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 13-15).

Bu döneme kadar vasıflı yönetici yetiştirecek bir kurum bulunmadığı için taşra yöneticilerinin atamaları, zorunlu olarak önceki dönemlerde görev almış olanlar içinden yapılmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 6). Osmanlı'da önceki dönemlerde yönetici yetiştiren bir mekanizma bulunmamaktaydı. Kişisel yetenekleri ile yükselip vezir rütbesini almış devlet adamları valilik görevlerine atanmaktaydı. Mülkiye Mektebi'nin 1859'da açılması ile birlikte liyakatlı yönetici sorununa bir nebze çözüm sağlanmış, alaydan yetişenlerin yanı sıra buradan mezun olanlara da görev verildiği görülmüştür. Bu mektepten mezun olanların öncelikle kaymakamlık yaptığı, belirli bir süre görev yapıp tecrübe kazandıktan sonra vali vekilliği ve daha sonra valiliğe atandığı görülmektedir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 101). Taşrada yöneticilerin görev süreleri ile ilgili net bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Görev sürelerini belirleyen şeyin daha çok merkezi hükümetin iradesi ve taşra yöneticilerinin başarısı olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Bununla birlikte birçok vilayette valilerin görevlerinin oldukça kısa süreli olması, başarılarını etkileyen bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 16).

2.1.3. 1864-1871 Vilayet Nizamnameleri

1852'de çıkarılan bir fermanla ortaya çıkan yetki genişliği ve merkeziyetçi eğilim, 1864 ve 1871 Nizamnâmeleri ile pekiştirilmiş ve günümüz il idaresi mevzuatına alt yapı oluşturmuştur (Şaylan, 1976, s. 27; Akt.: Ulucak, 2010, s. 52). Napolyon Fransa'sının merkeziyetçi yönetsel sisteminde yer alan "kapsayıcı valilik" Türk idari yapısına yansıtılmış, bu doğrultuda 1864 ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnameleri yürürlüğe girmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat sonrası taşra yönetiminde gerçekleştirilen ilk sistemli düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Fransız yönetimini model alan bu Nizamname ile idari taksimatta yeni bir düzenlemeye gidilmiş, vilayet, sancak (liva), kaza ve köy idareleri tüm yönleriyle belirlenmiştir. En büyük yönetim birimi eyaletten vilayete çevrilmiş; vilayetler sancaklara; sancaklar, kazalara; kazalar ise köylere ayrılmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 69). Uygulanan bu yeni nizamnamenin Tuna Eyaleti'nde başarılı olması üzerine diğer eyaletlerde de uygulanması istenmiştir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 75).

Vilayet nizamnamesi ile taşranın merkeze olan bağılılığı artmış, böylece merkezi idare güçlendirilmiştir. Ayrıca genel hukuk ve kişisel dava açma hakkı sağlanmış, idare ile ilgili nizami davalara umum meclislerinde bakılmaya başlanmıştır. Nizamnameye göre vilayetin mülki, mali, maarif, nafia, zaptiye, hukuk ve ceza işlerinde ve mevzuatın uygulanmasında vali yetkili kılınmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 98). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile işbölümü ayrıntılarıyla yeniden düzenlenmiş, vali, hükümetin en üst düzeydeki temsilcisi ve birçok hizmeti denetleyen bir görevli haline getirilmiştir. Öncesinde meclisin aldığı kararları uygulayan bir memur olan vali, iş bölümünde denetleyici konumuna getirilmiştir. Örneğin mali işler, merkezi hükümetçe atanan ve merkezi yönetimle doğrudan iletişimi bulunan defterdara, güvenlik ve asayiş işleri ise zaptiye teşkilatına bırakılmıştır (Ulucak, 2010, s. 52).

1864 ve 1871 Vilayet Nizamnâmeleriyle Fransız modeline benzer il yönetimleri dışında yerel ve bölgesel meclisler de kurulmuştur. Bu döneme ait düzenlemeler, illerin idari ve hukuksal bir yapı olarak devlet kademeleri içerisine yerleşmesini sağlamış ve günümüze kadar il sistemi radikal bir değişikliğe uğramamıştır (Ulucak, 2010, s. 50). Vilayet, sancak ve kaza kademelerinin her birinde kurulan meclislerden Vilayet İdare Meclisi, vali başkanlığında defterdar, şeri işler müdürü, hariciye müdürü ve mektupçu ile birlikte ikisi gayri müslim olmak üzere halk arasından seçilen dört kişiden oluşmaktaydı (Keskin, 2007, s. 182). Nizamnamede “vilayetin hususi işleri” olarak düzenlenen bir bölümde ilin özel işleri ile vilayet umumi meclisleri arasında bir bağlantı oluşturulmuştur. 1871 yılından itibaren bütün vilayetlerde faaliyete geçen Umumi meclisler, 1913’te yapılan bir düzenleme ile bu meclislere, “Vilayet Hususi İdaresi” şeklinde bir tüzel kişilik verilmiştir. 1913 yasasıyla vilayet umumi meclisleri görev, yetki ve kaynak açısından daha geniş imkânlarla kavuşturulmuş, il özel idaresi statüsü verilmiştir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 151; Keskin, 2007, s. 181-182).

1864 Nizamnamesinin bazı eksikliklerini gidermek üzere çıkarılan 1871 Nizamnamesi ile taşradaki görevlilerin ve yerel meclislerin yetkileri daha net hale getirilmiştir. Kırk iki yıl uygulamada kalan bu düzenlemede nahiye, köy ile kaza arasında bir kademe olarak tekrar düzenlenmiş, taşra yönetimi vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy olmak üzere beş kademeye yükselmiştir. Lübnan, Mısır, Bosna, Girit, Hicaz ve Yemen gibi

özerk statü kazanmış bölgeler düzenleme dışında bırakılmıştır (Keskin, 2007, s. 195). İstanbul dışındaki şehir ve kasabalarda Batılı anlamda belediye örgütünün kurulmasının idari ve hukuksal zeminini 1871 Vilayet Nizamnamesi oluşturmuştur (Eryılmaz, 2009, s. 127; Ulucak, 2010, s. 53).

Nizamname, vilayetlere tüzelkişilik sağlamadığı için vilayetler ayrı bir bütçeye sahip olamamıştır. Bu nedenle vilayetlerin o dönemde gerçek manada birer yerinden yönetim idareleri olarak kabul edilemeyeceği bildirilmektedir (Ülkmen, 1960; Akt.: Keleş, 2006, s. 14). Vilayet için tahsis edilen bütçe dışında yapılacak masraf için hükümetten gerekçeli izin almak zorunlu kılınmış, merkezden yetki verilmedikçe harcama yapılamamıştır. Vilayet dâhilinde genel eğitim, ticaret, ziraat ve sanayinin gelişme şartlarının hazırlanması; bütün yolların inşası ve tamiri; liman ve rıhtım yapımı; nehir ve göllerin temizlenmesi; genel sağlık durumunun korunması; imar işleri; vilayet ile ilgili arşiv tutulması; hastaneler, şirketler ve fabrikaların yapılması; maden ve ormanların çoğaltılarak faydalanılması ve korunması; birinci derecede valilerin sorumluluğuna bırakılmış, her birinin yerine getirilmesinden ikinci derecedeki ilgili daire ve idareler yetkili kılınmıştır (Kaya-Kılıç, 1995, s. 99-100).

1871 düzenlemesi ile valiye, memurlar üzerinde geniş yetkiler tanınmış, valinin görev ve yetkileri arasına yılda bir kaç kez teftiş faaliyeti eklenmiştir. Vilayet umumi meclisinin görevlerine sanayi, ticaret ve tarımın gelişmesi, genel eğitimin yaygınlaşması, genel sağlığın korunması, hastanelerin açılması, genel yolların yapım ve onarımı, liman ve rıhtımların kurulması, itibar sandıklarının kurulması, ormanların çoğaltılması vb. görevler eklenmiştir. Ayrıca bu düzenleme ile birlikte vali yardımcılığı, tarık eminliği, vilayet maarif müdürlüğü, evkaf müdürlüğü, emlak ve nüfus müdürlüğü vb. bazı yeni alt birimler getirilmiştir. Bununla birlikte 1871 nizamnamesi, bir başkanı ve meclisi olan belediye teşkilatı kurarak yasal zemin hazırlamış ancak birebir uygulamaya yansımamıştır (Keskin, 2007, s.195).

Bu dönemde il yönetimi, yargı ve askeri hizmetlerden ayrılmıştır. Örneğin Adliye teşkilatının idaresi için ayrı bir nizamnamenin çıkarıldığı ve adli işlerin ayrı bir bakanlık olarak teşkilatlandığı için 1871 düzenlemesinde adli idareye ilişkin ayrıca bir hükme yer

verilmemiştir. Dolayısıyla adli yönetim ile mülki idare birbirinden tümüyle ayrılmıştır. 1871 Nizamnamesi, askeri ve mülki idareleri de il bazında birbirinden ayırarak, sadece olağanüstü hallerde askeri yetkilerin valinin yetki ve otoritesi altına alınabileceği hükmünü getirmiştir (Keskin, 2007, s. 196). İmparatorluğun ikisi Rumeli' de, ikisi Anadolu' da ve biri de Arabistan' da olacak şekilde ordu bölgelerine ayrılması ve bu bölgelerin başına birer "müşir" atanması, il yönetiminin askeri idareden ayrılmasına vesile olmuştur (Ulucak, 2010, s. 53).

2.1.4. 1876 Kanun-i Esasi ve 1913 Vilayet Yasası

1876 Kanun-i Esasi'nin 108-112. maddeleri taşra yönetimiyle ilgili birtakım yenilikleri beraberinde getirmiş ve böylece vilayetlerin idaresi, yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Kanun-i Esasi, vilayetler için mevcut kuralları biraz daha geliştirmekte, valilere geniş yetkiler vermeyi öngörmektedir. Bununla beraber belediye işlerinin, mülki idareden ayrı olarak yeni bir örgütlenmeyle yerine getirilmesi benimsenmiştir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 174-175).

“1876 Kanûn-i Esasî döneminde, yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet) ve görevlerin ayrımı (tefrik-i vezâif) anayasa kuralı iken, uygulamada mutlak bir merkeziyetçilik hüküm sürmüştür” (Ünlü, 1993, s. 20). Kanuni Esasi'yle beraber vilayetlerdeki kurul tarzı meclisler, tevsî-i mezuniyet kavramının, genel meclisler ise tefrik-i vezâif ilkesinin bir sonucu olarak biçimlendiği bildirilmektedir. Günümüzde yetki genişliği, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını azaltan bir ilke olarak anılırken, 19. yüzyılın son çeyreği ve 20. yüzyılın başlarında adem-i merkeziyetle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Görevler ayrılığı anlamına gelen tefrik-i vezâif ilkesi ise merkezi yönetimin taşra uzantısı ile yerel yönetimler arasında görevlerin paylaşılması temeline dayanmaktadır. Kanuni Esasi'nin Fransızca metninde de ifade edildiği gibi her iki kavram, ademi merkeziyet (decentralization) anlamı taşımaktadır (Keskin, 2007, s.199-200). Kanun-i Esasi, vilayetlerin yönetimine dair meclislerle ilgili bazı hükümler de getirmiştir. Buna göre “İdare Meclisleri” ile “Vilayetler Genel Meclisleri”nin oluşturulması ve üye seçimi gibi konuların özel bir yasa ile düzenleneceği belirtilmiştir (Ulucak, 2010, s. 54).

Toplam 146 maddeden oluşan 1913 tarihli vilayet yasası, “İdare-i Umumiye-i Vilayat” ve “İdare-i Hususiye-i Vilayat” olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Yasanın birinci bölümünü oluşturan ilk 74 maddesinde vilayetlerin yapı ve işleyişine ilişkin hükümler yer almakta; valilere geniş yetkiler verilmektedir. Her vilayette vali ya da vali yardımcısının başkanlığında defterdar, naip, mektupçu, bayındırlık başmühendisi, maarif müdürü, ziraat müdürü ve ruhani liderlerle seçilmiş üyelerden meydana gelen bir İdare Meclisi'nin oluşturulması hükme bağlanmış, aynı şekilde sancak ve kaza birimlerinde de idare meclisleri kurulmuştur. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda il genel yönetimi, tüm bakanlıkların ildeki temsilcilerinin valiye bağlı ve sorumlu olduğu, kurulların da danışma organı olarak yer aldığı bir taşra idaresi olarak düzenlenmiştir (Keleş, 2006, s. 17).

Yasanın 74-146. maddelerinden oluşan ikinci bölümü, yerinden yönetimin günümüz anlamdaki mahalli idare kısmını düzenlemektedir. Yasaya göre, ilde tarım, hayvancılık ormancılık ve sanayinin geliştirilmesi, yolların yapımı, bakımı, onarım gibi görevler, bununla birlikte vilayetteki gayrimenkullerin düzenlenmesi, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yönetimi bugünün il özel idarelerinin kaynağı olan vilayet genel meclislerine bırakılmıştır (Keskin, 2007, s. 213-214). 1913 tarihli yasa ile birlikte vilayet yönetiminde merkezilik ve yerinden yönetim ilkeleri bağdaştırılmak istenmiş, vilayet yönetimi iki yönlü bir görüntü kazanmıştır. Bunlardan birincisi merkezi yönetimin il düzeyindeki taşra uzantısı, ikincisi ise bir yerel yönetim birimi olarak il tüzel kişiliğidir. Ayrıca 1913 yasası, birden fazla il sınırı içerisinde oluşabilecek ortak ihtiyaç ve sorunları karşılamak için komşu vilayetlerin birlikte komiteler kurmasını öngörmektedir (Kaya-Kılıç, 1995, s. 222).

Görevler ayrılığı ilkesinin, halkın yerel yönetime katılımı bakımından oldukça yararlı olduğu vurgulanmaktadır. Halkın, yerel yönetimlerin, yani bizzat şahit olduğu hizmetlerin seçimine katılarak, tercihini, özgür iradesini yönetime yansıtacağı, meşrutiyetin yararlarını anlayacağı ve meşruti bir millet haline geleceği öngörülmektedir. Görevler ayrılığı ilkesinin sadece halk ve yerel yönetim kurumları açısından değil, aynı zamanda merkezi idare açısından da yararlı olabileceği düşünülmektedir. Buna göre devlet ayrıntılı, basit işlerle uğraşmayarak önemli işlere

yoğunlaşmakta ve böylece merkezi idare güçlenmektedir. Vilayet, belediye ve nahiye meclisleri vasıtasıyla yerel yönetimlerin öz gelirleri ile kendi hizmet alanındaki kararlar uygulamaya yansıtacak, ulusal meclis ile birlikte meşrutiyet yönetimi tamamlanacak ve nihayetinde memleketin memleket ile idaresi gerçekleşecektir (Keskin, 2007, s. 213). Esasen adem-i merkeziyetçiliğin temel ilkelerini benimseyerek oluşan bu yasayı, farklı milletlerden meydana gelen bir imparatorluğu, ayrılıkçı eğilimlere karşı ayakta tutma çabasının bir sonucu olarak değerlendirmek gerekmektedir. İl özel idarelerinin meydana gelişi, azınlıkların da yönetimde söz sahibi olabileceği, yerel sorun ve ihtiyaçların yine yerel imkânlarla giderilebileceği, federal sistemin kurulması şeklindeki teklif ve müdahaleleri önlemek için bir idari sistem oluşturma niyetine dayanmaktadır (Keskin, 2007, s. 214).

2.1.5. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Milli mücadele döneminde merkeziyetçilik, Osmanlı'da idari taksimatın terki ile daha da pekiştirilmiş, 1924 Anayasası'ndan sonraki uygulamalarla aşama aşama yaygınlaşmıştır. (Keskin, 2007, s. 223). Bu amaç doğrultusunda Osmanlı yönetim geleneğinden kalan eyalet/vilayet sistemi müstakil liva ölçeğine çekilmiştir. Günümüz illeri büyük ölçüde oluşturan müstakil livaları kurma sürecinin, Cumhuriyet'e geçişteki illeşme süreci olduğu dile getirilmektedir. Bu doğrultuda küçük ölçekli birimler esas alınarak, büyük ölçekli eyaletler kendi içerisinde alt birimlere bölünmüştür. Nitekim 1921 Anayasası'na ilişkin görüşmelerde Osmanlı yönetim sisteminin kısa zamanda kaldırılmasına yönelik talepler sıkça vurgulanmıştır. Müstakil livaların kurulmasına ilişkin süreçte il teşkilatının ne kadar küçük ölçekte olursa, o kadar iyi olacağı belirtilmiştir (Keskin, 2007, s. 228-229).

1921 Anayasası'nın "İdare" başlıklı 10. maddesinde, "Türkiye'nin coğrafi durum ve iktisadi ilişki bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrıldığı" belirtilmiş ve böylece mülki idare bölümleri, dört kademededen üç kademeye indirilmiştir. Literatürde bu değişiklik "livaların kaldırılması" ve "kaldırılan livaların vilayet haline getirilmesi" olarak değerlendirilmektedir. Temmuz 1921 tarihi itibarıyla 74 liva bulunmaktadır. Sistem, 15 vilayetli büyük ölçek esasından küçük ölçek temeline

dayalı 74 vilayetli yeni bir düzene kavuşturulmuştur. Vilayet kelime olarak muhafaza edilmiş, ancak eyalet anlamına gelen içeriği kaldırılarak yeni sistemde liva ölçeğindeki birimlere verilen isim olmuştur. Vilayetlerin sınırları küçülmüş ve sayıları artmıştır. Bu, mekânsal ölçek ve kademelenmeye göre eyalet (bölge) esasının yerine il esası benimsenmiştir. Teşkilatı Esasiye Kanunu ile liva kademesinin temel alınmasının ardından, mutasarrıflara (müstakil liva yöneticilerine) valilerin sahip olduğu yetkilerin verilmesine dair bir kararname düzenlenmiştir. Bu kararname ile valilerin kanunda belirtilen tüm yetkilerini müstakil mutasarrıfların da kullanabileceği ve aynı zamanda valiler gibi atanabilecekleri belirtilmiştir (Keskin, 2007, s. 234-236).

1921 Anayasası ile birlikte müstakil liva statüsü ile güçlenen yerel dinamikleri kontrol altına alabilmek adına, umumi müfettişlik sistemi kurulmuştur. Umumi müfettişler, sadece denetim göreviyle değil, yurt topraklarının birliğini sağlamakla da görevlendirilmişlerdir. Anayasa taslağına dair Hususi Komisyon Raporu'nda, "umumi müfettişlik sisteminin geniş bir adem-i merkeziyet ile yönetilen yurt topraklarını merkezi idareye sıkı bir biçimde bağlayacağına ve böylece idari mekanizmanın düzgün bir biçimde işleyeceğine" dikkat çekilmiştir. Umumi müfettişlikler, "asayiş ve güvenlik", "ekonomi ve ortak çıkarlar" açısından bir bütün oluşturan vilayetlerin, merkezden kontrol edilmesini sağlamak maksadıyla 1927 yılı itibariyle kurulmaya başlanmıştır (Keskin, 2007, s. 231).

İdare meclislerine dair radikal değişim, 9 Ocak 1926 tarihinde kabul edilen 714 sayılı kanunla gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nun il ve ilçe idare meclislerini düzenleyen maddelerindeki değişiklik ile idare meclislerindeki seçilmiş üyelik sistemi kaldırılmıştır. Böylece seçilmiş üyeli meclis yerine, atanmış memurlardan oluşan bir kurul/heyet yapısı oluşturulmuş, "idare meclisi" yerine "idare heyeti" olarak isimlendirilmiştir. Düzenlemenin gerekçesinde, halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarına ilişkin taleplerin genel meclisler ve belediyeler tarafından karşılandığı, dolayısıyla genel hükümet politikaları ile ilgilenen il ve ilçe idare meclislerinde seçilmiş üyelerin olmaması gerektiği belirtilmiştir (Keskin, 2007, s. 313). İdare kurulları idari, istişari ve kazai olmak üzere üç türlü karar alma yetkisine sahiptir. Bu açıdan değerlendirildiğinde idare kurullarının yapı ve işleyişi, Bakanlar Kurulu ve Danıştay'ın

merkezi idare örgütlenmesi içerisindeki rolüne benzetilmektedir. İdare kurullarının idari yetkileri mevzuatta düzenlenen görevlerden oluşmaktadır. Aynı zamanda istişari bakımdan vali ve kaymakamın havale ettiği idari meseleler, idare kurullarında değerlendirilmekte, konu hakkında mülki idare amirlerine görüş bildirilmektedir (Keskin, 2007, s. 315-316).

1921 Anayasası'nda TBMM bütün idarenin temsilci ve üstü olarak bulunmakta, vilayetlerde atamayla görevlendirilen ise valiler TBMM'nin vekili ve temsilcisi kabul edilmektedir. Vilayet örgütlenmesinin hem genel hem yerel bakımdan görevli ve yetkili kılındığı anlaşılmaktadır. 1924 Anayasası'nda mülki yönetim, vilayet, kaza ve nahiye kademelerinde örgütlenmiştir ve yetki genişliği ve görev ayrımı esası üzerine idare olunur şeklindedir. 1929 tarihli ve 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu” tevsii mezuniyet ilkesini temel alarak devletin ve hükümetin temsilciliği, bütün bakanlıkların siyasi ve idari icra vasıtası olarak valinin yeni statüsünü belirlemiştir (Alada, 1995, s. 17). Kanun, aynı zamanda “illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yönetilmesini, ülkenin coğrafi durumu, ekonomik ilişkilerine göre illere, ilçelere ve bucaklara ayrılmasını, bucakların da kasaba ve köylerden oluşmasını” Anayasa ile uyumlu olacak şekilde hükme bağlamıştır. Buna ek olarak il-ilçe idare meclislerinin yerine idari, yargısal ve danışma nitelikli görev ve yetkilere sahip idare kurulları kurulmuştur (Keleş, 2006, s. 6).

İl genel idaresi, 1949 tarihli ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla 1426 sayılı kanun, günümüzde halen yürürlükte olan 5442 sayılı kanun ile mülga edilmiştir. Her iki yasa, mevcut il sisteminin esaslarını oluşturmaktadır. 5442 sayılı yasa, “mülki idare bölümlerinin kurulmasına ve merkezi idarenin alt düzeyde örgütlenmesine ilişkin ilkeleri koyan; mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, bunların diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen ve tüm örgütler için görev, yetki ve ilişki düzenini oluşturan temel bir kanundur” (Keleş, 2006, s. 6-7). 1949 tarihli İl İdare Kanunu'nun düzenlenmesi ile birlikte Alada (1995, s. 18)'nin ifadeleriyle “il, ilçe, bucak yöneticilerinin görev ve yetkileri güçlendirilmekte, birtakım yasalarla geri alınmış veya dengesi bozulmuş görev ve yetkiler iade edilmektedir. Yeni yasa, öncelikle kaybolan

yetkilerin geri alınması için, taşradaki tüm yetkilerin valilerde toplanmasını öngörmektedir. Buna göre valilerin yetkileri, memurların atanması ya da yer değiştirmesi gibi yalnızca yönetsel işlerle sınırlandırılmamakta; onlara iktisadi ve toplumsal görevler de yüklenmektedir. İkincisi, bakanlıkların il örgütleri üzerinde valilerin yetkileri pekiştirilmekte ve mülki amirlere adli-askeri kuruluşlar üzerinde bir tür gözleme-izleme yetkisi verilmektedir. Son olarak vali, il sınırları içindeki kamu ve özel tüm işyerlerini denetleme yetkisine de sahip kılınmaktadır. Yasa, valilik sistemini toplum düzeninin sağlanması ve korunmasında etkili bir konuma yerleştirmektedir” (Keskin, 2007, s. 306-307).

2.2. İL İDARESİNİN YAPI VE FAALİYETLERİ ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ

Türkiye’de il yönetimi, geçmişten günümüze ikili bir yapıya sahip olmuştur. İlk olarak il idaresi, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan ve valilik olarak adlandırılan bir birimdir. İlin ikinci yönünü ise merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliğine sahip, il özel idaresi olarak adlandırılan bir yerel yönetimi oluşturmaktadır. Bu açıdan il, hem merkezi yönetimin taşra örgütü hem de bir yerel yönetim birimidir. Böylece Türkiye’de il idaresi, ikili bir statüde yönetilmektedir (Eryılmaz, 2009, s. 115; Ulucak, 2010, s. 45-46). Devletin idari yapısı önemli ölçüde merkezde toplanmaktadır ancak kamu hizmetlerinin yerinde gerçekleştirilmesi ve adem-i merkeziyet prensibi gereğince görev ve yetkiler çevreye (taşraya) doğru genişlemiş, merkezi idare, illerde mahalli idarelerle birlikte teşkilatlanmıştır. Merkez bu örgütü kurarak mahalli idareleri kontrol etmeyi, ülkenin siyasi ve idari birliğini sağlamayı amaçlamıştır. Eroğlu’na göre; “Türkiye’de merkezden yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dengeli bir biçimde birleştirilerek oldukça ‘ılımlı veya hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi” kurulmuştur (Başa, 2008, s. 41).

Devletin mülki idare taksimatı olarak da adlandırılan il yönetimi, merkezi idare tarafından ülke genelinde oluşturulmuş örgütlerdir. Taşra örgütleri, başkentteki merkezi idarenin uzantıları ve tamamlayıcıları olarak merkezi idare hiyerarşisinde yer almaktadırlar (Keleş, 2006, s. 5). Yetki genişliği ilkesi ile birlikte merkezin sahip

olduğu yetkilerden uygun görülenlerin, merkez hiyerarşisi içindeki ast birimlere devredilmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla aşırı merkeziyetçilik sorununu giderebilmek amacıyla il yönetimine, yürütmeye ilişkin bazı konularda merkezden bağımsız ancak merkez adına karar alma yetkisi ortaya çıkmaktadır. Yani il yönetiminin başı olarak valiler, illerde yetki genişliği ilkesi gereğince, yürütme adına, yasalarla sınırlandırılmış takdir hakkı kullanmakta, vatandaşların Anayasal ve yasal haklarını gözeterek mevzuatın işleyişini sağlamaktadırlar (Keleş, 2006, s. 8).

Türkiye’de il sistemine göre örgütlenmenin genel kabul gören üç temel ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler (Keleş, 2006, s. 7); “belli ölçülere göre idarenin, merkez ve alt kademeleri belirli olan illere ayrılması ve merkezin, taşrada il sistemi esasına göre örgütlenmeleri; her ilin başında merkezi hükümeti (yürütmeyi) temsil eden valinin bulunması, bu kuralın alt kademe yönetim alanları olan ilçeler için de geçerli olması; merkez yönetiminin ildeki askeri ve adli kuruluşları dışındaki tüm hizmet birimlerinin görevlerini valinin denetim, gözetim ve yönetimi altında yapmaları ve hizmetlerinde valiye, valinin de merkeze karşı sorumlu olması şeklinde özetlenebilmektedir”.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu il, ilçe ve bucak olmak üzere üç kademeli bir mülki idare örgütlenmesi öngörmüştür. Ancak bucakların zaman içinde işlevsiz hale getirilmesi, il ve ilçe olmak üzere iki kademeli bir il yönetim yapısını çıkarmıştır (Başa, 2007, s. 119). Bir dönem ülkemizin en küçük ölçekli mülki idare birimi olan bucaklar, çok önemli hizmetler gerçekleştirmekle birlikte hem personel hem de örgütlenme yönünden günümüzde tümüyle işlevsiz hale getirilmişlerdir. Bucakların işlevinin azalmasında en büyük neden, bucaklara, bucak müdürü ve diğer ilgili personel atamalarının yapılmamasıdır. Eski bucakların büyük çoğunluğunun ilçeye dönüştürülmesi, bucak merkezlerinde belediye teşkilatlarının kurulması da bucakların işlevlerini yitirmesinde etkili olduğu düşünülmektedir. Bucakları düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 41-56. maddeleri halen yürürlükte görülmektedir. Ancak 2014 yılında yürürlüğe giren 6552 sayılı kanunun 129. maddesine göre “tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır” (Başa, 2007, s. 40).

2.2.1. İl Yönetimi ve Anayasal Dayanağı

Türkiye’ de illerin anayasal güvence altına alınması ilk olarak 1924 Anayasası ile mümkün olmuştur. 1924 Anayasası’nın 6. Bölümü’nde “İller” başlığı altında şu hükümlere yer verilmiştir (89-91.md): “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler. İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur”.

1961 Anayasası ile il yönetimine ilişkin hükümler görece artmış, idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği vurguları yapılmış ve yine aynı düzlemde il sistemine istisna olabilecek kuruluşlar öngörülmüştür. 1961 Anayasası’nın 112. maddesine göre; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”. 115. maddesine göre de; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. 1961 Anayasası’nda ilk defa “idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu” ilkesi anayasal ilke haline getirilmiş; “idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı” hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 1924 Anayasası’nda yer alan görev ayrımı ilkesi terk edilmiştir (Başa, 2008, s. 41).

1961 Anayasası, merkezden ve yerinden yönetim sisteminde önceliği illere vermekte, ilin alt kademe bölümlerini ise kanunlara bırakarak ilk derece mülki taksimatın bir nevi il sistemi çerçevesinde olduğunu belirtmektedir. 1961 Anayasası da “kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılma” ilkesini kabul etmekte, “illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağını” bildirmektedir. 1924 Anayasası’ndan farklı bir biçimde ilin kurulması ile ilgili şartlara “kamu hizmetlerinin gereklerini” eklemiştir. 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da

1961 Anayasası'na uygun şekilde “yetki genişliği ilkesine” yer vermektedir. 1982 Anayasası ise 1961 Anayasasındaki il idaresine dair hükümleri aynen benimsemiştir (Başa, 2007).

1982 Anayasası, Türkiye’de merkeziyetçiliğe dayalı kamu yönetimi sistemini sürdürmektedir. Anayasa’ya göre, merkezi idarenin temel taşra birimi il idaresidir ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatının bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları eliyle illerde hizmet birimleri bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı, 1982 Anayasası’nın 126. maddesinde düzenlenmiştir (Keleş, 2006, s. 11-13). Anayasa maddelerine göre, merkezi idarenin taşra teşkilatına yön veren ilkeler şöyle sıralanabilir (Gözler, 2006, s. 158; Akt. Başa, 2008, s. 17):

*”Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilatı için, hem il ve diğer kademeli bölümler (mülki idare bölümleri), hem de birden fazla ili içine alan bölge idareleri kurulmasını öngörmüştür”.

*”Anayasa, sadece ilden bahsetmiş, il altındaki diğer kademeli bölümleri isim olarak saymamıştır. O halde bu kademelerin tespiti kanun koyucuya kalmaktadır”.

*”Mülki idare bölümleri (il ve diğer bölümler) kurulurken, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre hareket edilecektir”.

*”Birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasında kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlama amacı güdülecektir”.

*”İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır”.

2.2.2. İl Yönetimi Yapı ve Organları

İl genel idaresi, “vali, il idare şube başkanlıkları ve il idare kurulu” şeklinde örgütlenmektedir. “İl genel idaresinin başı ve mercii validir” (5442 sayılı Kanun, m.4). “Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler” (5442 sayılı Kanun, m.9; Değişik: 2/7/2018 – KHK 703, m.138). Aynı zamanda vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir; il encümeni başkanı olarak da yürütme

organıdır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, il sınırları içindeki ilgili kamu hizmetlerini merkezi idare tarafından atanan, merkezin hiyerarşik otoritesi altında bulunan kamu görevlileri eliyle yürütmektedir. Vali, yetki genişliği esasları çerçevesinde taşrada kurulmuş olan il genel idaresinin başına, Cumhurbaşkanı tarafından atanan, merkezi hükümetin taşradaki en üst yetkili görevlisidir (Keleş, 2006, s. 25).

İlçe genel idaresinin başı ve mercii ise kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi olmamakla birlikte yalnızca idari yürütme vasıtasıdır. Merkezi idarenin, kuruluş mevzuatlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve bu teşkilat, adli ve askeri teşkilat hariç olmak üzere kaymakamın emri altındadır. Kaymakam, aynı zamanda valinin emir ve talimatlarını yürütmekle görevlidir. Bununla birlikte valinin temsil ve hukuki durumu gözetildiğinde ilçe genel idaresinin il idaresinden ayrı, müstakil bir makam olarak düşünülmemesi gerekir. Dolayısıyla ilçe genel idaresinin il genel yönetiminin hiyerarşik yapılanması içerisinde yer aldığı ve il idaresinin bir parçası olduğu söylenebilir. İlçe genel idaresi, kaymakam, ilçe idare şube başkanlıkları ve ilçe idare kurulu yapılarıyla valiliğin ilçedeki izdüşümü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İl İdare Şubeleri, “başkentteki başlıca bakanlıkların ya da bazı bakanlıkların bağlı kuruluşları ile ana hizmet birimlerinin ildeki servisleri niteliğindedir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına (fili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine) göre illerde lüzumu kadar teşkilatı vardır” (5442 sayılı Kanun, m.4). Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi, kurum ve kuruluşların düzenlendiği mevzuatta (Cumhurbaşkanlığı 1 nolu kararnamesi) belirtilmektedir. Daha önce kanunlarda ancak şimdi Cumhurbaşkanlığı 1 nolu kararnamesinde açıkça yetki bulunmayan bir merkezi kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte 703 nolu KHK ile mülga edilen “3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”a göre Bakanlıklar taşrada; “valiye bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları olarak üç şekilde örgütlenmektedir” (m.8).

Merkezi idarenin sunduğu kamu hizmetlerini il düzeyinde yürütmekle görevli, taşra birimlerinin başında bulunan üst düzey kamu görevlisine “il idare şube müdürü” ya da “il müdürü” adı verilmektedir. İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü gibi il idare şube başkanlıklarının sayısı ve hizmet niteliği, bakanlıkların sayısı ve hizmetleri ile yakından ilgilidir. 5442 sayılı kanunun 4. maddesi hükmünce “Bakanlıkların illerdeki teşkilatlarının her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır”. “İl idare şube başkanlarının her biri kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği ödev ve görevler ile valinin emirlerini yürütmek, aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yapmak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü bilgiyi vermekle ödevlidirler” (5442 sayılı Kanun, m.21).

İl idare kurulu, “valinin başkanlığında, hukuk isleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım il müdürlerinden oluşur” (5442 sayılı Kanun, m.57). Aynı kanunun 59. maddesine göre “il idare kuruluna dâhil olmayan idare şube başkanları, kendi şubelerine ait idari ve danışma işlerinin görüşülmesinde üye olarak çağırılırlar, gerekli açıklamayı yaparak oylamaya katılırlar. Her ilde mevcut bulunan il idare kurulu bir merkezden yönetim organıdır. Gereğinde vali yardımcısı başkanlığında toplanır”. Kanunun 57. maddesi, “valinin, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali yardımcısını görevlendirebileceğini” belirtmiştir (Keleş, 2006, s. 42).

İdare kurulları, “il idaresinde valiye, danışılan hususlarda görüş vererek yardımcı olan bir kurul olduğundan merkezde en büyük ihtisas kurulu olan Danıştay’a benzetilmektedir. Bu kurullar, buldukları bölgelerde Danıştay’ın devlet idare teşkilatı içinde yaptığı görevlere benzer görevleri yerine getirirler. Bugünkü yapısıyla daha çok yönetim ve danışma işlevi üstlenmiş olan il idare kurulu, yönetsel işlerde valiye yardımcı olduğu gibi il ve ilçe yönetimiyle yerel yönetimlere ilişkin konularda görüş ve kararına başvurulmuş bir organdır” (Keleş, 2006, s. 43). İdare kurulları, “idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İdare kurullarının idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir” (5442 sayılı Kanun, m.57).

2.2.3. İl Yönetimi ve Merkezi İdare

İl sistemi, merkezi yönetimin taşra düzeyindeki stratejik ve kapsamlı örgütlenme düzenidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde merkezi yönetim ile il idaresi arasında güçlü bir etkileşimin mevcudiyetinden söz edilebilmektedir. Taşrada örgütlenen il yönetiminin idari açıdan güçlü kapasiteye sahip olması, merkezi yönetimin dolayısıyla bir bütün olarak devletin de güçlü bir kapasitesinin olması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Nihai olarak güçlü bir merkezi idarenin zayıf bir mülki idareye sahip olması ya da güçlü bir mülki idarenin zayıf bir merkezi idare içerisinde yer alması düşünülmemektedir. Burada il sisteminin güçlü olması durumu ile merkezin geri plana atılmasına değil bir bütün olarak merkez ve taşrada yönetsel bir sistemin işlevsel yetkinliğine vurgu yapılmaktadır. Üniter devlet yapılanmasına sahip Türkiye’de, mutlak yönetim erkinin her zaman için başkent teşkilatında yani merkezi idarede bulunması kuraldır. Merkezi idare, il idaresine bazı yetkilerini devrederken gerekli şartların oluşması halinde söz konusu yetkileri ve bu yetkilerden kaynaklı işlevleri geri alabileceği dile getirilmektedir (Çoker, 1995, s. 178; Akt.: Demir, 2016, s. 320).

Yetki genişliği ilkesi, merkezi idarenin nihai olarak sahip olduğu karar ve uygulama yetkisinin, taşrada görevli ve doğrudan merkez tarafından atanan kamu görevlilerine bırakılmasıdır. Yetki genişliği ilkesini merkezi yönetim ile il sistemi arasındaki ilişkileri düzenleyen bir yönetim tekniği şeklinde değerlendirmek daha gerçekçi çıkarımlar açısından önem taşımaktadır (Yılmaz, 2007, s. 1245; Demir, 2016, s. 322). Bununla birlikte yetki aktarımı noktasında aktörler arasında hoşnutsuzluk durumu da söz konusudur. İllerde mülki idare amirleri, merkezi yönetimin taşraya yetki devrinde bulunmamasından, yerel idareciler ise merkez ve taşra örgütlerinin vesayet yetkisinden ötürü hoşnut olmadığı görüşü yaygındır. Dolayısıyla mülki idare amirleri, il idaresinin güçlendirilmesini savunmakta; yerel yöneticiler ise yerel idarelerin mali ve idari özerkliklerinin genişletişmesini talep etmektedirler (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 66).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda merkezi yönetim ile il yönetimi arasında ilişkileri düzenleyen birtakım hükümler bulunmaktadır. 5442 sayılı kanununun 26. maddesine göre valiler “ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve

Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda Cumhurbaşkanlığına ve ilgili Bakanlıklara rapor verirler” (m.26). Keleş (2006, s. 37)’e göre “vali, kendisinden istendiğinde ilin genel ekonomik, sosyal, kültürel durumları, yatırımları, faaliyetler gibi konularda ilgili makamlara bilgi ve görüşlerini iletebildiği gibi söz konusu makamlardan bu yönde bir talep gelmesini beklemek zorunda değildir”.

Bir diğer düzenleme ise merkez ile taşra arasındaki iletişim şekli ile ilgilidir. Kanun’un 9. maddesine göre “ilde bulunan bakanlık teşkilatlarının kendi bakanlıklarıyla doğrudan doğruya yazışma yapma yetkileri yoktur, yazışmalar vali aracılığıyla yapılır. Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar”. İl idare şube başkanları, bağlı buldukları merkezi teşkilat ile vali aracılığıyla iletişim kurmaktadır. Doğrudan işlem tesis etmeye yetkileri olmayan il idare şube başkanları, görevleri ile ilgili kararları uygulanmak üzere hazırlayıp valinin onayına sunmaktadırlar (Keleş, 2006).

Valinin askeri makamlarla olan münasebeti iki alanda toplanmaktadır: 5442 sayılı kanunun 11. maddesine göre “vali, halkın askerlik işleriyle ilgili müracaat ve şikâyetlerini dinler; durumu askerlik idare veya şubelerine yazar. Olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yardım ister. Valinin isteğinin askeri makamlarca yerine getirilmesi zorunludur”. Ayrıca valinin askeri kuruluşları denetleme yetkisi yoktur (Keleş, 2006, s. 36).

Askeri kuruluşlarda olduğu gibi adalet işlerinin yürütülmesi de il yönetiminin dışında tutulmuştur. Valinin adli kuruluşlarla olan ilişkileri İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Böylece İl İdaresi Kanunu’nun 10. maddesine göre “vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri verecekleri cevapta açıklar. Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur. Vali tarafından

talep edilen, adli sicile geçen kayıtların sonuçları Cumhuriyet savcıları tarafından valiye verilir. Vali, ilin düzen ve güveni ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir”. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere vali, adli birimlerle olan ilişkilerini Cumhuriyet savcıları aracılığıyla yürütmektedir (Keleş, 2006, s. 37).

2.2.4. İl Yönetimi ve Kamu Personeli

İl genel idaresinin başı olarak valilerin, ilçede kaymakamların, il idare şube müdürleri ve ilde görevli memurların atanmasının objektif liyakat esasına dayalı ve kamu hizmetinin gerekliliğine göre yapılması, il yönetimi kapasitesinin gelişimi açısından oldukça önemlidir. Bu doğrultuda taşrada görevli mülki idare amirleri ve ildeki kamu görevliler için aranan atanma koşullarının, atanma usulleri ve yetiştirme yöntemlerinin, il yönetiminin genel performansı için değerlendirilmesi gerekir. İl genel idaresini başı olarak valilik makamı için 5442 sayılı Kanun, belirli şartlar öngörmemiştir. Dolayısıyla vali ataması için şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- * Valinin, aynı zamanda siyasi bir niteliği olduğu için tayininde “Devlet Memurları Kanunu” hükümleri gözetilmemektedir.
- * Genel olarak hükümet, birlikte çalışmak isteyeceği, sorumluluk vereceği ve dolayısıyla güveneceği kişileri vali olarak atayabilir.
- * Valilik, güvenceli bir devlet memurluğu değildir. 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”nun 59. maddesine göre, “valilik, bir istisnai memurluktur”.
- * Vali atamaları, Cumhurbaşkanı’nın takdir yetkisi bulunmasına rağmen genellikle teamülde üst düzey kamu görevlileri (kaymakam, vali yardımcıları ve merkezi idarede görevli mülki amirler vb.) arasından, kariyer, tecrübe ve güvene dayalı kıstaslar çerçevesinde yapılmaktadır.
- * Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yayınlanan “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair (3 nolu) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”ne göre valiler 1 sayılı cetvelde yer almaktadır. Daha

önce İçişleri Bakanı, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın müşterek kararıyla atanırken şimdi yalnızca Cumhurbaşkanı'nın kararıyla atanmaktadır.

* Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde valilerin de yer aldığı 1 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda şu şartlar aranmaktadır: “a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak; b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak; c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak”.

* 2006 yılında “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” kadroları ihdas edilmiş, başta valilik olmak üzere belirli makamlara atanabilmek için 1.sınıf mülki idare amirliğine atanmış olma şartı getirilmiştir (Başa, 2007).

* Vali yardımcılarını ise il sistemi içerisinde yer alan üst düzey kamu görevlileri olup en az altı yıl kaymakamlık yapmış kişiler arasından atanmaktadırlar (Keleş, 2006, s. 27).

Yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı, vali olarak atadığı kişiyi, istediği her zaman, herhangi bir sebeple, yani tamamıyla takdiri olarak görevden alabilmektedir. İl İdaresi Kanunu'nun mülga edilmeden önceki 6. maddesine göre “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının belirleyeceği işlerde görevlendirilebilmekteydiler”. Valiler, hiçbir gerekçe gösterilmeden Bakanlar Kurulu'nun kararı, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yerlerinden alınıp bir tür bekleme yeri olarak kabul edilen merkez valisi olarak atanmaktaydılar. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte bazı kadrolar kaldırılmıştır. Bu kadrolar arasında merkez valiliği de bulunmaktadır. Yine 1700 sayılı Kanun'un 1. maddesi kapsamında “gerekli ve zorunlu durumlarda valilerin kendi derece maaşları ile genel müdürlüklerde ve şube müdürlüklerinde görevlendirilebilecekleri” belirtilmiştir (Keleş, 2006, s. 26). 3 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ndeki 1 sayılı cetvel içerisinde yer alan valilerin merkezdeki görevlendirmeleri de yine aynı cetvel çerçevesinde yapılması tenzil-i rütbeyi devre dışı bırakması açısından önemlidir. Bu doğrultuda 3 nolu Kararname'nin 6. maddesine göre “1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve vilayet teşkilatındaki derece ve sınıfları gösteren tabloya göre ikinci derecede bulunan kadroya mülki idare amirliği

hizmetleri sınıfından atanmış olanlar, İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında durumlarına uygun mülkiye başmüfettişliği veya mülkiye müfettişliği kadrosuna atanmaktadırlar”.

Mülki idare amirliğine adımda ilk basamak olarak kabul edilen, valilerin büyük oranda başarılı olanları arasından seçildiği kaymakamlık, alım şartları ve eğitimi bakımından daha çetrefilli bir pozisyonudur. Vali yardımcıları ve il idare şube başkanları ile birlikte kaymakamlar, Cumhurbaşkanlığı 3 nolu kararnamesinde 2 sayılı cetvelde yer almaktadır. Dolayısıyla atanması için asgari koşulları şu şekildedir: “a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak”. Kanunda 1992 yılında yapılan bir değişiklikle, kaymakam olabilmek için sadece Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi mezunu olma şartı kaldırılmış, kaymakamlık mesleği, diğer ilgili fakültelere de açılmış, ilk kez kadınlara kaymakam olabilmek hakkı tanınmıştır (Başa, 2007). Genel şartların dışında kaymakam adaylığı için İçişleri Bakanlığı tarafından yazılı ve sözlü mülakat sınavı gerçekleştirilmekte, birtakım kademeli eğitimler sonucu başarılı bulunan adaylar asaleten atanmaktadırlar.

Valilerin, emrindeki personelin çok azını belirleme ya da görev yerini değiştirme yetkileri bulunmaktadır. Vali ve kaymakamlara “İl İdaresi Kanunu” ile verilen “personel atama, yer değiştirme, disiplin cezası verme” gibi yetkiler, çeşitli yasalarla kaldırılmış ya da fiilen etkisizleştirilmiştir. 1981 tarihli “2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun”, bu yetkiyi merkezdeki ilgili bakan ya da üst düzey bürokrata vermiştir. Örneğin, personel, araç-gereç, mali kaynak tahsis etme gibi yetkiler merkezi idareye ait olmuştur (Keleş, 2006, s. 33-34). İllere atanacak yüksek dereceli kamu görevlilerinin atanmasından önce valilerin görüşlerinin dikkate alınacağı bildirilse de uygulamada muğlaklık bulunmaktadır (Keleş, 2006, s. 38). İlgili bakanlık ya da genel müdürlükçe atanan il idare şube başkanları ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine kadar Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilmekteydiler (5442 sayılı Kanun, mülga, m.7). Vali yardımcıları ve il idare şube başkanlarının atanması, Cumhurbaşkanlığı 3 nolu kararnamesindeki 2 sayılı cetvelde yer aldıklarından ötürü kaymakamların atanma koşullarıyla aynı olacak şekilde Cumhurbaşkanı'nın onayıyla gerçekleşmektedir.

1700 sayılı Kanun'un 5. maddesi, "Bakanlıklar ve tüzelkişiliğe sahip müdürlükler tarafından tayin edilen personel dışındaki diğer merkez memurları ile ilçedeki kurumların amirlerinin, illerdeki birim amirlerinin önerisi üzerine valiler tarafından tayin edilmesini" öngörmüştür. "Bakanlıklar veya tüzelkişiliğe sahip genel müdürlükler tarafından valilik emrine verilen memurlar ise il idare şube başkanı tarafından onaylanmaktadır". Ancak Kanun'un bu maddesi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte 703 nolu KHK 134. maddesiyle kaldırılmıştır. Yine de bu memurların "il içinde yer değiştirmeleri, bağlı oldukları il idare şube başkanlarının onayı ile valiler tarafından, bağlı oldukları bakanlık veya genel müdürlüklere sebepleri bildirilerek icra edilmektedir".

İl İdaresi Kanunu'nun 8. maddesine göre "yetiştirme ve ikmal kaynakları Bakanlıklar veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklere bağlı olup il genel teşkilatı içinde birden fazla istihdam yerleri bulunan meslek, fen ve uzmanlık kadrolarına dâhil görevlerden":

A) "İlçe idare şube başkanı sıfatını haiz olanlarla il merkezinde Devlet gelir, giderlerinin ve mallarının tahakkuk, tahsil, ödeme ve idaresiyle ilgili ikinci derecedeki müdürler, şube şefleri ve kontrol memurları, nakit muhasipleriyle, lise, orta ve o derecelerdeki okul müdür ve öğretmenleri, hastaneler mütehassıs hekimleri, Bakanlıklar veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler tarafından tayin edilirler".

B) "Bunun dışında kalan bütün memurlar Bakanlıklar veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilerek il idare şube başkanının inhası üzerine valiler tarafından istihdam yerleri tespit olunur";

C) "Yukardaki fıkralarda yazılı bütün memurların lüzumu halinde il içinde nakil ve tahvilleri mensup olduğu il idare şube başkanlarının inhası üzerine valiler tarafından icra edilmekle beraber mensup oldukları Bakanlıklar veya genel müdürlüklere sebepleriyle bildirilir".

"Yukarda (A, B) fıkraları dışında kalan il merkez teşkilatına bağlı memurlar ilgili idare şube başkanının inhası ile valiler tarafından tayin, nakil ve tahvil olunurlar". Diğer yandan Kanun'a (m.11/Ç) göre "jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk

kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir”.

DMK’na göre “kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez (genel müdürler, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri, hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcıları ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer almaktadırlar”. Bucak müdürleri mülki idare amiri olmalarına rağmen DMK açısından mülki idare hizmetleri sınıfında yer almamaktadırlar. Mülki İdare Amirliği hizmetlerinin ayrı bir sınıf olarak düzenlenmesinin, mesleğin kurumsallaşması, saygınlığı, güvencesi açısından önemli olduğu bildirilmektedir (Başa, 2007, s. 42).

2.2.5. İl Yönetiminde Koordinasyon ve İşbirliği

Vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamaktadır. Bu nedenle valinin yönetimi altında il idare şube başkanları ve ilçe teşkilatı sorunlara çözüm ararlar, görevlerini yürütürken karşılaştıkları sorunlardan valiyi haberdar etmektedirler (Keleş, 2006). Vali ilin genel düzeni ve işleyişi için gereken önlemleri alır ve bu amaçla birçok toplantılar yapar. Valinin başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır. Özgürel’in (2005, s. 90-93) yaptığı araştırmaya göre “valilerin başkanlık ettiği kurul ve komisyon sayısı 101”dir (Başa, 2008, s. 39). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valiliği aynı zamanda koordinasyon makamı olarak belirlemiş ve aşağıdaki hükümlerle tayin etmiştir:

“Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır. Bu toplantılara

kaymakamlar, belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir” (md. 24).

“Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşülmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır. İşler, önemlerine ve eldeki imkanlara göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama neticeleri gözden geçirilir” (md. 25).

2.2.6. İl Yönetimi ve Düzenleme

Başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere birçok özel yasada ve yönetsel düzenlemede valilere görev ve yetkiler verilmiştir. Merkezi idarenin taşra teşkilatını ilgilendiren hemen bütün yasalarda valiye verilen bu görev ve yetkilerin bazıları, valilerin düzenleme yapma yetisini (regulative power) artırmaktadır. Bu düzenleme yetkisi, kamu kurumlarını denetlemek, birçok konuda idari para cezası vermek, memurlara yargılama izni ile disiplin cezası vermek, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde arama kararı vermek, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzleri önlemek, bazı konularda ruhsat vermek gibi çeşitli şekillerde olabilmektedir (Başa, 2008, s. 39).

Vali, “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir” (5442 sayılı Kanun, m.9/C). “Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler”. Yani vali, düzenleyici işlem niteliğinde “genel emirler” çıkarabilmektedirler (5442 sayılı Kanun, m.9/Ç). Bununla birlikte vali, “kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir

veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir” (5442 sayılı Kanun, m.11).

Mülki idare amirleri gerekli hallerde kendi içtihatlarıyla hareket ederek gerekli tedbirleri alabileceklerdir. “1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu”nun bu konuyu düzenleyen 27. maddesi şöyledir: “Kanun ve nizamnamelerde sarahat olmayan ve hakkında hususi emir bulunmayan mesailde mafevkten istizan imkânı olmadığı takdirde vali, kaymakam ve nahiye müdürleri kendi içtihatlarıyla hareket ederler ve tedbir alırlar” (Başa, 2008, s. 35). Bu içtihat kullanma yetisi, İl İdaresi Kanunu’nda da kendini göstermektedir: “Bir memur ile üstü arasında veya idare şubeleri arasında bir emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlere uygun olmamasından dolayı çıkan anlaşmazlıklarda en yüksek merci olan vali kesin kararı vermekte, söz konusu durum ilgili bakanlığa yazılmakta, alınacak emre kadar da valinin kararı uygulanmaktadır” (Keleş, 2006, s. 31).

2.2.7. İl Yönetimi ve Denetim

İl yönetiminin denetimi, mülki idarenin merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu düşünüldüğünde esasen merkezi yönetim tarafından gerçekleştirileceği söylenebilir. Örneğin Cumhurbaşkanı’nın temsilcisi ve yürütme vasıtası olarak valiliklerin Cumhurbaşkanlığı’nın ilgili organları ile denetimi, TBMM adına mali ve idari açıdan Sayıştay denetimi ve merkezi teşkilatın taşra örgütlenmesi üzerindeki hiyerarşik denetimi, merkez-taşra ilişkisinden kaynaklı denetimlerdir. İl yönetimine yönelik merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen en önemli denetim mekanizması, İçişleri Bakanlığı’nın görevlendirmiş olduğu mülkiye müfettişlerinin teftişleridir. 1985 yılında yürürlüğe konulan “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü”nün 18.maddesinde müfettişlerin görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir; “Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahalli idarelerin seçilmiş

veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak, teftişte buldukları il ve ilçelerin idari, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur-halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve tavsiyelerini muhtevi bir genel durum raporu düzenlemek, teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak, mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmalara katılmak, rüşvet ve irtikapları veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek ve bakanın emri üzerine veya yönetmenlik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek...”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere mülkiye müfettişlerinin il yönetiminin denetlenmesi bakımından çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır (Başa, 2008, s. 42).

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerindeki denetimlerinin yanı sıra il genel idaresinin başı olarak valilere önemli ölçüde denetim yetkisi verilmiştir. İl yönetimi ve diğer kuruluşların genel işleyişi üzerinde valinin de ciddi denetim ve gözetim potansiyeli bulunmaktadır. Vali, “adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder. Valiler bu denetleme ve teftişi bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilirler. Ayrıca vali kanuna göre ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur” (5442 sayılı Kanun, m.9).

“Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilmekte ve bu bilgilerin hemen verileceği” hüküm altına alınmaktadır (5442 sayılı Kanun, m.11/E). Vali aynı zamanda

“devlet ve kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden istemekte ve denetlemektedir” (5442 sayılı Kanun, m.9/İ).

İl İdaresi Kanunu'nun 13 ila 20. maddeleri valilerin teftiş ve denetim yetkilerini düzenlemektedir. Bu hükümlere göre vali, “Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün müstahdemlerinin en büyük amiridir”. Bu sıfatla;

* “Memur ve müstahdemlerin çalışmalarına nezaret eder” (m.13/A)

* “Teşkilatın işlemlerini denetler” (m.13/B)

* “Memurun Kanunu'ndaki usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama ve beş günlüğe kadar aylıktan kesme cezaları vererek uygular” (m.13/C).

* “Valiler, emirleri altındaki teşkilatın aldığı karar ve yaptığı uygulamalardan şikâyetçi olanların başvurularını inceler, memurun haksız uygulaması söz konusu ise kanuni yollara başvurur. Aldığı karar ilgiliye bildirilerek derhal uygulanır”. Nitekim 1700 sayılı Kanun, 24. maddesinde “valinin emir ve gözetimi altında bulunan kurumlarda suiistimallerin ve kanunsuz hareketlerin meydana gelmesinden valiyi sorumlu” tutmaktadır (Keleş, 2006).

* Valiler, “birkaç ile şamil memuriyetlerin kendi illerindeki işlerini de gözetim ve denetimine yetkilidirler” (m.15).

* Valiler, “denetlemeleri sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördükleri bütün memur ve müstahdemlere sorumluluğu altında işten el çektirilebilirler ve hizmetin aksamaması için gereken tedbirleri aldırırlar. Bu takdirde işi gerekçesiyle ait olduğu makama derhal bildirirler” (m.16).

* Valiler, “il içinde, denetim ve teftişleri altında bulunmayan bütün daire ve müesseselerde vuku bulduğunu öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar lazım gelen incelemeyi yaparak kanuni gereğini ifa eder ve sonucundan valiye bilgi verirler” (m.17).

- * Valiler, “vali muavini ile kaymakamların, il idare şube başkanlarının ve il ve bölge muhakemat müdürlerinin, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler” (m.18).
- * Valiler, “her yıl münasip gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirerek gereğini yaparlar” (m.26).
- * “İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuata muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar” (m.62). “İlçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay’da ilgililer tarafından Danıştay Kanununa göre itiraz olunabilir” (m.65).

2.2.8. İl Yönetiminde Görev ve Faaliyetler

Merkezi yönetim, kamu hizmet ve politikalarını ülkenin tüm bölgelerinde dengeli bir biçimde doğrudan uygulama imkân ve kabiliyetine tek başına sahip değildir. Bundan ötürü yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada hizmet sunabilecek çeşitli idari birimler oluşturarak hükümet politikalarını taşra düzeyinde sunma imkânına sahip olmakta ve böylece vatandaşlara kamu hizmeti sunabilmektedir. Bu idari birimler, merkezi yönetimden bağımsız ancak merkez adına doğrudan karar ve uygulama yetkisine sahiptir. Aksi halde merkezi yönetim, ülke geneline hâkim (state reach) olamayacak, idarenin kamusal ihtiyaçların nerede, ne zaman ve nasıl sunulacağını etkili bir şekilde tespit etmesi güçleşecektir (Tamer, 2001; Akt.: Demir, 2016). Dolayısıyla merkezi idare, il ya da valilik sistemi ile ülke genelinde teşkilatlanmakta ve kamu hizmet ve politikalarını ülke çapında gerçekleştirebilmektedir (Demir, 2016, s. 319-320). Sonuç olarak merkezi idarenin halka kamu hizmeti sunma konusundaki en temel idari kademesinin il yönetim birimi olduğunu ifade etmek, il sisteminin önemini vurgulamak adına kayda değerdir (Aksoy ve Polatoğlu, 2005, s. 446-447; Akt.: Demir, 2016, s. 321).

İl sisteminin politika uygulama kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği dile getirilmekte; bu doğrultuda yürütmeyi ilde temsil eden valilerin kamu hizmet sunumu açısından daha fazla yetkilendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bunun sebebi olarak ise il sistemi ve il sisteminin yöneticisi olan valilerin tarafsız olması yani hiçbir siyasi görüşün veya öğretinin temsilciliğini yapmaması gösterilmektedir. Bu durum, atama usulü ile göreve gelen valilerin, doğrudan yürütmeyi temsil eden profesyonel kamu görevlileri olmalarından kaynaklandığı dile getirilmektedir. Ayrıca valilerin temel görevinin, tarafsız, hızlı ve karşılık beklemez ilde yaşayan vatandaşlara hizmet sunmak ve yürütme tarafından kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek olduğu vurgulanmaktadır. Sürekli ve yoğun bir biçimde yapılan denetimler ve sahip olduğu statü sayesinde profesyonel yönetici olan valilerin kamu hizmetlerini daha etkili, tarafsız ve evrensel yönetim ilkelerine uygun bir biçimde üstlenebileceği söylenmektedir (Demir, 2006, s. 324). Örneğin Ş. Başa, mülki idare amirlerinin önemli görevler üstlenebilme potansiyelini şu sözlerle dile getirmektedir:

“Mülki idare amirleri, diğer bazı meslek mensuplarının çok yüksek maaşlarla dahi gönderilemediği sorunlu bölgelerde, bir taraftan halkın can ve mal emniyetini sağlama, terörü yok etme, ülke bütünlüğünü koruma mücadelesi verirlerken, bir taraftan da kendilerinden esirgenen bütçe ve ödenek yetersizliği gibi imkânsızlıkları aşmak ve klasik görevleri dışına çıkararak kırsal kalkınmayı da sağlamak üzere yine kendi geliştirdikleri, kurdukları ve maddi kaynaklarını da buldukları hizmet birlikleri modelini yaratarak önemli hizmetlere vesile olmuşlardır. Bu dönemde okullaşma oranının yaygınlaşmasında, temel ve zorunlu eğitimin hayata geçirilmesinde, kız çocuklarının okula kazandırılmasında, okul öncesi eğitimin artırılmasında, aşı kampanyalarında, sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonunda, sosyal yardım hizmetlerinin artırılmasında, meyvecilik ve ağaçlandırma çalışmalarında, hayvancılığın geliştirilmesinde, köylerin yol, içme suyu ve diğer altyapı eksikliklerinin tamamlanmasında, MERNİS Projesinin yaşama geçirilmesinde, KÖYDES Projelerinin uygulanmasında, organize sanayi bölgelerinin kurulması vb birçok alanda önemli çabalar göstermişler, adeta taşrada sahipsiz işlerin sahibi ve kimsesizlerin kimsesi olmuşlar, ülkede sıkça görülen afetlerde kriz merkezinin başına geçmişler, orman yangınlarına koşanların başında yer almışlar, tüketici haklarının korunmasında, hayvanların ve çevrenin korunmasına, insan hakkı

ihlallerinin önlenmesine ve iyi yönetimin geliştirilmesine kadar yeni ve çağdaş uygulamaların da öncüsü olmuşlardır” (Başa vd., 2009, s. 8).

İl İdaresi Kanunu’nda valilerin yetkileri başlangıçta genel ifadelerle belirlenmişken daha sonraları yapılan eklemeler ve diğer kanunlarla tek tek sayılma şeklini almış ve bu durum uygulamada valilerin yetkilerinin etkililiğini azaltmıştır. Yasa gereği birçok yetki valilerin uhdesinde iken uygulamada teknik birimler (il idare şube başkanlıkları) fiili olarak yetki genişliğinden daha çok yararlanmaktadır (Tamer, 1992, s. 92; Akt.: Ay, 2018, s. 64). İl İdaresi Kanunu, vali ve kaymakamların görevlerini daha çok güvenlik, eşgüdüm, koordinasyon, temsil ve denetim alanlarında yoğunlaştırmaktadır.

İllerde kamu düzenini sağlamakla görevli olan vali, “bir kolluk makamıdır”. 5442 sayılı Kanun’un 11. maddesi, valinin kolluk görevlerini (güvenlik hizmetlerini) düzenlemektedir (Keleş, 2006):

* Vali, “il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür”.

* “Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür”.

* “İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır”.

* Valiler, “ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dâhil olmak üzere en yakın kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler”.

* Vali, “kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için adli kuruluşlar ile askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir”.

İl yönetiminin kamu hizmet sunumunda herhangi bir boşluk ve yetkisizlik oluşmaması adına mülki idare amirlerini genel görevli kılan birtakım düzenlemelere yer verilmektedir. Buna göre vali, “ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilmektedir”. Benzer şekilde “il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini” de isteyebilmektedir. Böyle durumlarda ilgili kurum ya da kamu görevlileri verilen işleri yapmakla ödevlidirler.

İl yönetiminin yüz yılı aşkın bir süredir devam eden belki de en stratejik görevlerinin başında devlet gelirlerinin toplanması ile ilgilidir. Kanun’un ilgili maddesine göre vali, “Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alıp uygulamakta, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunmaktadır”. Ancak fiiliyatta devlet gelirlerinin elde edilmesi büyük oranda merkezi yönetimin uhdesine bırakılmış, il yönetiminin geleneksel bir kurumu olan defterdarlık, yalnızca belirli alanlarda (muhasebat) hizmetlerde bulunmak durumunda kalmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi yetki genişliği ilkesinden fiili olarak yararlanan teknik kuruluşlar, adeta ilde kamu hizmetinin mutfağı niteliğindeki il idare şube başkanlıkları ya da sıkça anılan ismiyle il müdürlükleridir. Merkezi yönetimin kamu politikaları alanında işbölümüne giderek oluşturduğu bakanlık ve diğer kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların taşra uzantıları olarak il idare şube başkanlıkları, ilde kendi alanlarıyla ilgili istihdam edilen profesyonel kamu görevlileri marifetiyle ülkenin genel hizmet ve politikalarını mülki idare amirlerinin gözetimi altında yerine getirmektedir.

İl İdaresi Kanunu'na göre “il idare şube başkanları, kendi şubeleriyle ilgili olan işlerin yürütülmesinden ve kamu görevlilerinin ise kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar. İl idare şube başkanlarının her biri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği ödev ve görevleri ve valinin emirlerini yürüterek aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yaparak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü malümatı vermekle ödevlidirler”. Belirtildiği üzere ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan il müdürlükleri, valilerin belli konularda sınırlı bir biçimde şube başkanlarına verdiği yetkiler dışında yürütmeye ilişkin tek başlarına karar alma yetkisine sahip değildirler (Keleş, 2006). Dolayısıyla uygulamada ilde yapılacak kamu hizmet ve politikalara dair kararların önemli bir kısmı, doğrudan merkezden ya da merkezin görüşü alınarak gerçekleştirilmektedir. İl idare şube başkanları, hem vali ile hem de taşra uzantısı oldukları merkezi idare birimiyle sürekli etkileşim içerisinde bulunmaktadır (Dura ve Karakoç, 2015, s. 485).

2.3. YENİDEN YAPILANDIRMA ÇERÇEVESİNDE İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ

Türk kamu yönetimi sistemi genel olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetiminin kurumsallaşmasını tamamlayamadığı, reformun ihtiyaç ve talepler doğrultusunda oluşturulmadığı, birbirlerinden kopuk olarak kurgulanan sistemin bütününde koordinasyonsuzluk ve etkinsizlik sorununun ön plana çıktığı ve nihai olarak da reform ihtiyacı ya da talebiyle karşı karşıya kaldığı dile getirilmektedir (Gökçe, 2006, s. 27). Değişen koşullarla birlikte kamu yönetiminde reformun mevcut kurumları daha da güçlendirmesi diğer bir deyişle idari kapasitelerinin geliştirilmesi beklenmektedir. Ancak çevresel koşullarla birlikte farklı dönemlerde ortaya çıkan dinamiklerden (Ör. AB uyum çerçevesi) ötürü kurumsal düzenlemelerin, tepeden inme, parçalı ve uyumsuz bir kamu yönetimi sistemi oluşturduğu söylenebilir. Söz konusu merkezi idarenin taşra yapılanması olan il yönetimi olduğunda il sisteminin zaman zaman güçlendirildiği ancak büyük oranda yerel yönetim ve merkezi idare lehine zayıflatıldığı söylenmektedir. Gerçekten de il sisteminin güçlendirilmesinden ziyade 1980’li yıllardan

itibaren önemli bir geriye gidiş görülmüş; özellikle son yıllarda yaşanan değişimler il yönetimini ciddi manada zayıflatmıştır (Başa, 2007, s. 8).

Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmaları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerine olmuş, bununla birlikte il yönetiminin güçlendirilmesi ise ikinci planda kalmıştır. Yerel yönetimler reformu çerçevesinde çıkarılan yasalarla il sisteminin temel yasası olan “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu”nun uygulamada etkisi zayıflatılmıştır. Başa’ya göre yapılan birçok yasal düzenlemede İl İdaresi Kanunu uygulanamaz hükümler arasında yer almış, yetki açısından mülki idare amirleri zayıflatılmıştır. Örneğin valinin adli görevlerinin sona ermesi, devlet gelirlerine ilişkin yetkisinin kaldırılması, il idaresi kanununun bazı kolluk birimleri için uygulanamaması, atamalarda valinin görüşünün alınmaması vb. uygulama ve düzenlemeler 5542 sayılı Kanunun düzenlediği il sistemini önemli ölçüde işlemez hale getirmiştir (Başa vd., 2009, s. 7). Dolayısıyla mülki idare şurasının il sisteminin güçlendirilmesi yönündeki önerileri karar vericiler tarafından görmezlikten gelinmiştir (Başa, 2007, s. 8). Son yıllarda merkezi ve özellikle yerel yönetimler mevzuatında yeni düzenlemeler yapılmasına karşın “İl İdaresi Kanunu”nda ciddi bir değişiklik yapılmamıştır. Yapılan değişiklikler ise il yönetimi kapasitesini güçlendirici nitelikte olmamıştır (Başa, 2007, s. 148).

2.3.1. İl Yönetimi Kapasitesinin Zayıflamasına Yol Açan Adımlar

İl yönetimi ile ilgili değişim talepleri tıpkı genelde kamu yönetiminde olduğu gibi içeriden çok dışarıdan geldiği belirtilmektedir. Mevcut il sistemi, küresel değişim taleplerinin hedefinde olmuş, yerel yönetimler bu süreçte daha tercih edilir hale gelmiştir. Son yıllarda yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile devlette yaşanan değişimler, küreselleşmenin zorlamasıyla ulus devletten vazgeçilerek idari ve siyasi bir adem-i merkezîyetçiliğe gidilmekte olduğunun işaretleri olduğu iddia edilmiştir. Bu doğrultuda ulus devlet yapılanmasının sorgulanmaya başlanması, devletin taşradaki uzantısı olan il yönetiminin kapasite gelişimine dolaylı olarak engel teşkil edebilecek dönüşümleri beraberinde getirebilmektedir (Başa, 2007, s. 8-9). İl sisteminin dönüşümüne vesile olabilecek bir başka gelişme, merkezîyetçilik eleştirisinin yoğun bir

şekilde işlenmesidir. Bürokratik işleyişten kaynaklı problemler sebebiyle, 20. yüzyılın ortalarından itibaren aşırı merkeziyetçilik, gerek akademik çevreler gerek mesleğin içinden gelenler tarafından yoğun biçimde eleştirilmiş, bu doğrultuda kamu hizmetlerinin etkinliği bakımından il sisteminin hem ölçek itibariyle problemlili olduğu, hem de toplumun beklentilerini karşılayamadığı savunulmuştur. Bununla birlikte birçok hizmetin il sisteminin dışına çıkması ile yetki kaybına uğrayan il yönetiminin mevcut kapasite sorunları göz ardı edilmiş, yerel yönetimler ve diğer ithal-ikame mekanizmalar daha fazla ön plana çıkmıştır (Keskin, 2008, s. 91-92).

2.3.1.1. İl Yönetimi ve Bölgeselleşme

27 Eylül 1980 tarihinde “Milli Güvenlik Konseyi”nde okunan “Hükümet Programı”nda kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilikten ötürü mülki ve mahalli idarelerde yetki artırımının sağlanacağı düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Bu yaklaşımın bir uzantısı olarak taşrada bölge teşkilatlanmasına gidileceği, oluşturulacak bölge idarelerinin özellikle iktisadi, mali ve teknik konularda kamu hizmetlerini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılacağı bildirilmiştir. Bu tarihten itibaren il sisteminde tartışmalı hale gelen bölgeselleşme eğilimi çeşitli reformlarla gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Keskin, 2008, s. 93).

İlk bölgeselleşme politikası adli teşkilatlanmada gerçekleştirilmiş ve 1982’de yürürlüğe giren bir kanun ile bölge idare mahkemeleri oluşturulmuştur. Bu yasa ile 22 ilde “Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemeleri”, 33 ilde ise (63 adet) “Vergi Mahkemeleri” faaliyete geçmiştir. Böylece bu döneme kadar il-ilçe idare kurullarının sahip olduğu yargı niteliğindeki yetkileri ve vergi itiraz-temyiz komisyonları kaldırılmıştır (Keskin, 2008, s. 94). İkinci olarak 1983 tarihli kanun hükmünde kararname ile “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alacak şekilde bölge valiliğinin kurulması” öngörülmüştür. Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir’de bölge valilikleri kurmayı planlayan bu kararnameyle, illerde valiler üzerinde hiyerarşik bir otorite oluşturacak şekilde yeni bir mülki kademe hedeflenmekteydi. Bu düzenleme ile bölge valilerine, “kamu düzenini korumak amacıyla bölge kapsamındaki illerin valilerine emir ve talimat verme yetkisi”

de tanınmıştır. İl sistemini zayıflatabilecek bu bölge valiliği kararnamesi 11 Temmuz 1984 tarihli meclis oturumunda reddedilmiştir (Keskin, 2008, s. 95-96).

Bu gelişme sonrasında Bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini belirlemek üzere kabul edilen 1984 tarihli 3046 sayılı yasada “bakanlık bağlı kuruluşları taşra teşkilatının, il ve ilçe kuruluşları dışında, bölge kuruluşu şeklinde örgütlenebileceği” hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme ile taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esas olmakla beraber bazı kamu hizmetleri için birden fazla ile destek sağlayacak şekilde bölge teşkilatlanmasına gidilebilecektir (Keskin, 2008, s. 96-97). Bu durumda merkez teşkilatları tarafından taşrada birçok bölge müdürlüklerinin kurulması, il sisteminden kaçmanın yolu olarak değerlendirilmektedir (Başa, 2007, s. 8). İl sisteminin güçlendirilmesinden ziyade il sisteminden kopuşu ifade eden bölgesel örgütlenmelerin yaygınlaştırılması tercih edilmiştir. Başa’nın ifadesine göre taşrada bölgesel hizmet niteliği bulunmayan birçok bölge müdürlüğü kurulmuştur. Hatta bu düzenlemeden amaç, dönemin başbakanının ifadesi ile bölge müdürlerini mülki idarenin tahakkümünden kurtarmaktır. Bölge düzenlemeleri, il ve ilçe idaresinin yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın taşra uzantısı olarak kabul edilmesine vesile olacak niteliktedir (Başa vd., 2009, s. 5-6). Yine 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren küreselleşme ve yerel yönetimler özerkliğine uyum çerçevesinde il ve ilçe kademelerinin sayıca artırılması, bölgeselleşme politikasının hayata geçirilmesi adına benimsenmiş bir adım olduğu düşünülmektedir (Keskin, 2008, s. 100).

Bölgeselleşme trendi 2000 sonrası Avrupa Birliği uyum çerçevesinde de devam etmiştir. AB’nin kurumsal ve yasal düzenlemeler yanında bölge kavramına yapmış olduğu vurgu, il yönetiminde önemli etkileri olmuştur. Bölgeselleşme, AB tarafından özellikle Orta ve Doğu Avrupa’dan, Birliğe yeni katılan ülkelere önerilmekte ve böylece yetkiler, ulus devlet ve yerel yönetim arasında ara bir kademe olarak öngörülen bölgelere aktarılmaktadır (Apan, 2014, s. 263). Bu doğrultuda Türkiye’de 26 bölgede oluşturulan Kalkınma ajansları, ilk etapta il sisteminden bölgesel yönetime geçiş hazırlığı şeklinde algılanmış ve tartışılmıştır. Ancak sonrasında kalkınma ajanslarının bölgesel yönetime geçişten ziyade il sistemi ile uyumlaştırıldığı gözlemlenmiştir. Kurum transferi örneği olan bu ajansların Türk kamu yönetimiyle bütünleşmesi için

valilerin kolaylaştırıcı rolü ön plana çıkmıştır. Örneğin valiler, kalkınma ajanslarının yönetişimci yapıları vesilesiyle özel sektörün ağır bastığı devlet dışı aktörlerle işbirliği ve çalışma fırsatı bulmuştur (Apan, 2014, s. 304). Yine de valinin, kalkınma ajansı yönetim kurulunda etkisiz bir konumda olduğu bildirilmektedir. Bölge esasını temel alan düzenlemelerin, il idaresinin, idarenin birliği ve bütünlüğünü bir diğer deyişle koordinasyon ve eşgüdümünü sağlamasını zorlaştırdığı dile getirilmektedir (Başa vd., 2009, s. 7).

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının bölge düzeyinde örgütlenmelerinin il sistemini zayıflatabileceği düşünülmektedir. Bölge teşkilatları uzunca bir süre eleştirilmiş ve il sisteminden bir kaçış olarak değerlendirilmiştir. Örneğin Karasu’ya göre kalkınma ajansları, il sisteminden kopmalara yol açmaktadır (Karasu, 2009, s. 24-33). İlk etapta teknik ve uzmanlık gerektiren konular için zorunlu olarak kurulması öngörülen bölgesel kuruluşlar zamanla kamu hizmetinin teknik gerekliliklerinden ziyade merkezi yönetimin il idaresinden bağımsız bir şekilde taşrada doğrudan hizmet sunma isteğinin bir aracı olmuş ve sayıları özerk kuruluşlar olarak gitgide artmıştır (Sönmez, 2013, s. 259). Birden fazla ili içine alacak bölge örgütlenmelerinin gerekçesi, bazı kamu hizmetlerinin uygulanmasında il ölçeğinin küçük kalmasıdır. Ancak zamanla merkez teşkilatının bölgeselleşmeyi, il sistemi dışında daha serbest hareket etmek amacıyla kullandığı gözlemlenmiştir (Güler, 2008, s. 71). Bununla beraber bölge teşkilatlanmasıyla il sisteminin dışına çıkma girişimlerinin, kamu hizmetlerinin bir bütün olarak yürütülmesinde işbirliğini ve koordinasyonu zorlaştırdığı savunulmaktadır (Yenişen, 1995, s. 159; Akt.: Ulucak, 2010, s. 78).

2.3.1.2. İl Yönetimi ve Yerel Yönetimler

2000li yılların başından itibaren il yönetimi kapasitesi, Avrupa Birliği’ne ve küresel ekonomiye uyum çerçevesinde, yerleşme ve mahalli idarelerin güçlendirilmesi amacıyla görece zayıflatılmıştır. Hali hazırda il yönetiminin mevcut sorunlarına çözüm bulmak amacıyla 2002 yılında toplanan Mülki İdare Şurası’nda, il sisteminin güçlendirilmesi kararlaştırılmış, ancak devam eden süreçte özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı ve Mahalli İdareler Yasaları ile il yönetiminde yetki aşınımları ve

geriye gidiş söz konusu olmuştur. Bu dönemde merkez kamu kurum ve kuruluşlarının taşra örgütlerinin il özel idarelere ve belediyelere devredilmesi, valinin il özel idaresindeki gücünün ve etkinliğinin kırılması, mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin sınırlandırılması, il yönetimi kapasitesini zayıflatan uygulamalar olarak göze çarpmaktadır (Başa vd., 2009, s. 6).

Önce TBMM tarafından kabul edilip daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 2004 tarihli “Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK)” tasarısı, il yönetimi kapasitesini önemli ölçüde zayıflatabilecek bir girişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Tasarının il yönetimi açısından en dikkat çekici özelliği, bakanlıkların taşradaki bazı görev ve yetkilerinin, yerel yönetimlere devredilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Tasarının 7. maddesinde merkezi idare tarafından görülecek 11 görev ve hizmet sayılmış, 8. maddede ise “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” denilmiştir. Tasarının ortaya koymuş olduğu modelde, yerel yönetim genel yetkili kılınmış, merkez yönetim ve dolayısıyla taşra uzantısı olan il yönetimi ise sayma yöntemine göre görevleri belirlenmiş, yetkileri kısıtlı bir yapı haline getirilmiştir (Başa, 2007, s. 164-166).

KYTK Tasarısı ile il genel yönetimi, “Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri” olmak üzere altı bakanlık ile sınırlandırılmak istenmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı il müdürlüklerinin il özel idarelere devredilmesine ilişkin düzenleme, kanun taslağından sonradan çıkarılmıştır. Bununla birlikte Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, görev ve yetki bakımından il yönetimi sistemi dışındadır. Maliye Bakanlığı bünyesindeki defterdarlıkların gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı ile bölge düzeyine çekilmiştir. Böylece il genel yönetiminin görev ve sorumluluğu içerisinde Milli Eğitim, Çalışma, İçişleri ve gelir idaresinden arındırılmış Maliye Bakanlığı yer almıştır. Keskin (2008)’e göre aslında bu tasarıyla öngörülen amaç, il yönetiminin yalnızca İçişleri Bakanlığı’nın taşra örgütü olacak bir mekanizmaya dönüştürülmesiydi (Keskin, 2008, s. 104). Ş. Başa (2007) ’ya göre ise Kanun tasarısı, il genel yönetimi sistemini kaldırmamakta, ama önemli ölçüde zayıflatmaktadır. Başa’ya göre tasarı

yürürlüğe girmiş olsaydı, yüz yılı aşkın bir geleneği olan il genel yönetimi tarihe karışabilirdi.

Yerel yönetimlerin il idaresi karşısında güçlendirilmesi sürecinde bir başka gelişme 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur. Bu kanunun il yönetimini ilgilendiren en önemli hükümlerinden biri, belediye bütçe ve kararlarının artık mülki idare amirinin onayına gerek kalmaksızın kabul edilebilecek olmasıdır. 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'nda, il yönetiminin yalnızca bütçe kararını değil, belediye meclis kararlarının önemli bir kısmını onaylama yetkisi bulunmaktaydı. Ayrıca Yeni Belediye Kanununun 78. maddesi uyarınca belediyeler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, il ve ilçe idareleri aracılığıyla değil, doğrudan yazışabilmektedir. Bununla birlikte yeni düzenleme ile belediyelerde denetim 5018 sayılı yasanın hükümleri çerçevesinde yapılmakta ve merkezi idarenin belediyeler üzerindeki mali denetimi kaldırılmaktadır (Yaşar, 2011, s. 92-93). Yeni durumun doğal sonucu olarak yerel yönetim birimlerinin iş ve işlemleri hakkında il idaresinin bilgi ve yetki sahibi olmamasının; ilde koordinasyonun sağlanması açısından önemli bir dezavantaj olduğu dile getirilmektedir (Apan, 2014, s. 173-174).

Bu dönemde kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen bir başka düzenleme, 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”dur. Bu kanun, tarih boyunca il genel yönetiminin denetim ve gözetimi altında görev yapmış il özel idarelerini “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamakta ve il genel yönetiminin vesayetinden büyük ölçüde çıkarmaktadır. İdari vesayet kaldırıldığı, valinin il genel meclisi başkanlığına son verildiği, valinin il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline geldiği kısacası ağırlığının ortadan kaldırıldığı bir il özel idare teşkilatı tasarlanmıştır. Böylece Keskin (2008)'e göre “illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır” (Keskin, 2008, s. 102).

İl Özel İdaresi'nde vali-il genel meclisi başkanı arasındaki yetki ve otorite ikileminin, hizmetlerin planlanmasında ve yürütülmesinde etkinliği azaltacağı öne sürülmektedir.

Gerçekten de pratiğe bakıldığında temsil bakımından il encümeninin başı olan validen ziyade il genel meclisi başkanının ön planda olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum ise il genel meclisi başkanına, valinin de üstünde bir genel idareci imajı verdiği öne sürülmektedir. En basit örneğiyle il özel idare genel sekreterliğinin atanmasında dahi valinin yerel siyasilere baskısı altında kalabileceği iddia edilmektedir (Başa, 2007, s. 8-9; Apan, 2014, s. 178; Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2016).

İl idaresinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi anayasal olmakla birlikte yerel demokrasinin ruhuna aykırı olduğu bildirilmekte, taşrada kamu hizmetlerinin seçimle iş başına gelen yerel organlar tarafından yerine getirilmesi gerektiği öne sürülmektedir. Ancak idari vesayetin, yerel yönetimler üzerinde bir tahakkümden ziyade merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri tanımlayan bir kavram olduğu dile getirilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 85). Dolayısıyla il idaresi ile yerel yönetimlerin birbirini tamamlayan yapılar olmasından ötürü vesayet yetkisinin daraltılmasının, daha güçlü ve demokratik bir yerel yönetim oluşturacağı savı geçersiz kalmaktadır. Bu bakış açısına göre idari vesayetin yerel demokrasi adına kaldırılması değil, tam tersine daha sıkı hale getirilmesi gerekmektedir (Çimen, 2012, s. 74; Akt.: Sönmez, 2013, s. 257). Bununla birlikte il sisteminin zayıflatılmasının ilde devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü sağlayacak makamların zayıflatılmasına ve zamanla ortadan kaldırılmasına yol açacağı; kamu düzeninin sağlanmasında güçlülere sebebiyet vereceği dile getirilmektedir. Bu görüşe göre “il idaresi sistemi yerel demokrasinin sağlıklı işleminin en önemli teminatıdır” (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 7; Akt.: Sönmez, 2013).

İl yönetimi kapasitesini zayıflatan bir başka dönüşüm, 2012 tarihli 6360 sayılı yasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Yasa değişikliği ile 30 ilde büyükşehir ve merkez ilçeleri kurulmuş; bu illerde il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu düzenlemeyle il idaresi mali kapasitesini kaybettiği gibi özellikle kırsalda politika uygulama kapasitesini de önemli ölçüde yitirmiştir. İl yönetimi, hâlihazırda üzerindeki etkisini kaybettiği il özel idaresinin mali imkânlarından da mahrum kalmıştır. Büyükşehir olan ildeki vali ve kaymakamlar artık kamu hizmetini yürütebilmek için

merkezden ödenek ya da yerel yönetimlerden destek almak zorundadır (Apan, 2014, s. 167).

Merkezi bir kuruluş olan ve taşrada bölge düzeyinde teşkilatlanan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılmış ve tüm mali ve idari unsurları yerel yönetimlere devredilmiştir. Yerel yönetimlerin bölge düzeyinde hizmet sunumu ise yerel yönetim birlikleri ile gerçekleşmektedir. Ayrıca yerel yönetim birliklerinin, “temel altyapıyı şirketleşerek üstlenebilen, birlik kuruculuğuna özel kişi ve şirketlerin de kabul edilebilecekleri ticari yapılar olarak kurgulandığı” bildirilmektedir. Keskin’e göre “Genel Müdürlüğün kapatılarak, yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, Anayasa’da devlet tüzelkişiliğine tanınan toprak ve su kaynakları yönetimi yetkisinin ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir” (Keskin, 2008, s. 112-113). Bu durumun dolaylı etkisi ise 6360 sayılı yasa ile pekişmekte ve il yönetiminin kırsaldaki yetkileri aşınmaktadır. Örneğin köylerin mahalleye dönüşmesiyle Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’nin de tüzel kişiliği ortadan kalkmış; böylece kaymakamların kırsal kalkınma konusunda üstlendikleri politikaları yerine getirmede hem mali hem de idari bir mekanizma il sisteminin dışına çıkarılmıştır (Apan, 2014, s. 167-168). Sonuç olarak mevcut 81 il, mahalli idare statüsü bakımından ikiye ayrılmıştır: bir yandan il özel idaresi ve köy gibi iki yerel yönetimi bulunmayan büyükşehir belediyesine sahip 30 il, diğer yandan ise il özel idare ve köy birimlerine sahip ancak nüfus ve yüz ölçümü bakımından küçük 51 ildir. Benzer ikili yapı, ilçeler açısından da söz konusudur. Merkez ve çevre ilçeler arasında fiili olarak görev ve yetki farklılıkları oluşmuştur (Apan, 2014, s. 156). 6360 sayılı kanunla büyükşehirleştirilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucu bu kuruluşların yetki, görev ve sorumlulukları “ilgisine göre, bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine” devredilmiştir. Mevcut büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması neticesinde, il genel yönetiminin mahalli ihtiyaçları karşılama yönünün sona ereceği dile getirilmiştir. Valilerin, il özel idaresinin başında iken mahalli ihtiyaçları karşılama imkânı bulunmaktaydı; yeni durumda ise il özel idaresindeki konumu değişmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 90).

İl idaresini tümüyle sistem dışında bırakmamak adına yine de 6360 sayılı kanunla illerde valiye bağlı “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” kurulması hükme bağlanmıştır. Bu başkanlıklar, “kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi” gibi görevler üstlenmiştir. Böylece il yönetiminin büyükşehir olan illerde “genel gözetleyici ve koordine edici” bir duruma geldiği; il özel idaresinin yürüttüğü işlerin tamamlayıcısı olarak bu birimin tesis edildiği ifade edilmektedir (Apan, 2014, s. 180).

2.3.1.3. İl Yönetimi ve Merkezden Yönetim

Merkezi idare yaptığı düzenlemelerle il yönetimi uhdesinde gerçekleştirilmesi beklenen birçok yetkiyi merkezde toplayarak yetki genişliği ilkesini zayıflatmıştır. Bu durum, il yönetimi kapasitesini merkez lehine olacak şekilde azaltmaktadır. Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının çıkardığı yönetmelikler, çıkarılan yasa veya kararnameler, merkezin il yönetimini aşarak doğrudan yetki kullanımına vesile olmaktadır. Uygulamada ise benzer şekilde merkez bürokratların valileri devre dışı bırakarak doğrudan doğruya il müdürleri vasıtasıyla kamu hizmeti görme eğiliminde olduğu bildirilmektedir (Polatoğlu, 1985, s. 4; Emre, 2002, s. 14-15). Bunlara ilave olarak, birçok merkezi kuruluşun il sınırını aşan çok sayıda karar ve icra yetkisine haiz bölge kuruluşları oluşturmuş olması, bir yandan ilde koordinasyon ve eşgüdüm sorunlarına diğer yandan kamusal etkinsizliğe (araç-gereç ve personel alımı vb.) neden olduğu iddia edilmektedir (Sezer, 2005, s. 180). Merkezi idarenin il yönetimini aşarak doğrudan taşrada işlem tesis etmesi, il yönetiminin liderlik kapasitesini zayıflatmaktadır. İl yönetiminin işlevsizleştirilmesinin yanında, mülki idare amirlerinin statü ve saygınlıklarının da aşınması, vali ve kaymakamların liderlik vasfını zedelemektedir. Vali ve kaymakamların üstlenmiş oldukları görev gereği önemli sorumluluklar taşıdığı göz ardı edilmiş, bunun yanında özlük hakları yönünden zaman zaman ilin diğer aktörlerine nazaran geri planda kalmıştır (Ulucak, 2010, s. 83). Merkezi idarenin il yönetimi kapasitesini zayıflatacak belli başlı uygulamaları aşağıda özetlenmektedir.

Merkezi idarenin, taşradaki işlerini vali ve kaymakamlar eliyle görmesi ve kendi il ve ilçe teşkilatlarını bu doğrultuda düzenlemesi öngörülürken, son zamanlarda merkeze doğrudan bağlı ve il sistemi dışında örgütlenmiş teşkilatlanma örneklerine rastlanılmaktadır. Örneğin, 703 nolu KHK ile mülga edilmeden önce “3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”un 17. maddesinde bakanlıkların taşra teşkilatlanmasındaki esaslardan farklı biçimde Sağlık Bakanlığı’nın “Sağlıkta Dönüşüm Programı” çerçevesinde 29 ilde bölge teşkilatlanması kurulmuştur. Apan (2014, s. 171-172)’a göre “Anayasa ve 3046 sayılı kanunun öngördüğü il sisteminin dışında kurulabilecek bölge teşkilatlarına da uymayan bu yapılanma tarzının, il yönetimini devre dışı bırakması ve birden fazla ili ilgilendiren konularda bir ili diğerlerinin üzerinde amir konumuna getirmesi söz konusu olmaktadır”.

Yine bu duruma benzer bir başka uygulama, valinin adli işlemler ile ilgili görev aşınımı ile ilgilidir. Ayrı ayrı her bir bakanın siyasi ve idari yürütme aracı olan valiler, yasada belirtildiği gibi “adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı zaman gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında soramayacaklar, ilin/ilçenin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde Cumhuriyet savcılarında bilgi isteyemeyeceklerdir”. Bu düzenlemeden sonra il yönetiminin adli teşkilat karşısında güçsüzleştirildiği dile getirilmektedir. Başa’ya göre bu değişiklik ile valilerin taşrada Adalet Bakanının temsilcisi olma yetkisi hukuken ortadan kaldırılmaktadır (Başa, 2007, s. 150).

Diğer yandan il yönetiminin özellikle kaynak oluşturma (ekstraktif) kapasitesini zayıflatan bir başka gelişme ise vergilendirme işleminin doğrudan merkezin kontrolü altına alınmasıdır. Yine 703 nolu KHK ile mülga edilen ancak pratikte herhangi bir değişikliğe uğramayan “5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun”la gelir idaresi için doğrudan merkeze bağlı bir taşra teşkilatı öngörülmüş, daha önce valilere ve il idare kurulu üyesi defterdarlara verilmiş yetkiler doğrudan vergi dairesi başkanına devredilmiştir. Defterdarlıkların yerine il sistemine göre örgütlenmemiş, bölge teşkilatlanmasına giderek il sistemi dışına çıkmış bir Gelir İdaresi Başkanlığı oluşturulmuştur. Bu durumun hem il idaresi hem de defterdarlık müessesesi için bir geriye gidiş olduğu öne sürülmektedir. “5442 sayılı İl İdaresi

Kanunu'nun 9/h. maddesindeki "valinin devlet gelirlerinin toplanması ve artırılmasına yönelik görevlerini" sınırlamıştır. Bu maddede; "Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur" hükmü bulunmaktadır. Halen İl İdaresi Kanunu'nun bu maddesi yürürlükte ancak gelir idaresi taşra teşkilatı doğrudan merkeze bağlandığından dolayı anlamını yitirmiştir (Başa, 2007, s. 151; Apan, 2014, s. 173).

Merkezi idarenin il yönetimini devre dışı bırakan bir başka uygulaması, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinin pratikte dikkate alınmamasıdır. Kanunu'nun 7. Maddesine göre "vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve Hazine avukatları valilerin mütalaası alınarak Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilirler". Kanun'da vali yardımcılarını ile il müdürlerinin atamaları yapılmadan önce valinin görüşünün alınması şartı getirilmesine rağmen uygulamada yasa hükmü dikkate alınmamaktadır. 2000-2001 yıllarında gerçekleştirilen "Mülki İdare Amirliğinin Geleceği" konulu araştırmanın sonuçlarına göre mülki idare amirlerinin %77,3'ü bu maddenin uygulanmadığını ifade etmektedirler (Başa, 2007, s. 155). Yine aynı çalışmada, çeşitli mevzuat değişikliği ve uygulamalarla "vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk alanının dışına çıkmaya başladıkları" belirtilmiştir. Araştırmaya göre merkezi idarenin il yönetimini devre dışı bırakarak doğrudan gerçekleştirdiği uygulamaların bu denli yaygınlaşması, il sisteminin güçsüzleşmesine neden olmaktadır (Keskin, 2008, s. 106).

Esasında il yönetiminin yetki alanını daraltmak adına verilen niyet beyanı 2006 tarihli 5540 sayılı yasanın gerekçesinde görülmektedir. "1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu'na değişiklik getiren 5540 sayılı yasa ile valinin atanmasında liyakatın esas alınması konusunda da etkili olan "birinci sınıf mülki idare amirliği" statüsü getirilmiştir. Bu yasanın gerekçesinde vali ve kaymakam, "yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde, İçişleri Bakanlığı'na verilmiş görevleri,

kendilerine bağılı teşkilatlar eliyle merkezi hükümet adına yürüten kamu görevlileri” olarak tanımlanmıştır. Gerekçede “valinin devletin ve tek tek bakanların temsilcisi olma” özelliğine yer verilmediğı, sadece “merkezi hükümetin temsilcisi olma” statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise sadece İçişleri Bakanlığı’nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır. Gerekçede, valilik ve kaymakamlık kurumu, İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı olarak tanımlanmakta, bu durum “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” ile önemli ölçüde çelişmektedir (Keskin, 2008, s. 107-109; Apan, 2014, s. 174). Bu girişimin yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasıyla aynı döneme denk gelmesi şaşırtıcı değildir. Ancak son yıllarda yapılan değişikliklerle dar bir alana sıkıştırılmak istenen il yönetimi, hükümet sistemi değişikliği ile bir nebze özüne dönebilecektir. 2018 yılında halkoylaması sonucu Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte İl İdaresi Kanun’u da değişikliğe uğramış, valinin ilde yalnızca Cumhurbaşkanı’nın temsilcisi ve yürütme vasıtası olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece tek başına yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı’na sorumluluk, doğal olarak yürütmenin merkez teşkilatının tümüne karşı sorumluluk doğurduğu ve böylece merkezi hükümetin temsilcisi olduğu söylenebilir.

İl yönetimi kapasitesi açısından merkezin taşradaki yansıması olmasını sağlayan en önemli araçlardan biri olan il/ilçe idare kurullarının zaman içerisindeki dönüşümüne ayrı bir parantez açmak gerekir. İlk etapta merkezdeki Bakanlar Kurulu gibi kurul tarzında karar verme geleneğinin bir yansıması olarak oluşturulan bu kurulların, günden güne işlevsizleştiğı ve sembolik görevler üstlenir hale geldiğı düşünülmektedir. Geçmişte il idare kurulları, “ilde görevli personelin görevleri ile ilgili ve/veya görev başında işledikleri suçlarla ilgili adli soruşturma başlatılmasına karar vermek; mevzuat çerçevesinde bazı idari yaptırım ve cezalara hükmetmek; yeşilkart uygulaması ve 65 yaşını aşmış fakir ve muhtaç kişilerle özrüllere aylık bağlanması konularında karar vermek” gibi önemli görevler üstlenmekteydi. Bu kurullar tarihsel olarak il yönetiminin temel unsurları olarak öne çıkmıştır. Kurulların yetki ve görevlerinin azaltılması, bir anlamda il yönetiminin istişareyle alınacak kararların azalması anlamına gelmekte ve doğal olarak demokratik yönetim kapasitesinin zayıflayacağı düşünülmektedir (Apan, 2014, s. 172-173).

İl yönetimi kapasitesi açısından bir başka önemli tartışma ölçek konusunda olmaktadır. Bir yandan siyasi gerekçelerle bazı ilçelerin il yapıldığı ve bunun kamusal etkisizliğe neden olduğu dile getirilirken, diğer yandan bazı illerin (özellikle mega kentlerin) mevcut yapı ve işleyiş ile yönetiminin yetersiz kaldığı savunulmaktadır. Örneğin illerin yeniden düzenlenmesi konusunda kapsamlı bir araştırma yapan Sanal (2000, s. 68-69)'a göre; “genel yönetimin taşra örgütünün başındaki il valisinin hizmet vereceği alanın standarda yakın bir büyüklüğe sahip olması, bir başka deyişle ilin planlama ve yatırım faaliyetleri açısından örgütlenmeye değer olması gerekmektedir. Oysa Türkiye’deki bazı iller özellikle ekonomik etkinliklerin planlanması ve yatırım hizmetleri açısından birim kabul edilmeyecek kadar küçüktür. Bu durum il sisteminin özünü oluşturan güçlü valilik modelini de zayıf düşürmektedir” (Akt.: Başa, 2007, s. 127). Diğer yandan ise bazı il ve ilçelerin diğer birimlere göre nüfus ve ekonomik açıdan daha büyük olduğu ve bu illerin idaresinde mevcut mevzuat, yapı ve işleyişten farklı bir sistem kurgulanması gerektiği ileri sürülmektedir. Örneğin 2017 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen “İl Yönetimi Kapasitesinin Geliştirilmesi Sempozyumu”nda İstanbul’da görevli mülki idare amirleri, İstanbul’un dinamiklerinin diğer il ve ilçelere göre çok farklı olduğunu ve il yönetimi kapasitesinin görece daha fazla olması gerektiğini bildirmişlerdir. Çözüm olarak kaymakam yardımcılığı biriminin tesis edilmesi, her iki yakanın ayrı ayrı örgütlenmesi vb. öneriler sunulmuştur.

2.3.2. İl Yönetimi Kapasitesinin Gelişimine Yönelik Adımlar

1993 tarihinde il yönetimi kapasitesinin gelişimi kapsamında sayılabilecek, mülki idarenin taşra uzantısının güçlenmesine yönelik bir takım adımlar atılmıştır (Alada, 1995, s. 19):

- * Valiliğe atamada uygulanacak kıdem ve liyakat esasına dayalı yöntem oluşturulmaya çalışılmıştır.
- * Bölge kuruluşlarının il yönetimi ile ilişkilerini düzenleyen hükümler getirilmiştir.
- * Vali ve kaymakamların sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin faaliyetleri açısından ildeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri düzenlenmiş görev, yetki ve sorumlulukları saptanmıştır.

- * Mülki idare amirlerinin önleyici kolluk görev ve yetkileri günümüzün şartlarına göre yeniden düzenlenmiş, somutlaştırılmıştır.
- * Vali ve kaymakamlar gerektiğinde ihtiyaç maddelerinin tüketicilere ulaştırılması ve ulaşımda sürekliliğin sağlanması konularında zorunlu gördükleri karar ve önlemleri alıp uygulamaya yetkili kılınmışlardır.
- * Vali yardımcılığı kurumu etkinleştirilmiş, güçlü bir il yönetiminin ana ögesi haline gelmiştir.
- * İl-ilçe idare kurullarının üyeleri bakanlıkların kurulma ve kaldırılmasında meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak yeniden belirlenmiştir.
- * Bürokratik işlemlerin azaltılması, yetki devrinin kolaylaştırılması için gerekli değişiklikler yapılmıştır.
- * İl idaresinin uygulanmasında çeşitli konularda farklı yorum ve uygulamaların oluşmasını önleyecek düzenlemeler getirilmiştir.
- * Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarındaki hizmetlerin yürütülmesinde mülki amir görevlendirilmiştir.

Türkiye’de 1986 yılında, dezavantajlı grupların desteklenmesi, yoksullukla mücadele ve adil gelir dağılımı sağlamak amacıyla “3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” kapsamında “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurulmuştur. Özellikle bu dönemde bütçe dışı fon uygulamaları yaygınlaşmış, tüm il ve ilçelerde mülki idare amirleri başkanlığında kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına (SYDV) bu fonları kullanma imkânı sağlanmıştır (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 70). Zabcı’ya göre, “Türkiye’de kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının esas amacı, diğer bazı ülke örnekleriyle birlikte ele alındığında, 1980’de başlayan yapısal reformların tamamlayıcı bir parçası olarak yoksulluğu azaltma projelerini uygulamaya koymaktır” (Apan, 2014, s. 292).

İllerde vali, ilçelerde kaymakamın başkanı olduğu bu vakıflara 3294 sayılı kanun, daha sonra çıkarılan kanunlar ve Bakanlar Kurulu Kararları ile verilen görevler şunlardır (Apan, 2014);

- * “Yoksul kişi ve ailelerin maddi sıkıntılarını karşılamak üzere SYDV’lere her ay periyodik kaynak aktarmak”;
- * “Doğal afetler ve yangından zarar görenlerin mağduriyetlerinin giderilmesine katkıda bulunmak”;
- * “Engelli yurttaşların her türlü araç-gereç (işitme cihazı, engelli arabası vb.) gereksinimleri karşılamak; ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının engellilere yönelik olarak oluşturduğu projeleri desteklemek”;
- * “Yoksulların iş kurma, mesleki eğitim ve istihdamına yönelik olarak SYDV’lerce geliştirilen projelere kaynak tahsis etmek (Meyvecilik, arıcılık, seracılık, halıcılık, kilimcilik, hayvancılık, el sanatları vb.)”;
- * “Göçe maruz kalan il ve ilçeler ile işsizliğin ve yoksulluğun belirginlik taşıdığı yerlerde aşevleri açmak”;
- * “Yükseköğrenim gören gençlere karşılıksız burs vererek destek sağlamak (daha sonra Yurt-Kur’a kaynak aktarmakla yetinmiştir)”;
- * “İlgili kuruluşlar tarafından ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde olduğu tespit edilen ailelere destek vermek”;
- * “İstihdama yönelik projeleri desteklemek”.

Bu hizmet türlerine bakıldığında il yönetiminin SYDV’ler vasıtasıyla dezavantajlı gruplara yönelik politika uygulama şansının olduğu anlaşılmaktadır. Başa’ya göre Sosyal Yardımlaşma Vakıflarının mülki idare amirlerinin başkanlığında kurulması il yönetimi adına belki de en yararlı düzenlemedir. Mülki idare amirleri bu görevi oldukça benimsemekte ve başarıyla yerine getirmektedirler (Başa, 2007, s. 198). Bununla birlikte “İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü” tarafından yoksullukla mücadelenin bir parçası olarak, “Öncelikli Yaşam Kalitesi Göstergeleri” ve “Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF)” destekli “Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi” projeleri yürürlüğe konulmuş, engellilere yönelik politikalar geliştirilmiştir. Bu projelerin uygulaması da büyük oranda il idaresi üzerinden gerçekleştirilmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 70).

İl yönetiminin politika uygulama kapasitesini artıracak nitelikte bir başka gelişme de “2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”nu yürürlüğe girmesi ile

olmuştur. Bu kanunla kurulan “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)”, ilçeye bağlı tüm köylerin üye olduğu ve başkanlıklarını mülki idare amirlerinin yaptığı mahalli idare birlikleridir. 5355 sayılı kanunun 18. maddesine göre “bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler” (Yaşar, 2011, s. 94). Birlik meclislerine, “ilçelerde ve illerde görevli birim amirleri doğal üye olarak dâhil edilmiş, birliğin karar organı olan birlik encümeni de, kaymakamın ya da valinin (vali yardımcısının) başkanlığında, yarısı birim amirleri, yarısı da köy muhtarları arasından seçilerek” oluşturulmuştur. Bu düzenleme sayesinde bazı önemli kamu hizmetleri gerçekleştirilmiştir. İl yönetimi, il özel idaresinin kaynaklarını köylere hizmet götürme birliklerine aktararak, sadece köylere yönelik altyapı hizmetlerini değil, ilçe merkezinde de “okul, hastane, hükümet konağı, sosyal tesis, kapalı spor salonu yapımı” gibi birçok altyapı hizmetini, köylere hizmet götürme birlikleri üzerinden gerçekleştirmiştir. Köylere hizmet götürme birliklerinin etkinliğini artıran uygulamalardan biri ise, 2005 yılında yürürlüğe konulan “Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi” olmuş ve bu proje kapsamında gönderilen ödeneklerin “köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla kullanılması veya kullandırılması” esası getirilmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 76).

Yine de KHGB’lerin kaynak oluşturma ve kullanım kapasitesinin görece zayıflığı, kamu hizmet sunumunda önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Köylerin birlik aidatlarını ödeyecek imkânlarının olmaması ve birçok birliğin düzenli gelirinin bulunmamasından ötürü birliklerin, hizmet akışlarını ve etkinliklerini uzun süre sürdüremedikleri dile getirilmektedir. Dolayısıyla köylere hizmet götürme birlikleri, köylerin bir araya gelerek öz gelirleri ya da sabit bütçesi ile mahalli ortak ihtiyaçlarını karşıladığı bir yapıdan ziyade, il idaresince toplanan bağışlar ile merkezi yönetim ve il özel idarelerinin sağladığı gelirlere bağlı faaliyet gösteren yapılardır (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 75-78). Alternatif olarak hem mali hem de idari açıdan kapasiteye sahip olabilecek olası ilçe özel idarelerinin köylere hizmet götürme birliklerinden daha etkili olabileceğini savunan görüşler de mevcuttur (Başa vd., 2009, s. 8). Sonuç olarak

mahalli idari birliklerinin il yönetiminin özellikle kırsalda kamu hizmetini gerçekleştirebilmesi adına önemli bir mekanizma olduğu söylenebilir.

Özellikle Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde kamu politikalarının da uyumlaştırılması, uluslararası kuruluşlar ve iç dinamiklerin etkileri sonucu politika yelpazesi genişlemiş ve il yönetiminin kolaylaştırıcı rolü ön plana çıkmıştır. Bunun sonucu olarak yoksulluk, sivilleşme, insan hakları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi politikaları ve kamu hizmetlerinin etkin ve demokratik hale getirilmesine yönelik adımlar, il yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarında olumlu yönde önemli değişimlere vesile olmuştur (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 69). Temel hakların korunmasına ve dezavantajlı gruplara yönelik tedbirler, taşrada mülki idare amirlerinin gözetiminde gerçekleştirilmektedir. “Kadına yönelik şiddetle mücadelede, evsizlerin ve kimsesiz çocukların korunmasında, kadın sığınma evlerinin kurulmasında, kadın ve çocuk haklarının korunmasında ve geliştirilmesinde, sosyal destek projesi (SODES) uygulamalarında”, il yönetiminin başı olarak mülki idare amirleri politika uygulayıcısı olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte “terörden doğan zararların karşılanması ve köye dönüş ve rehabilitasyon projesi (KDRP)” uygulamaları gibi terörle mücadele çerçevesinde birtakım kamu politikaları oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 71-72). Ayrıca Avrupa Konseyi tavsiye kararları çerçevesinde il ve ilçelerde “insan hakları kurulları” oluşturulmuş, kolluk kuvvetleri ile ilgili şikâyetleri incelemek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde “Bağımsız Şikâyet Kolluk Mekanizması” kurulmasına yönelik bir çalışma başlatılmıştır (Apan, 2014, s. 277). Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde de etik ihlaller ve bilgi edinme hakkının kullanımına yönelik denetim mekanizması ağırlıklı olarak il yönetimi uhdesinde oluşturulmakta, bu yöndeki başvurular valilik ve kaymakamlık kanalıyla ve onların sorumluluğunda gerçekleşmektedir. Tüm bu yetki artırımı olarak ifade edilebilecek görevlerin il yönetimi aracılığıyla yapılması sonucu mülki idare amirlerinin, insan haklarının tesisi, kamu hizmetlerinin daha sağlıklı işlemesi ve düzenleme-denetleme konusundaki rolleri artmış ve böylece il yönetiminin politika uygulama ve düzenleme kapasitesinin yanı sıra demokratik yönetim kapasitesi de güçlendirilmek istenmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 72).

Her ne kadar son yıllarda il yönetiminin görev ve yetki bakımından yerel yönetimler karşısında zayıflatıldığı dile getirilse de il idaresinin kolaylaştırıcı rolüne zaman zaman başvurulduğu gözlemlenmektedir. Örneğin “5393 sayılı Belediye Kanunu”nun hizmetlerde aksama başlığıyla yer alan 57. maddesinde “valiye, kentteki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda müdahale” imkânı tanınmaktadır. Bu yetkinin idari vesayet kapsamında verildiği değerlendirilebilir. Kanunun 57. maddesinde; “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister...belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır” hükmü getirilmiştir. Görüldüğü üzere yerel yönetimlerin hizmet aksatması durumunda kamu düzeni ve güvenliğinin (özellikle terör olaylarının yoğun yaşandığı iller başta olmak üzere) olumsuz etkilendiğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi gerekmektedir. Söz konusu durumun tespiti halinde vali, “yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı” aracılığıyla da mahalli kamu hizmetlerini yerine getirebilecektir (Apan, 2014, s. 163).

İl yönetiminin kolaylaştırıcı rolüne bir başka örnek ise 2009 yılında kuruluşu tamamlanan 26 adet kalkınma ajanslarının kuruluş ve sonrası aşamalarında valilerin etkin bir konumda olmasıdır. İl yönetimi, sanayi ve ticaret odaları ile birlikte yerel kalkınma odaklı projelerin geliştirilmesi ve ajansların ilde gerçekleştireceği yatırım ve hizmetlerin sağlanması açısından birlikte hareket etmeye başlamış, söz konusu etkinliklerin önemli bir paydaşı haline gelmiştir. Kısacası, kalkınma ajanslarının kurumsallaşmasında, faaliyetlerinin etkin bir şekilde sürdürülmesinde il yönetimi önemli bir rol almıştır (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 89).

1980 sonrası dönemde ortaya çıkan düzenleyici ve denetleyici devlet anlayışı il yönetiminin görev ve sorumluluklarına da tesir etmektedir. Devletin bu yeni rolüne paralel olarak, mülki idare amirlerine daha önce yargının görev alanında olan birçok konuda idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Bu doğrultuda dönemin anlayışına uygun olarak mülki idare amirlerine, tüketicinin korunması, insan haklarının korunması, hayvanların korunması vb. yeni görevler de verilmiştir (Başa, 2009, s. 7-8). “4854 sayılı Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanun” ile çeşitli kanunlardaki cezalar, idari para cezasına dönüştürülmüş ve kanunun 5. maddesi gereğince, “idari para cezaların o yerin en büyük mülki amiri tarafından verilmesi” öngörülmüştür. 4854 sayılı Kanun ile birçok Kanunda yer alan ve daha önce mahkemelerce verilen para cezası verme yetkisi mülki idare amirlerine devredildiğinden, bu konudaki yetkilerin aktif olarak kullanılması durumunda mülki idarenin taşradaki düzenleme ve denetim etkinliğinin artacağı düşünülmektedir. İl yönetiminin tüketici hakkı gibi çağdaş bir haktan vatandaşların en iyi şekilde yararlanmaları için yapacağı çalışmalar ve kanunla kendilerine verilen idari para cezaları vb. yetkilerini etkili bir şekilde kullanmaları, il yönetiminin düzenleme (regulative) kapasitesini artıracığı söylenebilir (Başa, 2007, s. 198-201).

Özellikle son yıllarda göç dalgasının hızlanması ile birlikte il yönetiminin görev ve yetkilerine bir yenisi daha eklenmiştir. 4 Nisan 2013 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”nun en önemli özelliği taşrada göç politikalarının valilerin yakın gözetiminde yürütülecek olmasıdır. “Yabancıların ikamet izinlerinin verilmesi, vizelerin uzatılması, idari gözetim altına alınması, sınır dışı edilmesi ve uluslararası koruma başvurularının alınıp sonuçlandırılması” gibi pek çok işlem valilerin gözetimi altında yapılmaktadır. Türkiye’de göçmen kamplarının yönetimi dâhil yürütülen pek çok hizmet, il yönetiminin kolaylaştırıcılığından yararlanılarak yerine getirilmektedir. Apan (2014, s. 272)’a göre 6458 sayılı yasanın il yönetimi açısından;

* “Çıkan hemen her yeni düzenlemenin bir şeyler götürdüğü il yönetiminin güçlendiren”;

- * “Taşrada il yönetimine başka kurum ve kuruluşların kuruluş ve geçiş aşamasında üstlendiği görevler dışında ilk defa asli görevlerini yürütmek üzere kurulmuş il ve ilçe teşkilatları dâhil eden”;
- * “İl yönetiminin tepe yöneticileri olan mülki idare amirlerinin yurt dışında görev alabilmesine imkân tanıyan”;
- * “Özellikle Türkiye’nin sürekli kargaşa ve savaş ortamı nedeniyle maruz kaldığı kitlesel göç hareketleri ile ülkeye gelen yabancılara vize, ikamet izni verme gibi işlemlerin yürütülmesinde karar verici makam olarak il yönetimine öncelik tanıyan”;
- * “AB müzakere sürecinin en önemli başlıkları arasında yer alan bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır”. Kamu hizmetlerine yeni eklenen görevleri Türk kamu yönetimine uyumlaştırma açısından il teşkilatının kolaylaştırıcılık rolü, bu düzenlemeyle pekiştirilmektedir (Apan, 2014).

2.3.3. İl Yönetimi, Demokratik Yönetim ve Meşruiyet

Ülkemiz açısından yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu, yerel yönetimlerin demokratik kurallara göre iş gördükleri dile getirilmektedir. Özellikle seçilmiş-atanmış ikileminin yaşandığı taşrada karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi yerel demokrasi açısından daha makul olduğu bildirilmektedir. Karar organlarının büyük ölçüde atama yoluyla oluştuğu, merkezi yönetimin uzantıları kabul edilen il yönetimi ise yerel demokrasinin önünde bir engel ve dolayısıyla merkezîyetçiliğin sembolü olarak kabul edilmektedir. Fiili durum gözetildiğinde bu argümanların ne kadar geçerli olduğu sorgulanmaktadır. Başa’ya göre mülki idare amirleri halka yerel yönetimlerin başındaki seçilmişlerden daha uzak değildir. Öncelikle vatandaşlar, başvurularında devlet kapısı olarak geçmişten bugüne vali ve kaymakamlıkları görmektedirler. Mülki idare amirlerinin gelmiş olduğu toplumsal tabaka ve kariyerleri boyunca görev yaptıkları farklı il ve ilçeler göz önüne alındığında atanmış olmaları, halktan uzak oldukları anlamına gelmemektedir. Meslek mensuplarının çok büyük bir kesimi içinden geldikleri taşranın sosyal ve ekonomik koşullarını ve vatandaşın beklentilerini iyi bilmektedirler. Demokratik yönetimin önemli unsurlarından biri olan bürokratik özerklik konusunda il yönetimleri, yerel yönetimlere nazaran daha avantajlı olduğu, tüm bireylere eşit mesafede yaklaşım sergilediği bilinmektedir. Seçimlerde tercihini başka bir adaydan

yana kullanan bireylerin yerel yönetimlere başvurmaları, aynı şekilde yerel yönetim temsilcilerinin kendilerine oy vermeyen bireylere yaklaşımları noktasındaki soru işaretleri il yönetimi söz konusu olduğunda ortadan kalkmaktadır (Başa vd., 2009, s. 10-11):

“Merkezden yönetim ve onun taşra teşkilatı olan mülki idare en azından devlet işlemlerinin kişisellikten arındırılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde ise kişiselleştirme daha fazla öne çıkar. Yerel yönetimlerde halk, yöneticileri ile yüz yüze ilişki içindedir. Yerel yönetimlerin bu özelliği aynı zamanda yerel yönetimlerin yarattığı en büyük handikaptır. Hizmet talep edenin hizmeti verenin önceliklerine göre, mezhebi, etnik kimliği, ait olduğu sülale, yoksulluğu, zenginliği, merkezden yönetimin bürokratizmi karşısında önemsizleşmektedir. Mülki sistemde her hizmet talep eden, yurttaş kimliği ve yasal hakları çerçevesinde aynıdır. Oysa yerel yönetimde yüz yüze yakın ilişki, bu soğukluğu her ortadan kaldırışında, yurttaşlığın yerine kişinin şu ya da bu özelliğini her öne çıkarışında, hizmetin veriliş biçimi ve kalitesi doğrudan etkilenebilir. Mülki idare taşrada yerelin bu sakıncalarını bir nebze de olsa ortadan kaldıran bir olanak sunmaktadır”.

Ciddi bir kariyer gerektiren ve profesyonel idareci olan mülki idare amirleri, yüz yılı aşkın bir süredir kendilerine verilen görevleri, kısıtlı bütçe ve personel olanakları ile yoğun siyasi baskılar altında, taşranın tüm olumsuz koşullarında ve yirmi dört saat esasına göre çalışarak gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Seçilmiş yerel yöneticilere kıyasla mülki idare amirleri, yolsuzluk ve usulsüzlüklerle çok daha az anılmaktadır. Mülki idare amirleri devletin mali ve diğer imkânları konularında daha hassas davrandığı söylenebilir. Ayrıca valiler ve kaymakamlar siyasi rant sağlama mekanizması olmamışlar, kendilerine ayrılan bütçeyi tasarruflu bir şekilde kullanmaya dikkat etmişlerdir (Başa vd., 2009, s. 12).

İl yönetiminin geçmişten günümüze hem halk hem de mülki idare amirlerinin gözünde nasıl algılandığına yönelik çalışmalar, il yönetiminden beklentiler ve kurumların yeniden düzenlenmesi açısından oldukça önemlidir. Ayrıca bu araştırmalar, il yönetiminin meşruiyeti ve demokratik yönetim kapasitesi bakımından bazı ipuçları

verebilecek niteliktedir. 2002 yılında yayınlanan “İyi Yönetim Arayışında Mülki İdare’nin Geleceği” adlı araştırmada mülki idare amirlerinin il sistemine bakış açıları ortaya konulmaktadır (Emre, 2002; Akt.: Mahmutoğlu, 2011):

* “Mülki İdare Amirleri; küreselleşme, AB, yeni yönetim anlayışı gibi konuların mesleki açıdan bir yeniden yapılanmayı zorunlu kıldığını ve %93,4 oranında sistemin yeniden düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedirler”.

* “İl idaresinin yeniden düzenlenmesi konusunda mülki amirler il genel yönetimi karşısında il özel idaresini tercih etmişler, %93,6’sı yerel nitelikli tüm hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesini istemişlerdir”.

* “İlçe özel yönetimi kurularak ilçenin tüzel kişiliğe ve bütçeye kavuşturulması isteği %94,7 oranında benimsenmiştir”.

* “Mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanması katılımcıların %53,8’inin onayını almıştır”.

* “Mülki idare sistemi yeniden düzenlenmelidir diyenlerin oranı %93,3 gibi oldukça yüksek bir rakamdır”.

* “Valinin il özel idaresinin hizmetlerini il genel meclisinin kararlarına göre yürütmesiyle ilgili yapılan değerlendirmeye katılanların oranı %93,2 düzeyindedir. Bu sonuca göre vali karar organı olarak değil, alınan kararları uygulayan yürütme organı olarak düşünülmektedir. Bu durum il özel idaresi kanunu ile hayata geçirilmiştir”.

Mülki idare amirlerinin de katıldığı 2002 öncesi bir başka araştırmada, il sistemine ilişkin soruları yanıtlayan 326 il ve ilçe yöneticisinin %89’u, mevcut il sisteminin yetersiz olduğunu, bunun nedeni olarak “uygulamada bulunan yasal düzenlemelerin yetersiz kalması ile mevcut il idaresinin değişen koşullara uygun olmamasının” gösterilebileceğini bildirmektedir (Apan, 2014, s. 169-170). 2001 yılında yapılan bir araştırmaya katılan mülki idare amirleri yapmaları gerekenlerle ilgili sıralamanın başına “yörenin ekonomik ve toplumsal kalkınmasını” koyarken, “asayiş, koordinasyon ve temsil işlevlerini” daha geride değerlendirmiştir. 2003 yılında gerçekleştirilen bir başka araştırmada vali ve kaymakamların “yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının öngördüğü yöneticilik niteliklerine (girişimci, katılımcı, lider özellikli vb.)” değer verdiği; “kuralcı,

korumacı, gösterişi seven vb. olarak belirtilen geleneksel kamu yönetimi değerlerine” daha az değer verdiği bulgularına ulaşılmıştır (Apan, 2014, s. 184).

Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) tarafından yapılan araştırmalar değerlendirildiğinde halktaki il yönetimi beklentisiyle mülki idare amirlerinin kendi görev sahasını değerlendirmesinde farklı anlayışın hâkim olduğu gözlemlenmiştir. Vatandaş nezdinde iyi bir vali ve kaymakamın öncelikle sahip olması gereken özellikler, “tarafsız, dürüst, tutarlı, adil olması; halkla iç içe, halka yakın olması, iletişime açık olması” şeklinde sıralanmıştır. “Girişimcilik ve ekonomik kalkınmaya önem verme” vatandaş nezdinde bir mülki idare amirinden beklenen başlıca özellikler olarak sayılmamıştır. 2014 yılında 35 ilde 3050 kişiyle yapılan görüşmeler sonucu yapılan bir diğer araştırmanın özellikle “Vatandaş Algısı” başlıklı kısmında yine aynı şekilde vali ve kaymakamın sahip olması gereken özelliklerin başında “tarafsız, dürüst, tutarlı ve adil olması” sayılmaktadır (Apan, 2014, s. 183).

Aynı vakfın 2013 tarihli araştırmasına göre halkın mülki idareden öncelikli olarak beklediği hizmetlerin başında “güvenlik politikaları” gelmekte; ikinci öncelik “eğitim sorunlarına” yönelik olmakta ve üçüncü sırada ise “sağlık konusu” gelmektedir. Halkın güvenlik politikalarını öncelikli alan olarak görmesine karşılık mülki idare amirlerine sorulan “kolluk güçleri üzerindeki yetkileriniz yeterli mi” sorusuna %84,1 oranında yetersiz yanıt verilmiştir (Apan, 2014, s. 185). Bu araştırmalardan da görülebileceği gibi il sisteminin zayıflatılması veya kaldırılması yönünde herhangi bir değerlendirme veya bilimsel çalışmaya rastlanılmamış, tam tersine il sisteminin güçlendirilmesi ve profesyonel bir meslek grubu olan mülki idare amirlerinden devletin daha fazla yararlanması üzerinde durulmuştur. Halkın da il sisteminin zayıflatılması yönünde bir talebi olmadığı ve mülki idare amirlerinin hizmetlerinden genellikle memnun olduğu tespit edilmektedir (Başa, 2007, s. 8-9).

2.4. İL YÖNETİMİNİN KAPASİTE GÖSTERGELERİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖLÇÜMÜ

İl yönetimi kapasitesinin tek bir bütün olarak değerlendirilmesi ve illerin kıyaslanabilmesi açısından ölçülebilmesi gerekmektedir. Böylece il yönetimlerinin idari yönden güçlü olup olmadığının ve iller arasındaki idari kapasite yönünden olası dengesizliklerin tespiti mümkün olacaktır. Bu doğrultuda birinci bölümde yer alan yönetim işlevine ya da özelliğine yönelik kapasite göstergeleri çerçevesinde il yönetimi devam eden alt başlıklarda değerlendirilecek ve ölçüm çerçevesi geliştirilecektir.

2.4.1. İl Yönetimi Kapasitesinin Değerlendirilmesi

Geçmişten günümüze Türk kamu yönetiminin taşradaki en stratejik kurumlarından olan il yönetimlerinin idari kapasite kavramı ve tartışmaları ışığında değerlendirilmesi gerekmektedir. Yüz yılı aşkın bir süredir il yönetimleri, taşrada kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu politikalarının uygulanmasında ve devlet vatandaş ilişkisinde asli bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari kapasite literatüründe tartışılan olguların il yönetiminde ne derece var olduğunun gün yüzüne çıkarılması oldukça önem arz etmektedir. Bu doğrultuda iller arasındaki kapasite farklılığının tespitinden önce il yönetiminin bir bütün olarak yapısal ve hukuksal yönüyle istenilen düzeyde idari kapasiteye sahip olup olmadığının tartışılması gerekmektedir. Dolayısıyla yönetim işlevine ya da özelliğine yönelik kapasite göstergeleri olarak literatürde sıklıkla değerlendirilen kaynak oluşturma, demokratik yönetim ve bürokratik özerklik, uzman personel ve deneyim, koordinasyon ve işbirliği, meşruiyet ve vatandaş uyumu, meşru güç kullanımı ve düzenleme ile politika uygulama çerçevesinde Türkiye’de il idareleri değerlendirilecektir.

2.4.1.1. Kaynak Oluşturma Açısından İl Yönetimi

İlk olarak personel, gelir, bilgi veya toplum desteği gibi kaynakları proaktif bir şekilde çekebilme yeteneği kurumsal gücün göstergesi olduğu ve böylece idari kapasitenin önemli bir bileşeni olduğu dile getirilmektedir. İlk başta vergilendirme yeteneği ile

kamu gelirini artırmanın kapasite kavramı açısından bir hayli önemli olduğu bildirilmektedir. Günümüzde yalnızca geliri artırmak yeterli değildir; insan kaynağı, bilgi, teknoloji, sürekli yenilenme vb. birçok unsur kamu kurumlarının işleyişinde hayati bir öneme sahiptir. Özellikle, devletlerin nüfuslarına ulaşabilmeleri, bilgileri toplayabilmeleri ve yönetebilmeleri, geliri yönetmek için güvenilir kurumlara sahip olmaları ve vergi politikasına halkın rızasını sağlamaları için yukarıda bahsi geçen kaynak donanımına sahip olmaları gerekmektedir (Honadle, 1981; Christensen ve Gazley, 2008; Hanson ve Sigman, 2013). Ampirik çalışmalar, kaynaklara sahip olmayan, bu kaynakları etkili bir şekilde kullanmayan devletlerin, temel kamu hizmetlerinde ya da ekonomik kalkınmada yetersiz olduğunu göstermektedir (Graf, 2012). Literatürde idari kapasite ölçümü ile ilgili yaygın bir şekilde kullanılan kaynak oluşturma yetisi genellikle vergilendirme düzeyi ya da vergi tahsilatı verileri ile somutlaştırılmaktadır (Hendrix, 2010; Soifer, 2012).

Kaynak yönetimi açısından il yönetimleri değerlendirildiğinde ilk kapasite artırma girişimleri Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine kadar götürülebilir. Vergi gelirlerinin toplanmasında valilerin önemli yetkilerle donatılmış olması, iltizam sisteminin terk edilerek sivil bürokratların görev alması, defterdarlık müessesesinin vilayetlerde kurumsallaşması il yönetiminin kaynak yaratma (ekstraktif) kapasitesinin ilk adımları olarak karşımıza çıkmaktadır (Keskin, 2007). Cumhuriyet sonrası bu gelenek devam ettirilmiş ve İl İdaresi Kanunu'nda il yönetiminin başlıca vazifesi olarak devlet gelirin elde edilmesi sayılmıştır: “vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alıp uygulamakta, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunmaktadır”. Her ne kadar devletin klasik gelir elde etme yetkisi Gelir İdaresi Başkanlıkları'na yani merkezi yönetim uhdesine devredilmiş olsa da hizmet birlikleri, kalkınma ajansları, yatırım ve izleme koordinasyon başkanlıkları ve mesleki kuruluşlar aracılığıyla kamu-özel işbirliği çerçevesinde kaynak yaratma potansiyeli geçmiş dönemlere nazaran artmış görünmektedir.

2.4.1.2. Demokratik Yönetim ve Bürokratik Özerklik Açısından İl Yönetimi

İdari kapasite açısından il yönetimlerinin değerlendirilmesinde bir diğer önemli husus, mülki idarenin ne derecede bürokratik özerkliğe sahip olup olmadığı ile ilgilidir. Kapasite bileşenleri tartışmalarında bürokratik tarafsızlığın, bürokrasinin dış müdahalelerden yalıtılmış olmasının önemli bir yer tuttuğu belirtilmektedir (Huber ve McCarty, 2003). Bu doğrultuda etkin bir idari kapasite ve kamusal hedeflerin başarılması için, il yönetiminin önemli ölçüde bürokratik özerkliğe sahip olması gerekir. Siyasi aktörler, il yönetiminin rutin faaliyetlerine genel bir yön vermekle yetinmeli, idarenin işleyişine zarar verecek, güveni sarsacak şekilde örneğin işe alım süreci, kamu ihaleleri veya kamu hizmet sunumu gibi belirli vakaların ele alınmasında müdahil olmamalıdır (Heredia ve Schneider, 2003; Back ve Hadenius, 2008).

İl yönetiminin bürokratik özerkliği ile ilgili avantaj sayılabilecek ilk husus mülki idarenin yüz yılı aşkın bir geleneğe sahip olması sayılabilir. İkincisi mülki idare amirlerinin ve il yönetiminde görevli diğer kamu görevlilerinin atanmış profesyonel yöneticiler olması, il yönetiminin tarafsız hareket edebilmesi açısından önemli bir kazanımdır. İlde diğer kamu aktörlerine (yerel yönetimlere) nazaran mülki idarenin devletin tarafsızlığını temsil ettiği, kamu kaynaklarının kullanımında daha dikkatli ve özenli, yurttaşlara ise eşit mesafede olduğu ve böylece halk nezdinde meşruiyetini muhafaza ettiği bir kurum olduğu savunulmaktadır (Başa vd., 2009). Bununla birlikte hem mülkiye müfettişliği gibi merkezden denetimin hem de taşrada yargısal ve idari iç denetimin etkinliği hesapverebilirlik açısından il yönetiminin tarafsızlığını pekiştirmektedir. Yine de mülki idarenin hem hükümetin genel siyasetinin uygulayıcısı olması hem de atama ve yükselmede siyasi karar organlarının etkisi bakımından il yönetiminin mutlak bir bürokratik özerkliğe sahip olabileceği söylenemez.

2.4.1.3. Uzman Personel ve Deneyim Açısından İl Yönetimi

Kapasite ile ilgili bir başka önemli bileşen kurumların yönetim kadrosu ve deneyimi ile ilgilidir. İdarenin yönetim kadrosunun, günlük yönetim problemlerinin yanı sıra geleceğe dair stratejik tercihlerinin üstesinden gelmek için yüksek vasıflı, yetenekli ve

motive olma gerekliliğine dikkat çekilmektedir (Hlynsdottir, 2016, s. 249-250). İl idaresinin yönetim kadrosunu mülki idare amirlerinin oluşturduğu göz önüne alındığında, mülki idare amirlerinin meslekten yetişmiş, alanında uzman ve deneyimli olması, çok aşamalı bir eğitim sürecinden geçmiş olmaları il yönetimi kapasitesine katkı sağlar niteliktedir. Vali ve vali yardımcılığı için 1. sınıf mülki idare amirliğinin önkoşul olması, vali ve kaymakamların görev yerlerinin tecrübelerine ve il ve ilçelerin büyüklüklerine göre kademeli olması, kaymakam adaylarının yurtdışı ve yurtiçi eğitim ve deneyim sürecinden geçmeleri il yönetimi kadrosunun önemli ölçüde vasıflı olmasını da beraberinde getirmektedir.

Honadle (2001)'a göre daha çok deneyime sahip olan kurumlar, alandaki daha derin tecrübeye sahip olmalarından ötürü yeni sorumlulukları üstlenecek kapasiteye sahip olabilmektedirler. Mülki idarenin yüz yılı aşkın bir geleneğe sahip olması ve bu süre zarfında kurum kültürünün yerleşmiş olması, mülki idare kapasitesinin güçlü olduğunun da bir göstergesidir. Gerçekten de bu geleneğin ve yerleşik kurum kültürünün bir sonucu olarak Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde son yıllarda gerçekleştirilen reformların hayata geçmesi, bir ölçüde il yönetiminin kolaylaştırıcı rolüyle mümkün olabilmektedir. Bu noktada en çok tartışılan husus, bazı ilçelerin anayasal kriter olan coğrafi ve ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereği aranmaksızın siyasi sebeplerle il yapılması ve bu yeni illerin hem ölçek bakımından hem de kurum tecrübesi açısından yeterli olmayışıdır. Bu husus, yeni kurulan mevcut illerin ve ileride kurulması planlanan olası il yönetimlerinin kapasitesi söz konusu olduğunda tartışmaya değerdir.

2.4.1.4. Koordinasyon ve İşbirliği Açısından İl Yönetimi

Diğer taraftan Weiss ve Hobson'a göre en üst düzey kapasite biçimi, örgütlerin kendi ve diğer toplumsal aktörlerin faaliyetlerini koordine etme kabiliyetidir (Polidano, 2000, s. 812). Koordinasyon kapasitesi, kamusal sorunların çözümünde önemli bir etken olarak ele alınmakla birlikte kamuda reform programlarının dikkate değer bir parçası olmaktadır. Günümüz kamu yönetiminde aşırı uzmanlaşma, geleneksel hiyerarşi yerine ağ-bağ örgütlenme, adem-i merkeziyetçilik ve görev-yetki çakışmaları gibi olgular hem örgütsel çevrede hem de örgüt içinde koordinasyon sorununu beraberinde getirmektedir

(Lodge ve Wegrich, 2014). Koordinasyon kapasitesi, birtakım kurumsal düzenlemelerde ve devlet dışı aktörler ile işbirliği çerçevesinde ortaya çıkan bir kapasite türüdür (Addison, 2009, s. 14). Dolayısıyla çok düzlemli ve aktörlü, zaman zaman iç içe geçmiş toplumsal sistemlerde kamu kurum ve kuruluşlarının diğer aktörler ile birlikte koordinasyon ve işbirliği yeteneğine sahip olması oldukça önem kazanmaktadır.

Mevcut haliyle il yönetimlerini koordinasyon ve işbirliği yetisi açısından değerlendirdiğimizde birtakım artılarının ve eksilerinin olduğu söylenebilir. Öncelikle olumlu yönleri bakımından değerlendirildiğinde kurumsal düzlemde il idaresinin koordinasyon ve işbirliği açısından ilde kapsayıcı bir role sahip olduğu karşımıza çıkmaktadır. Örneğin İl İdare Kanunu'nun 24. ve 25. maddeleri açık bir şekilde valileri koordinasyon makamı haline getirmektedir. Vali ilin genel düzeni ve işleyişi için gereken önlemleri almakla yükümlüdür ve bu amaçla birçok toplantı gerçekleştirmektedir. Yapılan araştırmalar da göstermektedir ki valinin başkanlık ettiği onlarca komisyon ve kurul bulunmaktadır (Başa, 2008). Bununla birlikte son yıllarda il idarelerinin uhdesinde kamu-özel ve kamu-STK işbirliğinin yaygın bir uygulama alanı bulunduğu ve bu doğrultuda projelerin hayata geçtiği gözlemlenmektedir.

Diğer yandan koordinasyon ve işbirliği sorunu olarak ele alınabilecek merkezi idare, bölgesel kuruluşlar, mahalli idareler ve bağımsız kuruluşlar arasındaki görev ve yetki çakışmaları ve uyumsuzluğu, bununla birlikte çok aktörlü siyasi çevrenin ve ağ-bağ yapılanmalarının mevcudiyeti, il idaresinin koordinasyon kapasitesini zayıflatabilecek dezavantajlar olarak sayılabilecektir. Benzer kamu hizmetlerinden sorumlu idarenin parçalı bir yapı haline gelmesinin de idari kapasite açısından dezavantaj yaratabileceği bildirilmektedir (Hlynsdottir, 2016, s. 249-250). Bu açıdan düşünüldüğünde il yönetiminin geleneksel görev ve yetkilerinin son zamanlarda merkezi yönetimce doğrudan yerine getirilmesi ya da il yönetimi ve yerel yönetim arasında belirsiz olması il yönetimi koordinasyon kapasitesini zayıflatabileceği düşünülebilir.

2.4.1.5. Meşruiyet ve Vatandaş Uyumu Açısından İl Yönetimi

Kapasitenin temel bir bileşeni olmanın ötesinde yolsuzlukla mücadelede zafiyet, devletin kamudaki en temel güven kaynağını azaltmaya hizmet ettiği için devletin kurumlarına ciddi zarar verdiği bilinmektedir: vatandaşların kamu otoritesine riayetini belirleyen ve kurumların meşruluğunu destekleyen bir güven ortadan kalkmaktadır (Fortin, 2010, s. 669-670). Bu doğrultuda il yönetimi değerlendirildiğinde yukarıda bahsedilen denetim mekanizmalarının etkinliği hayati bir önem taşımaktadır. Bunun dışında il yönetiminin bütünleşik bir yapı olması ve vali liderliğinde kurumların tek bir çatı altında faaliyet göstermesi, ilde yolsuzlukla mücadele anlamında önemli bir kazanımdır. Esasen il idaresinin merkezi yönetimin taşra uzantıları üzerindeki hiyerarşik denetim yetkisi ile yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi bu amaçla oluşturulmuş bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bununla birlikte vatandaşların il yönetiminin faaliyetleri üzerindeki beklenti ve görüşleri kurumun meşruiyeti açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda il yönetimi uhdesinde gerçekleştirilen kamu hizmetleri çerçevesinde memnuniyet anket değerlendirmeleri yapılmaktadır. Özellikle Türkiye İstatistik Kurumu'nun periyodik olarak gerçekleştirdiği yaşam memnuniyeti araştırmaları içerisinde kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyi de ele alınmaktadır. Bunun dışında bakanlık ve bağlı kuruluşları, taşra teşkilatlarını da dâhil edecek şekilde zaman zaman kamuoyu yoklamaları gerçekleştirmektedir. Bir diğer meşruiyet göstergesi sayılabilecek mekanizma ise vatandaşların idarenin faaliyetlerine yönelik şikayet ve öneri geliştirebileceği iletişim kanallarıdır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) vasıtasıyla kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelebilecek olumsuzluklar, vatandaşlar tarafından dile getirilebilmektedir.

2.4.1.6. Meşru Güç Kullanımı ve Düzenleme Açısından İl Yönetimi

Weberyen geleneğe göre devletin en belirgin özelliği, kendi topraklarında meşru güç kullanımını üzerinde tekel sahibi bir örgüt olmasıdır. Bahsedilen meşru güç ya da baskı, doğrudan devletin sınırlarını koruma, dış tehditlere karşı koruma, iç düzeni sağlama ve

politikayı uygulama yeteneği ile ilgilidir. Kapasite literatüründe daha çok devletin otoritesinin yerleşik olması açısından zorlayıcı kapasiteden bahsedilmektedir. Zorlayıcılık, düzeni korumak ve vatandaşın uyumunu sağlamanın ötesinde kamu politikalarını uygulayabilme ve sürdürme adına kilit bir özelliği ifade etmektedir (Hanson ve Sigman, 2013, s. 11-12). Karmaşıklaşan toplumsal yaşamda günden güne düzenleme alanlarının sürekli genişlemesi, kamu otoritesinin henüz görev ve yetki telaki etmediği durumlara daha fazla nüfuz etme ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Düzenleme kapasitesinin (regulatory capacity) önemindeki artış, kurumların kamu hizmet üretimini (veya sunumunu), düzenleme (denetim) işlevlerinden ayırması gerektiği düşüncesine vesile olmaktadır (Lodge ve Wegrich, 2014).

Türkiye’de il yönetiminin meşru güç kullanımı ve düzenleme yapma yetisi bakımından donanımlı olduğu söylenebilir. Birçok konuda idari para cezası vermek, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde arama kararı vermek, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzleri önlemek, bazı konularda ruhsat vermek, sınır güvenliğini sağlamak, genel emirler çıkarmak gibi devletin meşru güç kullanımını sağlayacak düzenleme fonksiyonları il idaresinin uhdesindedir (Başa, 2008). Örneğin İl Emniyet Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü vb. taşra kuruluşları mevzuatın öngördüğü ihlaller çerçevesinde idari para cezaları verebilmektedir. Vali, “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir” (5442 sayılı Kanun, m.9/C). Bu doğrultuda vali, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için düzenleyici işlem niteliğinde genel emirler” çıkarabilmektedirler (5442 sayılı Kanun, m.9/Ç). Bununla birlikte mülki idare amirleri gerekli hallerde kendi içtihatları çerçevesinde hareket ederek birtakım tedbirler alabilmektedirler.

2.4.1.7. Politika Uygulama Açısından İl Yönetimi

Addison (2009)’a göre kapasite analizlerinde en sık belirtilen işlev olan politika uygulama becerisinin, şiddet içermeyen bir toplumsal kontrol vazifesi gördüğü

belirlenmektedir ki M.Mann, bu idari kapasiteyi, “devletin yönetsel gücü”, Migdal ise “devletin sosyal kontrolü” olarak adlandırmaktadır (Graf, 2012, s. 21). Kamu hizmet sunumu (delivery capacity) olarak da ifade edilen bu yetiden kasıt, özel sektör ve diğer sivil aktörlerin kamusal ihtiyaçları karşılamada veya kamusal sorunları bertaraf etmede yetersiz kalması durumunda kamu otoritesinin bahsi geçen ihtiyaçları etkin bir şekilde yerine getirmesidir (make things happen). Başta sağlık, eğitim, güvenlik, ulaşım vb. en temel kamusal hizmet alanlarında maddi, teknolojik ve beşeri kaynakların etkin kullanımı ile birlikte uluslararası hizmet standartları ile uyumlu uygulamaların hayata geçirilmesi, politika uygulama kapasitesi açısından önem arz etmektedir (Lodge ve Wegrich, 2014). Bu doğrultuda değerlendirildiğinde devletin yönetsel gücünün göstergesi olarak politika uygulama becerisi, her bir bakanlığın görev alanına giren konularda il idare şube başkanlıkları aracılığıyla mümkün olmaktadır (Başa, 2008). İl yönetimi uhdesinde gerçekleştirilen kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklık olması durumunda mülki idare amirlerinin, illere özgü durumlar çerçevesinde gerekli tedbirleri alması ve aksaklıkların giderilmesini sağlaması yönünde yetkili olması, politika uygulama becerisi bakımından önemli bir kazanımdır.

Genel olarak il yönetiminin mevcut haliyle kapasite literatüründe tartışılan işlevler açısından donanımlı olduğu ve böylece idari kapasitesinin görece güçlü olduğu söylenebilir. Literatürde il yönetiminin kolaylaştırıcı rolüne yapılan vurgu aslında idari kapasitesinin mevcut olduğunu göstermesi bakımından önemlidir. Burada sorulması gereken soru, her ilin kendi dinamikleri dikkate alındığında Türkiye’de illerin idari kapasitesinin dengeli dağılıp dağılmadığıyla ilgilidir. Her vatandaşın adil ölçüde kamu hizmetinden yararlanma hakkı göz önünde bulundurulduğunda bu soru daha da bir önem kazanmaktadır. Bu noktada il yönetimi kapasitesinin dengeli dağılımına yönelik olarak öncelikle bu kapasitenin nasıl ölçüleceği ve hangi ölçüm zorlukları olabileceğini tartışmak gerekmektedir.

2.4.2. İl Yönetimi Kapasitesinin Ölçümü

Farazmand (2009, s. 1016)’ın da dile getirdiği gibi idari kapasite göreceli bir olgudur ve tüm kamu örgütlerinde aynı gelişim düzeyinde değildir. Bununla beraber idari

kapasitenin hangi temel unsurlardan oluştuğu konusunda bir fikir birliği yoktur; idari kapasitenin nasıl geliştirileceğinin, ölçüleceğinin veya sürdürüleceğinin yöntemleri de tam olarak bilinmemektedir (Jreisat, 2012, s. 147). Maddi olmayan unsurlara büyük ölçüde bağımlı olduğundan kapasitenin tanımlanması zor ve geçici niteliktedir. Bu gözle görülmez nitelikten ötürü kapasiteyi ortaya çıkarmak, yönetmek ve ölçmek zordur (Morgan, 2006). İdari kapasitenin ölçümüne yönelik girişimler, bürokratik kaliteyi ölçmede anket gibi birincil veri kullananlar ve ikincil verilerle dolaylı bir biçimde idari kapasiteyi tahmin edenler şeklinde iki türdür (Hendrix, 2010, s. 282). İl yönetimi kapasitesini ölçmeye yönelik bu çalışmada kapasite göstergesi sayılabilecek ikincil veriler kullanılacaktır.

Ölçüm ile ilgili dikkat edilmesi gereken bir başka konu ise kapasitenin tanımlanmasında biçimlendirici veya yansıtıcı araçların seçimidir. Addison'a göre kapasite açıklamalarını kamu idare sisteminin kurumsal alanı içinde tanımlamak isteyen araştırmacılar için, genel olarak kapasitenin yansıtıcı göstergelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Yansıtıcı kapasite göstergeleri, bürokrasi içinde yer alan belirli yapısal biçimler veya unsurların idari kapasite ile ilişkili olma durumuna göre tercih edilebilmektedir. Diğer yandan, kapasitenin bürokratik performansın veya sosyal sonuçların çeşitli ölçütleri üzerindeki etkisini analiz eden araştırmacılar için biçimlendirici bir kapasite göstergesi genellikle tercih edilebilmektedir (Addison, 2009, s. 17-18).

Bununla birlikte girdi odaklı kapasite ölçüm girişimlerine karşı Boardman, tarihsel olarak çıktıya odaklanan kamu yönetimi araştırmalarının yetersiz oluşundan bahsetmekte ve yansıtıcı göstergelerin kapasite ölçmede henüz erken bir girişim olacağını dile getirmektedir (Boardman, 2014, s. 519). Boardman, kamu yönetimi araştırmalarının, politika çıktılarını ele alması gerektiğini savunmakta; sadece belirli bir yönetimin niteliği açısından değil, aynı zamanda toplumun değerleri ve beklentileri açısından da değerlendirilmesi gerektiğini bildirmektedir (Boardman, 2014, s. 522-523).

Bu noktada kapasitenin göreceli olduğunu da dikkate alırsak biçimlendirici ve yansıtıcı araçların seçiminde kurumların niteliği, pratikte hâkim olan kamu yönetimi yaklaşımları ve mevcut verilerin durumu önem arz edebilmektedir. Kurumların içsel özellikleri ile

ortaya koymuş oldukları performans arasında güçlü bir illiyet bağının olduğu varsayımı altında biçimlendirici göstergenin seçimi daha isabetli olacaktır. Dolayısıyla geleneksel weberyan pratiğinin hâkim, kamu hizmetlerinde büyük oranda belirleyicinin kamu sektörünün olduğu ve özel ve sivil toplum sektörünün görece kamu hizmetlerinde geri planda kaldığı toplumlarda idari kapasitenin ölçümü için biçimlendirici göstergelerin seçilmesi daha uygun olacaktır. Bürokratik girdileri ölçmek, bu toplumlarda idari kapasite geliştirmenin daha çok personel, kaynak, altyapı, bina vb. bürokratik girdi sağlama şeklinde anlaşılması riski taşımakta ve dolayısıyla sonuçtan bağımsız ölçüm kamusal israfa ve bürokrasinin hacimce büyümesine neden olabilecektir. Girdi göstergelerine yönelik ikincil veri kısıtı ve tüm illeri kapsayacak birincil veri analizinin güvenilirlik sorunu da dikkate alındığında Türkiye’de illerin idari kapasitesini ölçmek için ikincil verilerle biçimlendirici (çıktı) göstergelerinin kullanımı isabetli olacaktır. Ayrıca bu tercih, sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişimine de katkı sağlayıcı niteliktedir. Bu noktada dikkate alınması gereken husus, biçimlendirici göstergelerin seçiminde il yönetiminden bağımsız etki faktörlerinin mümkün olduğunca hesaba katılarak devre dışı bırakılması olacaktır.

2.4.3. İl Yönetimi Kapasitesinde Çıktı Odaklı Ölçüm ve Kapasite Göstergelerinin Belirlenmesi

Kapasite terimi, kuruluşun hedeflerini gerçekleştirme kabiliyeti olarak tanımlanmakta (Mihaescu ve Tapardel, 2013, s. 676); kapasite geliştirme işlevinin ise yönetimlerin performans gösterme kabiliyetlerini arttırmak olduğuna inanılmaktadır (Honadle, 1981, s. 576-577). Dolayısıyla bürokratik girdi ve maliyetlerine odaklanmaktansa kamusal mal ve hizmetlerin niteliğinin, kapasite için bir ölçek olarak değerlendirilmesi gerektiği iddiası karşımıza çıkmaktadır (Fortin, 2010, s. 654-655). Polidano’ya göre idari kapasite, kamu sektörünün ne şekilde örgütlendiği ile değil neyi nasıl yaptığı ile ilgilidir; Bu nedenle, idari kapasite endeks geliştirme çalışmasında yansıtıcı göstergelerden ziyade biçimlendirici göstergeleri temel olarak almaktadır (Polidano, 2000, s. 812-813). Nelissen de aynı şekilde idari kapasiteye, potansiyelden ziyade performansı hesaba katarak yaklaşmaktadır (Nelissen, 2002, s. 12-13).

Bu doğrultuda il yönetimi kapasitesinin ölçümünde biçimlendirici (çıkıtı) göstergelerinin kullanımını il yönetimlerinin karşılaştırmalı analizinde önemli bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Somut girdilerin (personel, bütçe, araç-gereç vb. altyapıların) nüfus ve kamu hizmetlerinin niteliği gibi ölçütlere göre sağlandığı il idarelerinde sonuçlara ulaşma düzeyi daha etkin bir kapasite analizi açısından önemli bir göstergedir. Öncelikle girdi göstergelerine yönelik il yönetimi kapasitesi ölçümü, dolaylı olarak nüfusu fazla olan illerin daha fazla kapasiteye sahip olduğu yönünde yanıltıcı sonuçlara ulaştırma ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır. Bununla birlikte Lodge ve Weigrich (2014)'e göre kapasite her ne kadar biçimsel yapı ve süreçlere dayalı olsa da otomatik olarak belirli çıktı ve performans oluşturmamaktadır. Rotberg (2014)'in de belirttiği gibi A ilinin girdi göstergelerinin B ilinden daha iyi olması, B ilinin A ilinden daha iyi sonuca ulaşamayacağı anlamına gelmemelidir. Bu yüzden çıktı göstergeleri ile kapasitenin değerlendirilmesi, bürokratik girdilerin nitel ve nicel kalitesini değerlendirmede bir ön koşul olarak ele alınması gerekir.

İdari kapasitenin çıktı yöntemiyle ölçülmesi, il yönetimlerinin vatandaşlara gerekli yönetsel performans sonuçlarını sunup sunmadığını göstermesi açısından da önemlidir. Bu ölçüm, mevcut il sistemine, hangi bölümlerinin iyi çalıştığını ve hangilerinin yetersiz olduğunu takdir etmesini sağlayacaktır. Böylece ilde vatandaşların yaşam koşullarının iyileştirilebileceği eleştirel kararlar alınabilecektir (Rotberg, 2014, s. 513-514). İdari olarak güçlü kamu kurum ve kuruluşları, kamusal mal ve hizmetleri daha iyi sunmakta, bu da yönetim-vatandaş ve paydaşları arasındaki meşruiyetini arttırmaktadır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Dolayısıyla il yönetiminin ortaya koymuş olduğu kamusal çıktılar, mevcut kapasitesinin bir göstergesi olmasının yanında kamu kurumlarının vatandaşlar nezdinde sahip olduğu ya da kaybettiği meşruiyet derecesini belirleyebilmektedir (Farazmand, 2009, s. 1008-1009). İl yönetimi kapasitesinin bu noktada önemi vatandaşların beklentisi açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Türk İdari Araştırmalar Vakfı'nın yapmış olduğu çalışmalar da göstermektedir ki vatandaşlar il yönetimlerinden kurumsal girdilerden ziyade başta güvenlik, sağlık ve eğitim politikalarına yönelik olumlu çıktılar beklemektedir (Apan, 2014).

İdari kapasitenin il yönetimi açısından da değerlendirilebilecek bir dizi farklı ölçüm stratejisi bulunmaktadır. Literatürde idari kapasiteyi ölçmenin yolu olarak ilkokula kayıtlı çocukların yüzdesi, bebek ölüm oranları, okuryazarlık oranları (Hanson ve Sigman, 2013, s. 22-24), sağlık politikalarında yönetimin performansı için beklenen yaşam süresi, güvenlik için suç rakamları (Rotberg, 2014, s. 511-512), daha iyi anne ve çocuk sağlığı, daha iyi çevre koruma politikaları, daha kapsamlı hayvan koruma hizmetleri veya yoksulluk seviyelerinin düşmesi (Morgan, 2006, s. 10-11) gibi kamu mallarının ve hizmet sunumunun temsili (proxy) sonuçları dikkate alınmaktadır. İl yönetiminin eğitim, sağlık, güvenlik vb. kamu mal ve hizmet sunumunda yürütmenin birincil derecede ilde temsilcisi olarak görev ve sorumluluk sahibi olması, literatürde anılan bu sonuç göstergelerinin kullanıldığı ölçüm stratejisini de mümkün kılmaktadır. İl yönetimi kapasitesinin kamusal çıktılar açısından ölçümü eleştirel değerlendirmelere fırsat verebilmekte ancak kapasite geliştirme konusunda tek başına yeterli olmamaktadır. Benzer kamusal girdilere sahip iller farklı kamusal çıktılara imkân verebileceğinden ötürü eksiklerin giderilmesine yönelik müdahale yalnızca kamusal girdiler üzerinde söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla il yönetimi kapasitesi analizinde salt mevcut kapasitenin tespitini değerlendirmek isteyen araştırmacının çıktı göstergelerini kullanması isabetli olacaktır. Bunun yanında illerin kapasite dengesizliklerinin giderilmesi ve il yönetimi kapasite geliştirme reçetesi sunmak isteyen araştırmacı ise kamusal girdileri hesaba katan farklı bir araştırma tasarımı gerçekleştirmelidir. Sonuç olarak il yönetimi kapasitesi, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülmelidir. Kamusal çıktıların değerlendirilmesi, verimliliği ve etkinliği artırmak için evrensel bir yönetim aracıdır. Dolayısıyla il idaresinin performans ölçümleri, kamu hizmetlerini daha iyi sunma ya da yerine getirme yeteneği olarak kapasiteyi il sistemine dâhil edebilecektir (Morgan, 2006, s. 17; Jreisat, 2012, s. 145).

Türkiye’de il yönetimi kapasitesinin ölçümünde sonuç göstergeleri sayılabilecek mevcut veriler kullanılacaktır. Bununla birlikte bu tez çalışmasında idari kapasite temel bileşen skorunun oluşumunda literatürde sıklıkla üzerinde durulan yönetim işlevi ya da özelliğine yönelik kapasite göstergeleri temel alınacaktır. İl yönetimi kapasitesinin değerlendirilmesi başlığı altında ele alınan kapasite göstergelerinden koordinasyon ve

işbirliği ile uzman personel ve deneyim göstergeleri, daha çok bürokratik özelliği yansıtmakta ve dolayısıyla il yönetimi kapasitesinin çıktı odaklı ölçümüne dâhil edilmeyecektir. Bu göstergelerin dışındaki kapasite göstergeleri, il yönetimi kapasitesi ölçümünde kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve kurumsal meşruiyet olmak üzere dört temel boyut olarak kabul edilecektir. Bu boyutlar çerçevesinde sonuç göstergeleri üzerinden belirlenecek alt göstergeler, il yönetimi kapasitesinin özellikleri olarak değerlendirilecektir. Bu doğrultuda illerin idari kapasite göstergelerinin belirlenmesinde birtakım kıstaslar dikkate alınacaktır.

İl yönetimi kapasite göstergeleri belirleme kriterleri şu şekildedir;

- * İl yönetimi kapasite göstergeleri ikincil veriler üzerinden belirlenecektir. Dolayısıyla gösterge belirlemede en temel kıstas, kullanılacak verinin kurum raporlarında mevcut bulunmasıdır. Kesitsel araştırma tekniğinin kullanıldığı bu çalışmada kullanılacak veriler en güncel mevcut veriler arasından seçilecektir.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri, kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve kurumsal meşruiyet boyutlarını temsil edebilecek nitelikte olacaktır.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri, illerin görev ve yetki bakımından büyük ölçüde sorumlu olduğu politika sonuçlarından belirlenecektir. Dolayısıyla gösterge belirlerken diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte özel sektör ya da sivil toplumun minimum düzeyde etkili olduğu alanlar dikkate alınacaktır.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri, ilin idari kapasitesini yansıtabilecek niteliktedir.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri, iller arasındaki farklılıkları yansıtabilir niteliktedir.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri, il idaresinin görev ve yetki bakımından en stratejik ve önem derecesi yüksek işlemlerini yansıtabilir niteliktedir.
- * İl yönetimi kapasite göstergelerinde kullanılacak veriler periyodik olarak güncellenebilir niteliktedir.
- * İl yönetimi kapasite göstergeleri politika değişiklikleri ile iyileştirilebilir niteliktedir.

Hem mevcut kapasite literatürü hem de il idaresinin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde bahsi geçen kıstaslar ele alındığında Türkiye’de il yönetimi kapasite boyut ve göstergeleri şu şekilde belirlenmiştir (Bkz. Tablo 1);

Tablo 1. Türkiye’de İl Yönetimi Kapasitesi Boyut ve Göstergeleri

Boyut	Göstergeler	Kaynak	Yıl
Kaynak elde etme kapasitesi (extractive capacity)	Vergilendirme düzeyi	TÜİK-Gelir İdaresi Başkanlığı	2017-2018
	Vergi tahsilat oranı	Gelir İdaresi Başkanlığı	2018
Politika uygulama kapasitesi (policy implementation capacity)	Okul öncesi net okullaşma oranı	Milli Eğitim Bakanlığı	2018
	Test skorları	ÖSYM-Milli Eğitim Bakanlığı	2018
	5 yaş altı ölüm hızı	TÜİK	2018
	Hekim başına müracaat sayısı	Sağlık Bakanlığı	2017
Düzenleme kapasitesi (regulation capacity)	Suç artış oranı	TÜİK	2018
	Trafik kaza oranı	TÜİK	2018
	Hava kirliliği (PM10)	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2017
	Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü idari para cezaları	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2017
Kurumsal meşruiyet (legitimate power)	Kamu hizmetlerinden memnuniyet	TÜİK	2013
	CİMER başvuru sayısı	CİMER	2018

İl yönetimi kapasite bileşeni, kaynak elde etme kapasitesi, politika uygulama kapasitesi, düzenleme kapasitesi ve kurumsal meşruiyet olmak üzere dört boyut kapsamında toplam on iki göstergeden oluşmaktadır. Kaynak elde etme ve kurumsal meşruiyet boyutu ikişer göstergeden, politika uygulama ve düzenleme boyutu ise dörder göstergeden oluşmaktadır. Buradaki temel amaç politika uygulama ve düzenleme fonksiyonlarının doğrudan kamu hizmet kalitesini belirleyen birincil uygulamalar olması, kaynak elde etme ve kurumsal meşruiyetin ise dolaylı etki ve sonuç özelliğine sahip olmasıdır. Kaynak elde etme kapasitesi, kapasite literatüründe de sıklıkla kullanılan vergi düzeyi ve vergi tahsilat oranı göstergelerinden oluşmaktadır. Politika uygulama kapasitesi, vatandaşların il yönetiminin en önemli fonksiyonları olarak değerlendirdiği eğitim ve sağlık politikaları göstergelerinden oluşmaktadır. Düzenleme kapasitesi ise beşeri alan olarak toplumsal güvenlik ile fiziki alan olarak çevre düzenlemelerinin sonuç göstergeleri üzerinden değerlendirilmektedir. Son olarak

kurumsal meşruyet boyutu, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyeti ve gerçekleştirmiş oldukları şikâyet başvuruları üzerinden ele alınmaktadır.

Sonuç olarak mevcut çıktı göstergeleri ile il yönetimi kapasitesinin belirlenebilmesi için devlet dışı aktörlerin ve durumların (özel sektör, sivil toplum, coğrafi konum, ekonomik yapı, demografi vb.) en az etkili olduğu, kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve kurumsal meşruyet boyutu çerçevesinde 12 temel gösterge belirlenebilmiştir. Tez çalışmasının devamında Türkiye’de illerin idari kapasitesi alan araştırması için öncelikle çalışmanın amacı, kapsamı ve sınırlılıkları belirlenecek ve belirlenen göstergelerin betimsel istatistiği ve temel bileşenler analizi tekniği ile birlikte elde edilen bulgular değerlendirilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İLLERİN İDARİ KAPASİTESİ ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde Türkiye’de illerin idari kapasitesinin ölçüm ve kıyaslanması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda çıktı göstergelerinin belirlenerek tek bir bileşen olarak idari kapasitenin ölçümü için kullanılacak yöntem ve veri detaylı bir şekilde incelenecektir.

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI

Türkiye’de illerin yönetsel gücünün göstergesi olarak idari kapasitelerinin mevcut resmini ortaya koymak bu çalışmanın başlıca amaçlarından birini oluşturmaktadır. Dünyada özellikle devlet kapasitesi ve kurumsal kapasite çalışmalarının yaygın olmasına karşılık Türkiye’de kapasite konusunun ele alınışı ve alan araştırmalarına yansımaları nispeten yetersiz kalmıştır. Bununla birlikte Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik ve uyum müzakereleri sürecinde Madrid Antlaşması gereği mevcut kurumsal kapasitesinin ele alınması ve geliştirilmesi öngörülmektedir. Bu doğrultuda merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak il yönetimlerinin idari kapasitesinin mevcut durumunun analizi ve bundan sonra atılacak adımların belirlenmesi önem arz etmektedir. Taşrada idari kapasite çalışması, o ülkedeki devlet kapasitesinin daha detaylı analizine tekabül etmektedir. Dolayısıyla Türk kamu yönetimi literatürüne idari kapasite kavramının genel çerçevesini ortaya koyarken mülki idarenin ele alınması isabetli bir başlangıç olacaktır.

Çalışmada bütüncül (holistik) bir yaklaşım ile birlikte iller arasında olası bir idari kapasite farklılığının tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Soifer ve vom Hau (2008) devletin istikrarsız ve düzensiz altyapı imkânlarına dikkati çekmekte ve ulus altı idari kapasite çalışmalarının bu açıdan gerekli olduğuna işaret etmektedir. İdari kapasite, devletler arasındaki yönetsel güçte olduğu gibi türdeş birimler arasında da eşit dağılmayabilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı il idareleri arasındaki kapasite

farklılıklarının ortaya çıkarılmasıdır. Bu doğrultuda birtakım göstergeler üzerinden il yönetimi kapasitesinin ölçülmesi amaçlanmaktadır. Bu çalışmada il yönetimi kapasitesinin çıktı göstergeleri üzerinden ikincil veriler ile tek bir bileşen haline getirilerek ortaya konulması hedeflenmektedir.

Bu araştırmada illerin idari kapasitesini ortaya koyarak dolaylı yönden üç temel amacın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bunlardan ilki, il yönetimi kapasite ölçümü ile kurumsal tedbirlerin ve kamu politikalarının şekillenmesinde objektif bir değerlendirme kriteri sunmaktır. Merkezi idarenin illerin idari kapasitelerini geliştirme adımından önce mevcut durumun ortaya konulması, kapasite dengesizliklerinin hangi faktörlerden kaynaklandığının tespiti ve kapasite geliştirme için neler yapılabileceğinin belirlenmesi açısından illerin yönetsel kapasitesinin belirlenmesi oldukça önemlidir. Bununla birlikte Türkiye-AB uyum müktesebatı çerçevesinde katılım koşullarının sağlanması, bir ölçüde Türk kamu yönetimi sisteminin AB'nin çok yönlü yönetim sistemi ile uyumlu olmasına yani idari kapasitesinin yeterli olmasına bağlı olmaktadır (Dimitrova, 2002). Dolayısıyla bu çalışma, il idarelerinin hem ulusal hem de ulusüstü değerlendirmelerinde önemli bir ölçüm kriteri sağlamayı hedeflemektedir.

İkincisi bu çalışma ile idari kapasitenin ölçümüne ilişkin mevcut literatüre yöntemsel katkı hedeflenmektedir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi idari kapasitenin tanımı ve ölçümü üzerinde fikir birliği bulunmamaktadır. İdari kapasitenin kamu yönetiminin hangi aşamasında ortaya çıktığı ve aynı doğrultuda hangi bileşenlerin kapasiteyi oluşturduğu literatürde tartışmalı bir husustur. Bu çalışmada ulusaltı türdeş kurumların idari kapasitelerinin karşılaştırılmasında izlenebilecek yöntemlerin gelişimine katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Son olarak Türk kamu yönetimi literatüründe idari kapasite konusuyla ilgili daha fazla alan araştırması yapılmasını teşvik etmek, çalışmanın bir diğer dolaylı amacını oluşturmaktadır. Öncelikle kapsamlı bir literatür taraması ile idari kapasitenin Türk kamu yönetimi literatüründe daha fazla incelemesinin sağlanmasının yanı sıra literatürde geçen yöntem ve ölçüm stratejileri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da idari kapasite araştırmasına konu olması amaçlanmaktadır.

Sonuç olarak bu tez çalışması ile birlikte idari kapasite kavramı, Türk kamu yönetimi literatüründe daha fazla araştırmaya konu olacak, uygulamada ise yöneticilerin referans alabileceği bir ölçüt olarak kullanılabilir. Kavramın iller bazında nicel olarak ortaya konulması ile birlikte hangi dinamiklerin idari kapasiteyi farklılaştırdığı ve bu farklılaşmanın nelere yol açtığı tespit edilecektir. İdari kapasite konusu Türkiye’de oldukça yenidir ve bu konuda nicel bir araştırma ile hem yöntem geliştirilmiş olacak hem de kamu yönetimi uygulama alanına ciddi katkılar sağlanacaktır.

Bu çalışmanın kapsamını 81 il idaresi oluşturmaktadır. Dolayısıyla merkezi idarenin taşra uzantısı konumunda bulunan mülki idare (il ve ilçe idaresi) dışında kalan merkezi idare, coğrafi ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları, yargı ve askeri kuruluşlar bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Bu doğrultuda idari kapasite göstergelerinin seçiminde il idaresinin görev ve yetki alanında bulunan işlev ve neticeler kapsam dâhilinde düşünülmektedir. Bir diğer deyişle il idaresi dışında bulunan kamu kurum ve kuruluşları yanı sıra özel sektör ve sivil toplumun, coğrafi konum ve sosyo-kültürel etkenlerin önemli ölçüde etken olmadığı sonuç göstergeleri çalışmanın kapsamı dâhilinde ele alınmaktadır. Yine il idarelerinin içsel özelliği sayılabilecek kamu personel, bütçe, araç-gereç, fiziki altyapı vb. girdi özellikleri bir önceki bölümde de belirtildiği gibi kapsam dışında yer almaktadır. Addison’un yansıtıcı göstergeler olarak da belirttiği soyut bürokratik içsel özellikler (liderlik, koordinasyon, motivasyon vb.) yalnızca birincil verilerle (tutum anketleri, odak grup, mülakat vb.) mümkün olabilmekte ve 81 il düşünüldüğünde tek bir araştırmacının kaynak ve zaman bakımından imkanlarını oldukça aşmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, sonuç göstergeleri üzerinden kapasite ölçümü için ikincil verileri kapsam dâhilinde değerlendirmektedir.

3.2. ARAŞTIRMANIN ÖRNEKLEM VE HİPOTEZLERİ

Bu çalışmada iller bazında kamu kurumlarından ve çeşitli kaynaklardan elde edilen ikincil veriler kullanılacaktır. Baz yılları esas alınarak kesitsel analiz (cross-sectional) ile göstergeler arasındaki ortak varyanslar sayesinde idari kapasite temel bileşen skoru geliştirilecektir. Verilerin elde edilmesinde örneklem grubunu 81 ilin il idareleri oluşturmaktadır. Bir ilin idari kapasitesini belirlemede merkezi yönetimin taşra uzantısı

olan il idaresi oldukça stratejik bir birimdir. Bu tez çalışmasında araştırma imkânları doğrultusunda ve daha sağlıklı sonuçlar elde edebilmek açısından il idaresi dışındaki kamu kurum ve kuruluşları kapsam dışında bırakılmıştır.

Araştırmanın ele aldığı varsayımlar şu şekilde sıralanabilir;

- * İdari kapasite, kamu hizmet çıktılarının bir ön koşuludur.
- * İdari kapasite, kamu yönetiminde stratejik bir ölçüttür.
- * İdari kapasite her ülkede benzer kurumlar arasında farklılık gösterebilir ve sayısal olarak belirlenebilir.
- * İdari kapasitenin geliştirilmesi sağlıklı bir kamu yönetimi anlayışı için gereklidir.

Bununla birlikte çalışmanın temel aldığı hipotezler şunlardır;

H₁: Kamu hizmet sonuç göstergeleri anlamlı bir idari kapasite skoru oluşturmaktadır.

H₂: Türkiye’de illerin idari kapasiteleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

3.3. ARAŞTIRMANIN KISITLARI

Araştırmanın gerçekleştirilmesinde birtakım kısıtlar mevcuttur. Bu kısıtlar genel olarak kavramın tanım birliğinin olmaması, ikincil veri kısıtı, ölçümde fikir ayrılığı, daha önce çok çalışılmamış olması, ilde görev ve yetki çatışmaları gibi çeşitli sebeplerden kaynaklanmaktadır. Daha önceki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde işlendiği gibi kapasite kavramının tanımı üzerinde net bir uzlaşma söz konusu değildir. Bu duruma vesile olan başlıca etmenler, genellikle kurumların farklılaşan doğası, farklı yönetim işlevlerine yapılan vurgular, yönetim sürecinin başlangıç ve bitiş noktası (girdi-süreç-çıkıtı) arasında olgunun farklı konumlandırılması şeklinde sıralanabilmektedir. Dolayısıyla idari kapasite kavramı ele alındığında hangi kurum özelinde değerlendirildiği, hangi yönetim işlevlerinin ön plana çıkacağı ve yönetimin hangi aşamasında değerlendirilmesi gerektiği ön plana çıkan sorulardır. Bu durum il idaresi özelinde kapasitenin hangi boyutlarıyla ele alınacağı sorunsalını beraberinde getirmektedir.

Tanım birliğinin olmaması alan araştırmasında bir başka sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu durum nicel veri analizi yapmak isteyen bir araştırmacı için hangi verilerle idari kapasitenin ölçüleceği sorusunu beraberinde getirmektedir. Özellikle göstergelerin belirlenmesinde yukarıda bahsi geçen etmenler ölçümde fikir ayrılığına yol açmaktadır. Örneğin Addison (2012) birçok farklı araştırmalardaki gösterge seçimine karşı ölçüm güvenilirliği için biçimlendirici göstergeler ile yansıtıcı göstergelerin bir arada kullanılmasının yanıltıcı sonuçlara sebep olabileceğini dile getirmektedir. Yine de belirli bir ölçüm taslağının oluşturulması durumunda dahi tüm birimler için geçerli olup olmayacağı tartışmalıdır. Örneğin il yönetimi kapasitesinin ölçümü için belirlenecek ölçüm stratejisi, belediyelerin idari kapasitesi için geçerli olmayabilir. Kurumların kendi içsel özellikleri, gerçekleştirdiği faaliyetler ve kapsadığı hizmet alanları değerlendirildiğinde her bir kurum yapısı için kendine özgü (sui generis) bir ölçüm stratejisinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de il yönetimi kapasitesi alan araştırmasında karşılaşılabilecek bir diğer engel ise ikincil veri (hard data) yetersizliğidir. Özellikle Türkiye’de ikincil veri kısıtı, kamu yönetimi alanında nispeten daha çok nitel analizi ile birlikte birincil veri kullanımını (anket, mülakat vb.) daha yaygın kılmaktadır. Başta Türkiye İstatistik Kurumu olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının iller ve kurumlar bazındaki verilerinin kamuya paylaşımının yetersiz olması, kamu yönetimi alanındaki bir araştırmacıya etkin bir nicel veri analizi yapmasını mümkün kılmamaktadır. Türkiye’de il yönetimi kapasitesinin göstergelerinin belirlenmesinde ikincil veri kısıtının etkili olduğu söylenebilir. Hâlihazırda idari kapasitenin ölçümü ile ilgili dolaylı (proxy) göstergelerin kullanımı literatürde yaygındır. İkincil veri kısıtı ise idari kapasite ölçümünü daha da zorlaştırmaktadır.

Türkiye’de il yönetimi kapasitesi alan araştırmasında karşılaşılabilecek güçlüklerden birisi de idari kapasite konusunun özellikle ülke içi birim incelemesinin daha önce yeterince ele alınmamış olmasıdır. Önceki bölümlerde kapasite konusunun daha çok siyaset bilimi alanında devlet kapasitesi şeklinde incelendiğini, kurumsal bazda incelemenin ise Avrupa Birliği topluluk müktesebatının gerekliliği sonucu yaygınlaştığını belirtmiştik. Türkiye’de il idaresi başta olmak üzere diğer kamu kurum

ve kuruluşlarını araştırma birimi olarak ele alan kapsamlı idari kapasite incelemesi yok denecek kadar azdır. Bunun sonucu olarak Türkiye’de idari kapasitenin gerek kavramsallaştırılmasında gerekse kurumların kıyaslanması adına ölçülmesinde (metodolojik) referans eksikliği ortaya çıkmaktadır.

Son olarak il yönetimi alan araştırmasında karşılaşılabilecek güçlük özellikle ölçüm açısından ilde görev ve yetki çakışmaları ve devlet dışı aktörlerin etkisidir. Sonuç göstergeleri üzerinden idari kapasite skorunu oluşturmaya çalışan bir araştırmacı için ölçüm aşamasında odak kurum dışındaki aktörlerin kamusal çıktılara etkilerini tümüyle bertaraf etmek neredeyse imkânsızdır. Bu durumda araştırmacının en iyi ihtimalle yapması gereken şey ise sonuç göstergelerini belirlerken, diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte devlet dışı aktörlerin etkisinin minimum olduğu politika sonuçlarını değerlendirmesidir.

3.4. İL YÖNETİMİ KAPASİTESİ BOYUT VE GÖSTERGELERİ

Bu bölümde il yönetimi kapasitesini oluşturan boyut ve göstergelerin meta verisi ve betimsel istatistiği ele alınacaktır.

3.4.1. Kaynak Elde Etme Kapasitesi

Honadle'a göre (1981, s. 577), gerçek kurumsal güç, bir örgütün proaktif bir şekilde kaynak elde edebilme yeteneğinde yatmaktadır (Christensen ve Gazley, 2008, s. 269). Bununla birlikte en yaygın kullanılan kapasite ölçüsünün, kamu geliri elde etme açısından ölçülen ekstraktif (extractive) kapasitesi olduğu bildirilmektedir (Fukuyama, 2013, s. 11). Ampirik çalışmalar, kaynakları etkili bir şekilde elde edemeyen devletlerin, güvenliği teminde, kamusal ihtiyaçları karşılamada ya da ekonomik gelişimde yetersiz olduğunu göstermektedir (Graf, 2012, s. 15-16).

Araştırmalarda, kapasite ölçümü için geniş bir yelpazede çeşitli proksiler kullanılmıştır. Bunlar arasında en yaygın olanı kaynak elde etme kabiliyetinin çeşitli ölçütleridir. Nihai kapasitenin ölçütleri olarak kaynak elde etme gücünün birçok farklı

işletimselleştirilmesi kullanılmıştır. Soifer (2012), kaynak elde etme kapasitesinin ilk ölçüğü olarak gelir ve varlık üzerinden elde edilen vergi geliri oranını, gümrük ve kaynaklardan elde edilen vergi gelir oranına bölünmesi ile elde edilen değeri önermektedir. İkincisi, devlet otoritesinin gelir elde etme boyutunu incelemek için vergilendirme düzeyini kullanmaktadır. Gelir, emlak ve varlık vergileri, satış vergileri, miras vergileri ve belirli hizmet ve izinler için çeşitli ücretler toplanmakta ve bu miktar, gayrisafi yurtiçi hasılaya ya da nüfusun büyüklüğüne bölünerek, devletin elde ettiği kişi ya da gelir başına düşen ortalama gelir miktarı hesaplanmaktadır. Soifer'in sunduğu gelir elde etme (ekstraktif) kapasitenin üçüncü göstergesi, ekonominin kayıtlı sektöründe çalışanların toplam nüfus içerisindeki payıdır. Bu ölçek, devletin ekonomik faaliyeti düzenleme ve vergilendirme yetisini yakalamaktadır (Soifer, 2012, s. 594-596). Bir diğer ölçek ise göreceli politik kapasite olarak da adlandırılan, beklenen ya da tahakkuk eden vergi gelirlerine gerçekleşen (tahsil edilen) vergi gelirlerinin oranlanması ile bulunmaktadır. Benzer yapısal koşullar göz önünde bulundurulduğunda, daha fazla vergi geliri elde eden birimlerin, daha az elde eden birimlerden daha yetenekli olduğu sonucunu doğurmaktadır (Hendrix, 2010, s. 280-281).

İl yönetiminin yüz yılı aşkın bir süredir devam eden belki de en stratejik görevlerinin başında devlet gelirlerinin toplanması ile ilgilidir. “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu”nun ilgili maddesine göre vali, “Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alıp uygulamakta, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunmaktadır”. Bu doğrultuda il yönetimi kapasitesinin bir boyutu olarak kaynak elde etme yeteneği ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Literatürde kaynak elde etme ile ilgili ölçütler ve mevcut veriler de göz önünde bulundurulduğunda kaynak elde etme boyutunu temsil edebilecek iki gösterge belirlenmiştir. Bunlardan ilki Soifer (2012)'in vergilendirme düzeyinin bir benzeri olarak tahakkuk eden vergi miktarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranıdır. İkincisi ise Hendrix (2010)'in göreceli politik kapasite olarak da isimlendirdiği tahsil edilen vergi miktarının tahakkuk eden vergi miktarı içerisindeki payıdır.

3.4.1.1. Vergilendirme Düzeyi

Bu çalışmada vergilendirme düzeyi göstergesi, 2018 mali yılı genel bütçe gelir ve kazanç üzerinden alınan vergi gelirleri tahakkuk miktarının bir önceki yılın gayri safi katma değerine oranlanması şeklinde oluşturulmuştur. Devlet gelirlerinin tahakkuk işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasından sorumlu olan il idaresinin toplam kazancın ne kadarını vergilendirdiği kurumsal yetkinliğinin bir sonucudur. Bilindiği üzere merkezi yönetim, yerel yönetimlerle birlikte ülkenin gelirinden kaynak elde etmek zorundadırlar. Belirli kurallara bağlı olarak genel bütçe vergi gelirlerinin alacaklısı olan merkezi yönetim, il yönetimleri vasıtasıyla vergi tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini gerçekleştirmektedir (Akçe, 2014, s. 31). Genel bütçe vergi gelirlerini oluşturan vergi kalemleri şu şekildedir;

- * Gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler: gelir vergisi ve kurumlar vergisi
- * Mülkiyet üzerinden alınan vergiler: veraset ve intikal vergisi, motorlu taşıtlar vergisi
- * Mal ve hizmet vergileri: katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, şans oyunları vergisi, özel iletişim vergisi
- * Uluslararası ticaret ve muamelelerinden alınan vergiler: gümrük vergileri, ithal mal katma değer vergisi, diğer dış ticaret gelirleri
- * Damga vergisi
- * Harçlar: yargı harçları, noter harçları, vergi yargısı harçları, tapu harçları, pasaport ve konsolosluk harçları, gemi ve liman harçları, imtiyazname, ruhsatname ve diploma harçları, trafik harçları
- * Sınıflandırılmayan vergiler

Üretim yöntemiyle cari fiyatlarla hesaplanan gayri safi katma değer, “tarım, sanayi ve hizmet sektöründeki yerleşik ekonomik birimlerin belli bir dönemdeki ekonomik faaliyetler sonucunda üretilen mal ve hizmetlerin (çıktı) değerinden, bu üretimde bulunabilmek için kullanılan mal ve hizmetler (ara tüketim) değerinin çıkarılması” sonucu elde edilen değerdir. Gayrisafi yurtiçi hâsıla ise bu değere, vergilerin eklenmesi ve sübvansiyonların çıkarılması sonucu elde edilen değerdir (Türkiye İstatistik Kurumu,

2017). Vergilendirme düzeyi ise tahakkuk eden gelir ve kazanç vergisinin bu vergilendirilebilir katma değer içerisindeki yüzdesel oranı olarak hesaplanacaktır.

Tablo 2. İllerin Vergilendirme Düzeyi

İl	%	İl	%	İl	%
Adana	5.85	Giresun	4.49	Samsun	5.37
Adıyaman	3.78	Gümüşhane	3.05	Siirt	4.59
Afyonkarahisar	4.73	Hakkari	4.85	Sinop	4.2
Ağrı	4.3	Hatay	9.18	Sivas	4.24
Amasya	4.22	Isparta	4.45	Tekirdağ	5.46
Ankara	16.76	Mersin	5.13	Tokat	4.06
Antalya	6.84	İstanbul	15.81	Trabzon	5.47
Artvin	4.33	İzmir	8.9	Tunceli	3.67
Aydın	6.25	Kars	3.93	Şanlıurfa	5.36
Balıkesir	4.94	Kastamonu	4.62	Uşak	4.48
Bilecik	3.59	Kayseri	6.45	Van	9.84
Bingöl	3.38	Kırklareli	4.29	Yozgat	3.82
Bitlis	4.55	Kırşehir	4.2	Zonguldak	13.76
Bolu	4.78	Kocaeli	7.33	Aksaray	4.79
Burdur	4.63	Konya	5.68	Bayburt	3.83
Bursa	8.47	Kütahya	4.28	Karaman	4.12
Çanakkale	4.41	Malatya	4.43	Kırıkkale	3.46
Çankırı	3.83	Manisa	5.69	Batman	5.19
Çorum	4.18	Kahramanmaraş	4.29	Şırnak	4.14
Denizli	6.47	Mardin	5.33	Bartın	5.45
Diyarbakır	5.32	Muğla	6.28	Ardahan	3.16
Edirne	4.58	Muş	3.3	Iğdır	3.25
Elazığ	5.11	Nevşehir	4.11	Yalova	5.01
Erzincan	3.31	Niğde	3.63	Karabük	6.41
Erzurum	3.96	Ordu	4.35	Kilis	6.23
Eskişehir	5.96	Rize	7.04	Osmaniye	3.41
Gaziantep	5.13	Sakarya	6.26	Düzce	5.05

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu ve Muhasebat Genel Müdürlüğü (2017-2018)

Türkiye'nin ortalama vergilendirme düzeyi %5 olarak hesaplanmıştır. 2018 yılı itibarıyla vergilendirme düzeyinin en yüksek olduğu iller sırasıyla Ankara, İstanbul ve Zonguldak olurken, en düşük iller ise Iğdır, Ardahan ve Gümüşhane olmuştur.

3.4.1.2. Vergi Tahsilat Oranı

Hendrix (2010)'in göreceli kapasite olarak ifade ettiği tahakkuk eden vergi içerisinde tahsil edilen vergi oranı bu çalışmanın göstergesi olarak değerlendirilecektir. Vergilendirme düzeyinde olduğu gibi illerin tahakkuk ve tahsilatında görev ve yetkili olduğu genel bütçe vergi gelirlerini oluşturan rakamlar çalışmanın verisini oluşturmaktadır.

Tablo 3. İllerin Vergi Tahsilat Oranı

İl	%	İl	%	İl	%
Adana	66,65	Giresun	72,08	Samsun	78,95
Adıyaman	69,61	Gümüşhane	77,47	Siirt	70,25
Afyonkarahisar	67,93	Hakkari	47,80	Sinop	72,88
Ağrı	74,10	Hatay	86,87	Sivas	57,23
Amasya	63,03	Isparta	78,96	Tekirdağ	85,64
Ankara	79,40	Mersin	85,90	Tokat	68,73
Antalya	68,70	İstanbul	83,23	Trabzon	79,00
Artvin	72,97	İzmir	86,15	Tunceli	91,00
Aydın	65,82	Kars	77,00	Şanlıurfa	61,28
Balıkesir	75,24	Kastamonu	74,43	Uşak	62,49
Bilecik	57,55	Kayseri	72,22	Van	52,94
Bingöl	78,84	Kırklareli	59,30	Yozgat	59,70
Bitlis	72,06	Kırşehir	71,79	Zonguldak	84,54
Bolu	71,03	Kocaeli	92,23	Aksaray	69,87
Burdur	72,59	Konya	69,94	Bayburt	78,80
Bursa	77,72	Kütahya	68,78	Karaman	71,80
Çanakkale	79,26	Malatya	72,86	Kırıkkale	56,45
Çankırı	79,66	Manisa	73,94	Batman	61,61
Çorum	72,62	Kahramanmaraş	80,66	Şırnak	62,08
Denizli	70,19	Mardin	46,00	Bartın	72,86
Diyarbakır	55,94	Muğla	68,51	Ardahan	82,37
Edirne	81,26	Muş	77,05	Iğdır	72,65
Elazığ	77,29	Nevşehir	72,19	Yalova	72,64
Erzincan	74,61	Niğde	63,91	Karabük	72,90
Erzurum	74,68	Ordu	74,57	Kilis	29,41
Eskişehir	72,05	Rize	87,60	Osmaniye	64,74
Gaziantep	69,58	Sakarya	65,74	Düzce	52,37

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü (2018)

Türkiye’de 2018 yılında tahakkuk eden genel bütçe vergi gelirleri içerisinde tahsil edilen ortalama vergi oranı %71 şeklindedir. Vergi tahsilat oranı en yüksek iller sırasıyla Kocaeli, Tunceli ve Rize olurken, en düşük oran Kilis, Mardin ve Hakkari’de

gerçekleşmiştir. Aynı boyut içerisinde yer alan vergilendirme düzeyi ile vergi tahsilat oranı arasındaki korelasyon katsayısı $r = 0.18$ (0.09 düzeyinde anlamlı) olarak hesaplanmıştır.

3.4.2. Politika Uygulama Kapasitesi

Politikaların etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi idari kapasitenin önemli bir bileşeni arasında gösterilmektedir. Addison (2009)'a göre politika uygulama becerisi idari kapasite çalışmalarında en sık belirtilen unsurlardanıdır. Özellikle temel eğitim ve kamu sağlığı gibi kamu hizmetlerinin sunulması, idarenin toplum nezdinde meşruiyetini belirleyen politika uygulama becerileridir (Graf, 2012, s. 21). İdarenin politika uygulama becerisi, yönetme kapasitesi için kılavuz ve rehberlik araçsallığı sağlamakta ve böylece kamusal hizmetlerini mümkün kılmaktadır (Farazmand, 2009, s. 1015). İyi kurumsallaşmış, yetkin bir bürokrasi, politika karar verme ve uygulama kalitesine ve tutarlılığına önemli bir katkı sağlamaktadır. Polidano'ya göre kamu sektörü kapasitesinin temel unsuru politika uygulama kapasitesidir (Polidano, 2000, s. 813).

Merkezi yönetim, il sistemi sayesinde kamu hizmet ve politikalarını ülke çapında sunabilmekte, ulaşması gereken en uzak noktalara kadar götürülebilmektedir (Demir, 2016, s. 319-320). Politika uygulama ve böylece halka hizmet sunma konusunda en temel yönetsel kademenin il yönetim birimi olması, il sisteminin önemini vurgulamak adına kayda değerdir (Aksoy ve Polatoğlu, 2005, s. 446-447; Akt.: Demir, 2016, s. 321). İlde yetki genişliği ilkesinden fiili olarak yararlanan teknik kuruluşlar, adeta ilde kamu hizmetinin mutfağı niteliğindeki il idare şube başkanlıklarıdır. Merkezi yönetimin kamu politikaları alanında işbölümüne giderek oluşturduğu bakanlık ve diğer kamu tüzel kişiliği haiz kuruluşların taşra uzantıları olarak il idare şube başkanlıkları, ilde genel hizmet ve politikaları mülki idare amirlerinin gözetimi altında yerine getirmektedir.

İl yönetiminin politika uygulama kapasitesine yönelik sonuç göstergelerini belirlemeden önce hangi politika alanlarının gösterge belirleme kriterlerine uyduğunu tespit etmek gerekmektedir. İl yönetiminin ekonomik faaliyetler ile ilgili kamu hizmetlerinin (sanayi, tarım, turizm, ticaret vb.) sonuç göstergeleri, büyük oranda o ilin kamu otoritesi

dışındaki dinamiklerince belirlenebileceğini göz önünde bulundurmak gerekir. Bu etkinin dışında özellikle vatandaş nezdinde il yönetiminin stratejik nitelikte sayılabilecek politika alanlarının başında ise eğitim ve sağlık politikaları gelmektedir. Türk İdari Araştırmalar Vakfı'nın araştırmasına göre halkın il yönetiminden öncelikli olarak beklediği hizmetler arasında güvenlik politikalarından sonra eğitim ve sağlık politikaları gelmektedir (Apan, 2014, s. 185). Güvenlik hizmetleri düzenleme kapasitesi boyutu altında gösterge olarak ele alınacaktır. Dolayısıyla bu çalışmada politika uygulama kapasitesinin göstergelerini eğitim alanında okul öncesi okullaşma oranı ve test skorları; sağlık alanında ise 5 yaş altı ölüm hızı ve doktor başına müracaat sayısı oluşturacaktır.

3.4.2.1. Okul Öncesi Okullaşma Oranı

Yükseköğrenim öncesi ilk ve orta dereceli eğitim hizmetleri, Milli Eğitim Bakanlığı'nın görev ve yetki alanında bulunmaktadır. İllerde vali ve kaymakamların gözetim ve denetimi altında il-ilçe milli eğitim müdürlükleri vasıtasıyla gerçekleşen ülkenin ulusal eğitim politikalarının sonuç göstergeleri mevcut veriler ışığında net okullaşma ve test skorları üzerinden hesaplanacaktır. İlk ve ortaöğretim alanında okullaşma, zorunlu eğitimden ötürü iller arasında farklılık ortaya koymayacak kadar yüksektir. İllerin okullaşma yetkinliği, son yıllarda daha çok okul öncesi okullaşma konusunda ortaya çıkmaktadır. Araştırmalara göre okul öncesi dönemi, çocukların “yüksek öğrenme potansiyeline sahip olduğu bir dönem” olarak kabul görmektedir. Okul öncesi eğitim, eğitimin sağlam temeller üzerine kurulmasında ve bireylerin ileri yaşlardaki başarılarında rolü oldukça büyüktür. Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2015 yılında yapmış olduğu illerde yaşam endeksi çalışmasında eğitim boyutu ile ilgili göstergeler arasında okul öncesi net okullaşma oranı ve test skorları bulunmaktadır (TÜİK, 2015, s. 6).

Milli Eğitim Bakanlığı'nın yapmış olduğu çalışmaya göre net okullaşma oranı, “ilgili öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan öğrencilerin, ait olduğu öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan toplam nüfusa bölünmesi” ile elde edilmektedir. Örgün eğitimin ilk basamağı olarak okul öncesi eğitim, “zorunlu ilköğretim çağına

gelmemiş çocukların eğitimidir” (Milli Eğitim Bakanlığı, 2019, s. 8). Tablo 4’te 2018 yılına ait illere göre okul öncesi net okullaşma oranı verilmektedir. Türkiye’de okul öncesi net okullaşma oranı %68,3 şeklinde hesaplanmıştır. Okul öncesi net okullaşma oranının en yüksek olduğu iller sırasıyla Burdur, Kocaeli ve Erzincan olurken, en düşük iller ise Şanlıurfa, İstanbul ve Mardin’dir (Bkz. Tablo 4).

Tablo 4. İllerde Okul Öncesi Net Okullaşma Oranı

İl	%	İl	%	İl	%
Adana	64,86	Giresun	78,79	Samsun	74,87
Adıyaman	70,51	Gümüşhane	64,53	Siirt	65,92
Afyonkarahisar	75,58	Hakkari	67,51	Sinop	71,2
Ağrı	57,91	Hatay	80,51	Sivas	71,56
Amasya	83,57	Isparta	87,76	Tekirdağ	69,5
Ankara	66,22	Mersin	85,53	Tokat	71,89
Antalya	79,92	İstanbul	55,42	Trabzon	74,83
Artvin	85,23	İzmir	72,42	Tunceli	81,52
Aydın	75,57	Kars	62,02	Şanlıurfa	51,32
Balıkesir	82,68	Kastamonu	71,33	Uşak	80,5
Bilecik	82,48	Kayseri	69,54	Van	68,8
Bingöl	68,44	Kırklareli	83,06	Yozgat	60,8
Bitlis	66,18	Kırşehir	79,44	Zonguldak	67,22
Bolu	72,44	Kocaeli	90,86	Aksaray	68,81
Burdur	93,46	Konya	66,4	Bayburt	63,99
Bursa	69,12	Kütahya	81,31	Karaman	79,39
Çanakkale	79,4	Malatya	73,95	Kırıkkale	76,75
Çankırı	62,1	Manisa	72,72	Batman	75,12
Çorum	73,36	Kahramanmaraş	63,25	Şırnak	60,07
Denizli	81,93	Mardin	57,64	Bartın	67,11
Diyarbakır	77,89	Muğla	81,51	Ardahan	67,52
Edirne	86,86	Muş	61,29	Iğdır	62,98
Elazığ	65,96	Nevşehir	88,27	Yalova	77,64
Erzincan	90,37	Niğde	70,88	Karabük	77,24
Erzurum	58,21	Ordu	74,29	Kilis	77,05
Eskişehir	82,77	Rize	77,35	Osmaniye	69,49
Gaziantep	62,94	Sakarya	71,19	Düzce	81,08

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı (2019)

3.4.2.2. Test Skorları

Milli Eğitim Bakanlığı’nın görev ve yetki alanında bulunan, illerde vali ve kaymakamların gözetim ve denetimi altında il-ilçe milli eğitim müdürlükleri vasıtasıyla

gerçekleşen ilk ve orta dereceli eğitim hizmetlerinin sonuç göstergeleri arasında sayılabilecek bir başka gösterge test skorlarıdır. İlköğretim sonrası ortaöğretime geçişte uygulanan Liseye Geçiş Sınavı (LGS) ve ortaöğretim sonrası yükseköğretime geçişte gerçekleştirilen Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS), illerin eğitim politikası uygulama yeteneğine yönelik objektif bir değerlendirme kriteri olarak ele alınacaktır.

Bu çalışmada test skorları olarak illerin 2018 yılına ait Liseye Geçiş Sınavı (LGS) ortalaması ve Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS) başarı sırası ortalaması politika uygulama kapasitesi göstergesi olarak hesaplamaya dâhil edilecektir. LGS puanı, “ortaokul son sınıf öğrencilerinin ortaöğretime (liseye) yerleşmeleri için kullanılan ve 100 ila 500 tam puan arasında hesaplanan yerleştirmeye esas puandır”. Liseye Geçiş Sınavı (LGS) uygulamasının temel niteliği, “öğrenci başarısını anlık bir performansa dayalı olarak değil, geniş bir zaman dilimine yayarak belirlemesi olduğundan ildeki ilköğretim (ilk ve ortaokul) düzeyi için eğitim kalitesi göstergesi” olarak kullanılmaktadır (TÜİK, 2015).

Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM) tarafından her yıl düzenlenen Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS); “ortaöğretim kurumlarından mezun olmuş ya da mezun olacak olup yükseköğretim kurumlarına yerleştirilecek öğrencileri belirlemek üzere uygulanan merkezi bir sınav uygulamasıdır”. Yükseköğretim Kurumu (YÖK), illerin sınav performansını değerlendirirken önceki yılların aksine puan ortalamasını değil başarı sırası ortalamasına göre gerçekleştirmektedir. Başarı sırası, YKS’ye giren adayların, hesaplanan her puan türüne göre küçükten büyüğe doğru ayrı ayrı dizildiği sıralamadır. Başarı sırası ortalaması ise YKS’ye giren adayların ikametgâh illerine göre il bazında her bir puan türünün başarı sıralamalarının ortalamasıdır. Gösterge, “sınava giren öğrencilerin ortaöğretim sonuna kadar almış oldukları eğitimin kalitesinin yansıması” olarak değerlendirilmektedir (YÖK, 2018).

2018 yılı illerin LGS ve YKS performansları karşılaştırıldığında aralarında $r = 0.8$ (0.01 düzeyinde anlamlı) korelasyon katsayısı bulunmaktadır. Veri niteliği olarak türdeş olmayan LGS ve YKS verilerinin iller açısından birlikte ele alındığı bir test skoru

göstergesi için temel bileşen skoru oluşturmak gerekmektedir. Her iki değişkenin varyans toplamının yüzde 90'ı ortaktır ve bu benzerliği temsil eden illerin test skoru temel bileşen değerleri Tablo 7'de verilmektedir. Test skoru temel bileşeni ile okul öncesi okullaşma arasındaki korelasyon $r = 0.4$ (0.01 düzeyinde anlamlı) şeklindedir.

Tablo 5. İllerin Liseye Geçiş Sınavı (LGS) Puan Ortalaması

İl	Ort.	İl	Ort.	İl	Ort.
Adana	336,12	Giresun	344,96	Samsun	358,73
Adıyaman	362,59	Gümüşhane	315,88	Siirt	319,4
Afyonkarahisar	350,93	Hakkari	273,64	Sinop	338,02
Ağrı	306,72	Hatay	354,65	Sivas	349,27
Amasya	359,27	Isparta	368,07	Tekirdağ	347,01
Ankara	352,7	Mersin	352,44	Tokat	359,11
Antalya	360,72	İstanbul	347,88	Trabzon	372,72
Artvin	313,33	İzmir	343,66	Tunceli	338,04
Aydın	360,85	Kars	328,87	Şanlıurfa	314,73
Balıkesir	364,91	Kastamonu	348,69	Uşak	370,06
Bilecik	342,64	Kayseri	358,46	Van	335,52
Bingöl	348,89	Kırklareli	340,61	Yozgat	341,68
Bitlis	331,58	Kırşehir	361,17	Zonguldak	352,4
Bolu	332,18	Kocaeli	341,79	Aksaray	353,71
Burdur	354,78	Konya	348,7	Bayburt	326,45
Bursa	346,1	Kütahya	362,19	Karaman	345,93
Çanakkale	352,85	Malatya	366,58	Kırıkkale	346,39
Çankırı	332,1	Manisa	343,18	Batman	336,99
Çorum	351,23	Kahramanmaraş	352,05	Şırnak	286,31
Denizli	370,96	Mardin	321,53	Bartın	355,81
Diyarbakır	333,58	Muğla	352,74	Ardahan	288,04
Edirne	344,51	Muş	321,69	Iğdır	317,59
Elazığ	363,3	Nevşehir	361,38	Yalova	358,55
Erzincan	335,89	Niğde	365,18	Karabük	369,1
Erzurum	336,86	Ordu	348,99	Kilis	323,82
Eskişehir	353,67	Rize	348,91	Osmaniye	362,42
Gaziantep	334,22	Sakarya	354,66	Düzce	354,53

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı (2018)

Tablo 5'te 2018 yılına ait illerin Liseye Geçiş Sınavı (LGS) puan ortalamaları verilmektedir. Türkiye ortalamasının 344,25 olduğu sınavda en iyi performans gösteren iller sırasıyla Trabzon, Denizli ve Uşak olurken, son sıralarda Hakkari, Şırnak ve Ardahan yer almaktadır.

Tablo 6. İllerin Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS) Başarı Sırası Ortalaması

İl	Ort.	İl	Ort.	İl	Ort.
Adana	629672	Giresun	651979	Samsun	615828
Adıyaman	624787	Gümüşhane	637341	Siirt	669884
Afyonkarahisar	639170	Hakkari	730388	Sinop	624288
Ağrı	677746	Hatay	640284	Sivas	628137
Amasya	623933	Isparta	613835	Tekirdağ	654615
Ankara	574021	Mersin	627287	Tokat	630640
Antalya	615708	İstanbul	633500	Trabzon	610328
Artvin	697903	İzmir	618480	Tunceli	651036
Aydın	618800	Kars	681419	Şanlıurfa	671502
Balıkesir	625738	Kastamonu	644517	Uşak	629398
Bilecik	630846	Kayseri	593864	Van	660303
Bingöl	641115	Kırklareli	647073	Yozgat	627789
Bitlis	659368	Kırşehir	603310	Zonguldak	646595
Bolu	620726	Kocaeli	624394	Aksaray	605320
Burdur	611362	Konya	600061	Bayburt	634162
Bursa	602793	Kütahya	624786	Karaman	618732
Çanakkale	636293	Malatya	616779	Kırıkkale	613591
Çankırı	652128	Manisa	636435	Batman	667068
Çorum	621805	Kahramanmaraş	645669	Şırnak	712791
Denizli	587672	Mardin	670569	Bartın	645173
Diyarbakır	648872	Muğla	636388	Ardahan	728825
Edirne	628328	Muş	651895	Iğdır	687782
Elazığ	629877	Nevşehir	617051	Yalova	626746
Erzincan	634732	Niğde	606271	Karabük	617351
Erzurum	620798	Ordu	639864	Kilis	645148
Eskişehir	587938	Rize	646108	Osmaniye	617645
Gaziantep	657284	Sakarya	635134	Düzce	656948

Kaynak: Yükseköğretim Kurumu (2018)

Tablo 6’da 2018 yılına ait illerin Yükseköğretim Kurumları Sınavı (YKS) başarı sırası ortalaması verilmektedir. 2 milyon 381 bin 412 adayın katıldığı sınavda adayların her puan türünden küçükten büyüğe doğru sıralanan başarı sırasının ortalaması illerin performansında esas alınmaktadır. Dolayısıyla bir ildeki tüm adayların başarı sırası ortalaması o ilin YKS başarısını temsil etmektedir. 2018 yılında gerçekleştirilen sınavda başarı sırası ortalamasında en iyi performansı gösteren iller sırasıyla Ankara, Denizli ve Eskişehir olurken, en düşük performansı Hakkari, Ardahan ve Şırnak illeri göstermiştir.

Tablo 7. İllerde Test Skorları Temel Bileşeni

İl	Skor	İl	Skor	İl	Skor
Adana	-0,09	Giresun	-0,26	Samsun	0,78
Adıyaman	0,72	Gümüşhane	-0,79	Siirt	-1,29
Afyonkarahisar	0,14	Hakkari	-3,66	Sinop	0,06
Ağrı	-1,78	Hatay	0,22	Sivas	0,29
Amasya	0,65	Isparta	1,07	Tekirdağ	-0,25
Ankara	1,38	Mersin	0,40	Tokat	0,52
Antalya	0,84	İstanbul	0,16	Trabzon	1,26
Artvin	-1,97	İzmir	0,32	Tunceli	-0,43
Aydın	0,78	Kars	-1,24	Şanlıurfa	-1,45
Balıkesir	0,77	Kastamonu	-0,02	Uşak	0,84
Bilecik	0,06	Kayseri	1,18	Van	-0,67
Bingöl	0,05	Kırklareli	-0,29	Yozgat	0,09
Bitlis	-0,76	Kırşehir	1,08	Zonguldak	0,04
Bolu	-0,04	Kocaeli	0,16	Aksaray	0,84
Burdur	0,75	Konya	0,80	Bayburt	-0,44
Bursa	0,67	Kütahya	0,71	Karaman	0,38
Çanakkale	0,24	Malatya	0,98	Kırıkkale	0,48
Çankırı	-0,62	Manisa	-0,02	Batman	-0,76
Çorum	0,46	Kahramanmaraş	0,05	Şırnak	-2,98
Denizli	1,63	Mardin	-1,24	Bartın	0,16
Diyarbakır	-0,52	Muğla	0,24	Ardahan	-3,23
Edirne	0,16	Muş	-0,90	Iğdır	-1,67
Elazığ	0,65	Nevşehir	0,83	Yalova	0,57
Erzincan	-0,19	Niğde	1,13	Karabük	1,04
Erzurum	0,09	Ordu	0,07	Kilis	-0,71
Eskişehir	1,15	Rize	-0,05	Osmaniye	0,85
Gaziantep	-0,65	Sakarya	0,31	Düzce	-0,09

Test skorları temel bileşeni, illerin YKS ve LGS sınavlarındaki performansını göstermektedir. En yüksek değer en iyi performansı, en düşük değerler ise bu sınavlardaki düşük performansı temsil etmektedir. Listenin ilk sırasında Denizli, Ankara ve Trabzon yer alırken, en düşük skora sahip iller sırasıyla Hakkari, Ardahan ve Şırnak olmuştur.

3.4.2.3. 5 Yaş Altı Ölüm Hızı

Rotberg'e göre bir ulus devletin başarısızlığı, bebek ölüm oranlarının yüksek olması gibi çeşitli dinamiklerin var olmasıyla muhtemeldir (Rotberg, 2003, s. 22-23). Bununla

birlikte Siyasi İstikrarsızlık Görev Grubu'nun araştırmaları, i krizler ile yüksek oranda ilişkili olan üç faktörden biri olarak yüksek bebek ölüm oranını göstermektedir (Rice ve Patrick, 2008, s. 15). Hanson ve Sigman (2013, s. 22-24)'a göre idari kapasiteyi ölçmenin yaygın bir yolu, bebek ölüm oranları gibi kamu mallarının ve hizmet sunumunun sonuçlarına bakmaktır.

Binyıl Kalkınma Hedefleri'nden dördüncüsü olan 5 yaş altı ölüm hızı, "belirli sosyal, demografik ve ekonomik bağlamda sağlık politikaları ile reformları, iyi işleyen anne-çocuk sağlığı sistemleri ve müdahaleleri" gibi faktörlerin sonucudur. "Sağlık politikaları ve reformları ile birlikte bağışıklama, aile planlaması ve çocuk yaşatma gibi alanlardaki etkili müdahale programlarının uygulanması, hep birlikte iyi işleyen bir anne-çocuk sağlığı bakım sistemini oluşturmaktadır". Bu sistem, yenidoğan, yenidoğan sonrası ve çocuk ölümlerinden oluşan 5 yaş altı ölümlerini doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Türkiye'de 1990 yılı itibariyle 5 yaş altı ölüm oranlarında ciddi bir azalma olduğu bildirilmektedir (UNICEF, 2009). Beş yaş altı ölüm hızı, "doğumdan sonraki beş yıl içinde ölme" olasılığıdır. Diğer bir ifadeyle "belli bir yıl içinde bin canlı doğum başına düşen beş yaş altı ölüm sayısını" ifade etmektedir. Beş yaş altı ölüm hızı, "cari yıldaki beş yaş altı ölüm sayısının o yıldaki canlı doğum sayısına bölünmesi" ile hesaplanmıştır (TÜİK, 2018).

Tablo 8'de illerin 2018 yılına ait 5 yaş altı ölüm oranları verilmektedir. 5 yaş altı ölüm oranı Türkiye ortalaması 11,4'tür. 5 yaş altı ölüm oranlarının en yüksek olduğu iller sırasıyla Hakkari, Şırnak ve Mardin'dir. En düşük iller ise Tunceli, Çanakkale ve Kırklareli'dir.

Tablo 8. İllere Göre 5 Yaş Altı Ölüm Hızı

İl	Oran	İl	Oran	İl	Oran
Adana	10,4	Giresun	8,6	Samsun	10,8
Adıyaman	13,7	Gümüşhane	10,9	Siirt	18,1
Afyonkarahisar	11,4	Hakkari	19,1	Sinop	10,6
Ağrı	15,1	Hatay	12,3	Sivas	8,1
Amasya	9,9	Isparta	11	Tekirdağ	9,5
Ankara	9,4	Mersin	9,8	Tokat	9,7
Antalya	8,6	İstanbul	9,1	Trabzon	8,2
Artvin	10,9	İzmir	8,6	Tunceli	5
Aydın	10,9	Kars	14,7	Şanlıurfa	16,8
Balıkesir	8,4	Kastamonu	11,2	Uşak	11,8
Bilecik	9,5	Kayseri	12,3	Van	14,7
Bingöl	11,3	Kırklareli	6,7	Yozgat	9,2
Bitlis	12,4	Kırşehir	12,8	Zonguldak	9,5
Bolu	9,8	Kocaeli	10,1	Aksaray	12
Burdur	10,2	Konya	12,1	Bayburt	13,7
Bursa	9	Kütahya	9,2	Karaman	10,7
Çanakkale	6,5	Malatya	13,2	Kırıkkale	10,7
Çankırı	15,1	Manisa	12,8	Batman	12,8
Çorum	10,8	Kahramanmaraş	14,2	Şırnak	18,8
Denizli	11,1	Mardin	18,2	Bartın	13,8
Diyarbakır	12,7	Muğla	8,7	Ardahan	7,6
Edirne	8,8	Muş	15,2	Iğdır	13,4
Elazığ	11,9	Nevşehir	10,6	Yalova	10,7
Erzincan	8,8	Niğde	11,7	Karabük	11,8
Erzurum	13,4	Ordu	9,6	Kilis	16,6
Eskişehir	7,4	Rize	10,2	Osmaniye	14,3
Gaziantep	18,1	Sakarya	8,9	Düzce	10

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2018

3.4.2.4. Hekim Başına Başvuru Sayısı

Sağlık hizmetleri sunumunun kalitesi ile ilgili bir diğer uluslararası gösterge kişi başına düşen hekim sayısı ya da hekim başına başvuru sayısıdır. OECD hekime başvuruyu, hekime telefon ile başvuru hariç herhangi bir sebeple başvurması olarak tanımlamaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın 2017 Sağlık İstatistikleri Yıllığı'nda illere göre toplam nüfus, hekim sayısı ve hekim başına yapılan başvuru sayısı verilmektedir. Hekim başına başvuru sayısının, uluslararası bir gösterge olarak kullanılması, illerin sağlık hizmetleri kalitesinin belirleyicisi olması ve illerin sağlık politikası çıktısı olarak

kıyaslamaya imkân vermesi açısından il yönetimi kapasitesinin alt bileşeni olarak ele alınacaktır.

Tablo 9. İllere Göre Hekim Başına Başvuru Sayısı

İl	Sayı	İl	Sayı	İl	Sayı
Adana	5256	Giresun	6277	Samsun	4990
Adıyaman	6062	Gümüşhane	5411	Siirt	5563
Afyonkarahisar	6360	Hakkari	5740	Sinop	7574
Ağrı	6516	Hatay	6276	Sivas	4360
Amasya	7258	Isparta	3926	Tekirdağ	6513
Ankara	2862	Mersin	6419	Tokat	5560
Antalya	4514	İstanbul	4064	Trabzon	4618
Artvin	4664	İzmir	3848	Tunceli	4792
Aydın	5258	Kars	4444	Şanlıurfa	6958
Balıkesir	7032	Kastamonu	6219	Uşak	7190
Bilecik	7054	Kayseri	4801	Van	4878
Bingöl	5567	Kırklareli	6850	Yozgat	4851
Bitlis	5492	Kırşehir	5336	Zonguldak	5110
Bolu	4074	Kocaeli	5541	Aksaray	7616
Burdur	6802	Konya	4663	Bayburt	5227
Bursa	5707	Kütahya	7320	Karaman	6563
Çanakkale	5074	Malatya	4503	Kırıkkale	3495
Çankırı	5868	Manisa	5819	Batman	6294
Çorum	5992	Kahramanmaraş	6036	Şırnak	6702
Denizli	5576	Mardin	6404	Bartın	8770
Diyarbakır	4941	Muğla	4967	Ardahan	4888
Edirne	4335	Muş	6676	Iğdır	7268
Elazığ	4349	Nevşehir	6942	Yalova	6869
Erzincan	4675	Niğde	7005	Karabük	5962
Erzurum	4121	Ordu	6059	Kilis	5991
Eskişehir	4565	Rize	5364	Osmaniye	7632
Gaziantep	6208	Sakarya	5933	Düzce	5175

Kaynak: Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü (2017)

2017 yılında hekim başına yapılan başvuruların Türkiye ortalaması 5684'tür. Hekim başına başvuru sayısının en yüksek olduğu iller sırasıyla Bartın, Osmaniye ve Aksaray olurken, hekim başına başvuru en düşük Ankara, Kırıkkale ve İzmir'de gerçekleşmektedir.

3.4.3. Düzenleme Kapasitesi

Diğer bir idari kapasite boyutu, devletin tanımlanmasında merkezi bir rol oynayan meşru güç kullanımı ve buna bağlı olarak düzenleme yeteneğidir. Devleti, kendi topraklarında meşru güç kullanımı üzerinde tekel sahibi bir örgüt olarak tanımlayan Weberyen geleneğinde meşru güç kullanımı, iç ve dış tehditlere karşı koruma, düzeni sağlama ve politikayı uygulama yeteneği ile ilgilidir. Meşru güç kullanımı ve düzenleme yeteneği, vatandaş uyumunun sağlanması açısından kamu politikalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesinin kilit bir yönünü temsil etmektedir. Özellikle düzenleme yeteneğiyle ilgili ölçümlerde, toplumda var olan şiddetin derecesi, düzenin korunmasını destekleyen kamu otoritesi unsurları ve yaptırımlar ile ilgili veriler kullanılmaktadır (Hanson ve Sigman, 2013, s. 11-14).

“5442 sayılı İl İdaresi Kanunu” başta olmak üzere birçok özel yasa ve yönetsel düzenlemede valiye verilen görev ve yetkilerin bazıları, valilerin düzenleme yapma yetisini (regulative power) artırmaktadır. Bu düzenleme yetisi, birçok konuda idari para cezası vermek, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde arama kararı vermek, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzleri önlemek, bazı konularda ruhsat vermek gibi çeşitli şekillerde olabilmektedir (Başa, 2008, s. 39). “İl’de kamu düzenini sağlamakla görevli olan vali, aynı zamanda bir kolluk makamıdır”. 5442 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre vali, “il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır”.

İl yönetimi yalnızca toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinden değil aynı zamanda fiziki koşulların düzenlenmesinden de sorumludur. Dolayısıyla çevrenin korunması, ekonomik faaliyetlerin fiziki alana yapabileceği tahribatı önlemesi adına gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu doğrultuda il yönetimi kapasitesinin düzenleme yeteneği boyutu çerçevesinde beşeri ilişkilerin düzenlenmesi olarak güvenlik, fiziki alanın düzenlenmesi olarak ise çevre politikalarının çıktı göstergeleri alt bileşenler olarak değerlendirilecektir. Güvenlik çıktıları göstergeleri olarak illerde suç artış oranı

ve trafik kaza oranı, çevre politikaları çıktı göstergeleri olarak illerde hava kirliliği ve çevre ile ilgili idari para ceza oranları kullanılacaktır.

3.4.3.1. Suç Artış Oranı

İl yönetimi kapasitesinin bir başka göstergesi, illerin düzenleme yeteneğinin bir sonucu olarak mala ve cana karşı gerçekleşen şiddet olaylarının mevcudiyetidir. Toplumda silahlanma oranının artışıyla birlikte asayiş sorunlarının günden güne artışı, büyük oranda kamu otoritesinin toplumsal barışa yönelik düzenleme kabiliyetinin bir fonksiyonudur. Silah satışına yönelik düzenleme ve uygulamaların, devriye (patroling) hizmetlerinin, önleyici ve caydırıcı düzenlemelerin yetersizliği gibi bir dizi idari tasarrufların etkisiz kalması, suç vakalarının artışı ile sonuçlanabilmektedir. İllerde suç vakaları ile ilgili kurumsal veriler yalnızca adli boyuta taşınmış olanlarla sınırlıdır. Dolayısıyla bu çalışmada, Türkiye İstatistik Kurumu'nun hazırlamış olduğu 2018 yılı suçun işlendiği ile göre ceza ve infaz kurumuna giren hükümlü sayısının bir önceki yıla oranla değişimi sonucu hesaplanan, illerde suç artış oranı gösterge olarak değerlendirilecektir.

TÜİK'in derlemiş olduğu istatistiklere göre; 2015 yılında 168 bin 726 şahıs Türk Ceza Kanunu'nda tanımlanan çeşitli suçlardan ötürü hüküm giyerken, 2018 yılında 266 bin 889 kişi hüküm giymiştir ve böylece suç oranlarında son 4 yılda %58 artış meydana gelmiştir. 2018'de 42 bin 345 kişi öldürme ve yaralama ile sonuçlanan suçlardan ötürü hüküm giymiştir. Tablo 10'da 2018 yılına ait illerin bir önceki yıla göre suç artış oranı verilmektedir. Suç artış oranı en yüksek iller sırasıyla Şırnak, Burdur ve Batman olurken, en düşük iller ise Düzce (%2 oranında azalmıştır), Bolu ve Uşak şeklinde olmaktadır. Bununla birlikte 2018 yılına ait suç oranı ile 2014 yılına devredilen faili meçhul dava dosya oranı arasında $r = 0.34$ (0.01 düzeyinde anlamlı) doğrusal bir ilişki tespit edilmiştir.

Tablo 10. İllerde Suç Artış Oranı

İl	Oran	İl	Oran	İl	Oran
Adana	,18	Giresun	,23	Samsun	,30
Adıyaman	,25	Gümüşhane	,26	Siirt	,44
Afyonkarahisar	,27	Hakkari	,15	Sinop	,19
Ağrı	,34	Hatay	,40	Sivas	,40
Amasya	,23	Isparta	,22	Tekirdağ	,11
Ankara	,14	Mersin	,08	Tokat	,27
Antalya	,15	İstanbul	,34	Trabzon	,31
Artvin	,39	İzmir	,21	Tunceli	,42
Aydın	,20	Kars	,08	Şanlıurfa	,39
Balıkesir	,33	Kastamonu	,11	Uşak	,04
Bilecik	,36	Kayseri	,14	Van	,17
Bingöl	,32	Kırklareli	,33	Yozgat	,22
Bitlis	,16	Kırşehir	,34	Zonguldak	,16
Bolu	,03	Kocaeli	,27	Aksaray	,42
Burdur	,57	Konya	,18	Bayburt	,33
Bursa	,12	Kütahya	,33	Karaman	,22
Çanakkale	,35	Malatya	,13	Kırıkkale	,11
Çankırı	,27	Manisa	,27	Batman	,48
Çorum	,19	Kahramanmaraş	,13	Şırnak	,92
Denizli	,16	Mardin	,22	Bartın	,12
Diyarbakır	,24	Muğla	,28	Ardahan	,20
Edirne	,30	Muş	,47	Iğdır	,21
Elazığ	,14	Nevşehir	,12	Yalova	,41
Erzincan	,09	Niğde	,29	Karabük	,23
Erzurum	,13	Ordu	,25	Kilis	,44
Eskişehir	,12	Rize	,43	Osmaniye	,20
Gaziantep	,43	Sakarya	,34	Düzce	-,02

Kaynak: TÜİK, 2018

3.4.3.2. Trafik Kaza Oranı

Türkiye’de karayolu ağında meydana gelen ölümlerle, yaralanmalarla ve maddi hasarla sonuçlanan trafik kazalarına ait veriler, trafik faaliyetlerine yön verilmesi, güvenli trafik ortamının sağlanması ve trafik kuralları konusunda eksikliklerin belirlenmesi amacıyla üretilmektedir. TÜİK’ e göre trafik kazası, “karayolu üzerinde hareket halinde olan bir veya birden fazla aracın karıştığı ölüm veya yaralanma ile sonuçlanmış olan olaydır”. Trafik kazaları “Türkiye karayolu ağında meydana gelen ve trafik zabıtası/polis ve jandarmaya intikal eden kazalar ile Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi (TRAMER)’ne tutanakla ulaştırılan trafik kazalarını” kapsamaktadır. Bu çalışmada kullanılacak trafik

kaza oranının veri kaynağı doğrudan TÜİK, dolaylı olarak ise “Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve TRAMER”in idari kayıtlarıdır. Tablo 11’de illerin kayıtlı 100 araç başına düşen trafik kaza sayısı verilmektedir.

Tablo 11. İllere Göre Trafik Kaza Oranı (100 araçta)

İl	Oran	İl	Oran	İl	Oran
Adana	1,5	Giresun	2,7	Samsun	2,0
Adıyaman	2,6	Gümüşhane	3,9	Siirt	7,6
Afyonkarahisar	2,5	Hakkari	11,5	Sinop	2,0
Ağrı	8,1	Hatay	2,0	Sivas	2,1
Amasya	1,8	Isparta	1,9	Tekirdağ	1,7
Ankara	0,9	Mersin	2,3	Tokat	2,2
Antalya	1,7	İstanbul	0,6	Trabzon	1,8
Artvin	2,6	İzmir	1,4	Tunceli	5,3
Aydın	2,1	Kars	3,9	Şanlıurfa	3,1
Balıkesir	2,0	Kastamonu	1,6	Uşak	2,2
Bilecik	1,9	Kayseri	1,6	Van	4,5
Bingöl	7,5	Kırklareli	1,4	Yozgat	2,7
Bitlis	8,3	Kırşehir	2,0	Zonguldak	1,3
Bolu	1,7	Kocaeli	1,9	Aksaray	2,2
Burdur	2,2	Konya	1,9	Bayburt	3,2
Bursa	1,3	Kütahya	1,4	Karaman	2,2
Çanakkale	1,8	Malatya	1,9	Kırıkkale	2,4
Çankırı	2,9	Manisa	2,1	Batman	5,1
Çorum	2,2	Kahramanmaraş	2,1	Şırnak	16,0
Denizli	1,8	Mardin	5,4	Bartın	1,9
Diyarbakır	4,9	Muğla	2,4	Ardahan	5,4
Edirne	1,4	Muş	6,1	Iğdır	5,0
Elazığ	2,3	Nevşehir	2,1	Yalova	2,0
Erzincan	3,4	Niğde	2,5	Karabük	1,5
Erzurum	2,5	Ordu	2,7	Kilis	5,1
Eskişehir	1,4	Rize	2,4	Osmaniye	2,4
Gaziantep	1,5	Sakarya	2,1	Düzce	2,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2018

2018 yılı verilerine göre 100 araç başına en yüksek trafik kazası Şırnak, Hakkari ve Bitlis’de meydana gelirken, bu oran en düşük İstanbul, Ankara ve Zonguldak’ta gerçekleşmiştir.

3.4.3.3. Hava Kirliliği (PM10)

Hava Kalitesi İzleme İstasyonlarından alınan yıllık Partiküler Madde 10 ortalama ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) değerleri, hava kalitesi ölçümünün önemli bir unsurudur. Bu çalışmada PM10 değerleri gösterge olarak kullanılacaktır. TÜİK'in illerde yaşam endeksi hesaplamasında da kullanılan PM10 değerleri yine aynı çalışmada izlenen yöntemle elde edilecektir. Dolayısıyla "bire istasyon bulunan illerde il değeri olarak tek istasyonun değeri alınırken birden fazla istasyon verisi bulunan illerde hesaplamada istasyon ölçüm sonuçlarının aritmetik ortalaması dikkate alınmıştır. Hava kaynaklı madde parçacıklarının ölçümü olan PM10, insan sağlığına etkisi tartışılmaz öneme sahip olan hava kirliliğini gösteren önemli bir ölçümdür" (TÜİK, 2015).

Tablo 12. İllere Göre Hava Kirliliği (PM10)

İl	Ort.	İl	Ort.	İl	Ort.
Adana	55	Giresun	43	Samsun	61
Adıyaman	51	Gümüşhane	48	Siirt	65
Afyonkarahisar	81	Hakkari	74	Sinop	45
Ağrı	67	Hatay	56	Sivas	55
Amasya	57	Isparta	53	Tekirdağ	60
Ankara	67	Mersin	73	Tokat	57
Antalya	68	İstanbul	44	Trabzon	41
Artvin	20	İzmir	44	Tunceli	26
Aydın	43	Kars	63	Şanlıurfa	77
Balıkesir	55	Kastamonu	50	Uşak (2016)	70
Bilecik	52	Kayseri	68	Van	42
Bingöl	37	Kırklareli	57	Yozgat	26
Bitlis	31	Kırşehir	23	Zonguldak	30
Bolu	36	Kocaeli	49	Aksaray	68
Burdur	69	Konya	66	Bayburt	38
Bursa	69	Kütahya	66	Karaman	64
Çanakkale	46	Malatya	52	Kırıkkale	27
Çankırı	54	Manisa	78	Batman	62
Çorum	69	Kahramanmaraş	85	Şırnak (2015)	37
Denizli	42	Mardin	56	Bartın	54
Diyarbakır	49	Muğla	73	Ardahan	23
Edirne	59	Muş	97	Iğdır	130
Elazığ	60	Nevşehir	48	Yalova	48
Erzincan	68	Niğde	81	Karabük	48
Erzurum	51	Ordu	51	Kilis	41
Eskişehir	27	Rize	20	Osmaniye	72
Gaziantep	71	Sakarya	67	Düzce	79

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017

Tablo 12’de illerin hava kirliliğinin bir göstergesi olarak ortalama PM10 değerleri verilmektedir. Uşak ilinin son PM10 ölçümü 2016 yılında, Şırnak ilinin ise 2015 yılında gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte 2017 yılı ölçümlerine göre PM10 değeri en yüksek iller sırasıyla Iğdır, Muş ve Kahramanmaraş olurken, en düşük iller ise Artvin, Rize ve Ardahan’dır.

3.4.3.4. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü İdari Para Cezaları

Düzenleme kapasitesi boyutu altında çevrenin düzenlenmesi ile ilgili son gösterge, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri’nin işleme aldığı idari para cezalarıdır. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri, hava, toprak, su, gürültü kirliliği, çevresel etki değerlendirme (ÇED), izin ihlalleri ve kimyasal atık gibi durumlara göre idari para cezası uygulamaktadır. Bu çalışmada 2017 yılı içerisinde il müdürlükleri tarafından her bir ilde kesilen idari para cezalarının, yine o ilin sanayi sektöründeki gayri safi katma değerine oranlanması sonucu elde edilen veriler kullanılacaktır. İllerin sanayileşme düzeylerini gösteren gayri safi katma değer (sanayi) verisi Türkiye İstatistik Kurumu’nun ulusal hesaplarından elde edilmiştir. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri’nin çevrenin korunmasına yönelik düzenleyici işlemlerinin bir sonucu olarak idari para cezaları ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Çevre Durum Raporu’nda yer almaktadır.

Tablo 13’te Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri’nin illerde 2017 yılında uygulamış olduğu idari para cezalarının, yine aynı yılda sanayi sektöründe elde edilen gayri safi katma değerine Türk Lirası cinsinden oranları verilmektedir. İllerde en yüksek idari para cezası oranları sırasıyla Zonguldak, Ardahan ve Muş’ta gerçekleşirken, en düşük oranlar ise Kilis, Iğdır ve Siirt’te gerçekleşmiştir. İllerin idari para cezaları oranı ile PM10 değerleri arasında $r = - 0.182$ (0,104 düzeyinde anlamlı) doğrusal olmayan bir korelasyon tespit edilmiştir.

Tablo 13. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü İdari Para Cezası Oranı (TL-10binde)

İl	Oran	İl	Oran	İl	Oran
Adana	1,13	Giresun	0,95	Samsun	0,83
Adıyaman	0,91	Gümüşhane	0,59	Siirt	0,02
Afyonkarahisar	2,08	Hakkari	0,34	Sinop	2,37
Ağrı	2,84	Hatay	0,37	Sivas	1,41
Amasya	2,45	Isparta	4,41	Tekirdağ	3,82
Ankara	1,34	Mersin	0,66	Tokat	3,59
Antalya	2,95	İstanbul	0,39	Trabzon	2,16
Artvin	5,15	İzmir	1,65	Tunceli	2,15
Aydın	1,07	Kars	7,92	Şanlıurfa	0,37
Balıkesir	0,57	Kastamonu	1,69	Uşak	3,31
Bilecik	3,83	Kayseri	1,21	Van	0,46
Bingöl	0,56	Kırklareli	2,27	Yozgat	0,2
Bitlis	1,04	Kırşehir	0,34	Zonguldak	78,62
Bolu	3,42	Kocaeli	1,11	Aksaray	5,98
Burdur	1,59	Konya	3,29	Bayburt	5,92
Bursa	2,21	Kütahya	2,06	Karaman	0,72
Çanakkale	2,48	Malatya	0,52	Kırıkkale	1,02
Çankırı	0,68	Manisa	0,37	Batman	1,41
Çorum	1,81	Kahramanmaraş	0,27	Şırnak	1,04
Denizli	0,28	Mardin	0,31	Bartın	0,72
Diyarbakır	0,31	Muğla	0,48	Ardahan	17,53
Edirne	2,05	Muş	8,72	Iğdır	0,01
Elazığ	0,86	Nevşehir	1,3	Yalova	2,75
Erzincan	1,39	Niğde	1,86	Karabük	2,36
Erzurum	0,64	Ordu	1,97	Kilis	0,0
Eskişehir	0,42	Rize	3,39	Osmaniye	0,5
Gaziantep	0,07	Sakarya	2,14	Düzce	0,89

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017

3.4.4. Kurumsal Meşruiyet

Meşruiyet ve vatandaş uyumu, kapasitenin en temel göstergesi olarak kabul edilmektedir. Kurumların gücü, kamusal faaliyetlerdeki etkinliği ve meşruiyetinin bir işlevi olarak karşımıza çıkmaktadır (Rice ve Patrick, 2008, s. 17). Yüksek kapasiteye sahip kurumlar daha yüksek düzeyde vatandaş uyumluluğu sağlamaktadır (Ottervik, 2013, s. 24). Kurumların yönetsel gücü, meşruiyetinin inşasına katkıda bulunmaktadır. Ziblatt'a göre, yönetsel olarak güçlü kamu kurum ve kuruluşları, bazı temel kamu hizmet ve malları daha iyi sağlayabilmekte, bu da devletin ve kurumlarının paydaşları ile arasındaki meşruiyetini arttırmaktadır (Soifer ve vom Hau, 2008, s. 219). Carment

vd. (2006), meşruiyeti kamu kurumlarının kamu rızasını yönetme kapasitesi olarak kavramsallaştırmakta ve etkin bir yönetsel işlev olduğunu varsaymaktadır. Yönetimin ortaya koymuş olduğu çıktılar, mevcut kapasitesinin bir fonksiyonu olmasının dışında aynı zamanda kurumların paydaşlar nezdinde sahip olduğu meşruiyet derecesini belirleyebilmektedir (Farazmand, 2009, s. 1008-1009). Bu doğrultuda il yönetimi kapasitesinin meşruiyet boyutunun ölçümü için paydaşların il yönetiminden beklentisini yansıtan göstergelere ihtiyaç duyulmaktadır. İl yönetimi kapasitesinin meşruiyet boyutunu ortaya koyabilecek iki temel gösterge kullanılacaktır. Bu göstergeler vatandaşların kamu hizmetinden memnuniyet düzeyi ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)’ne yapılan başvuru oranıdır.

3.4.4.1. Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet

İlki “2003 yılında Hanehalkı Bütçe Anketi’nde ek bir modül olarak uygulanan, 2004 yılından itibaren düzenli olarak gerçekleştirilmekte olan Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2013 yılında ilk defa il düzeyinde yapılmıştır ve birtakım kamu hizmetlerinden memnuniyeti” de kapsamaktadır. Araştırma kapsamında, Türkiye genelinde 125 bin 720 haneye gidilerek, 18 ve daha yukarı yaştaki 196 bin 203 birey ile yüz yüze görüşme yapılmıştır. Yılın son çeyreğinde gerçekleştirilen “araştırma, daha önceki yıllarda Türkiye toplamı kır-kent tahmini verebilecek şekilde tasarlanmakta iken, 2013 yılında ilk defa, il düzeyinde tahmin verebilecek şekilde tasarlanmıştır. 2013 yılında araştırmanın örneklem büyüklüğü, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS) Düzey 3 (81 il) bazında tahmin üretecek şekilde hesaplanmıştır”. 2014 yılından itibaren Türkiye düzeyinde tahminler üretecek şekilde tasarlanmaktadır.

Bu çalışmada il yönetimi kapasitesinin kurumsal meşruiyet boyutunu temsil edecek gösterge olan kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyini, il yönetimlerinin gerçekleştirdiği kamu hizmetleriyle de büyük ölçüde uyumlu olan, Yaşam Memnuniyeti Araştırması (2013)’da yer alan beş ölçeğin aritmetik ortalaması oluşturmaktadır. Bu ölçekler şu şekildedir;

* Genel olarak sağlık hizmetlerinden duyulan memnuniyet

- * Asayiş hizmetlerinden duyulan memnuniyet
- * Eğitim hizmetlerinden duyulan memnuniyet
- * Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hizmetlerinden duyulan memnuniyet
- * Elektronik ortamda sunulan kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyet

Tablo 14. İllere Göre Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi

İl	%	İl	%	İl	%
Adana	72,4	Giresun	88,2	Samsun	84,7
Adıyaman	79,3	Gümüşhane	87,6	Siirt	74,3
Afyonkarahisar	88,5	Hakkari	59,6	Sinop	86,3
Ağrı	70,3	Hatay	73,1	Sivas	81,1
Amasya	89,6	Isparta	88,2	Tekirdağ	80,2
Ankara	69,5	Mersin	77,2	Tokat	82,7
Antalya	71,1	İstanbul	69,7	Trabzon	80,2
Artvin	87,4	İzmir	73,7	Tunceli	71,1
Aydın	78,4	Kars	78,2	Şanlıurfa	77,6
Balıkesir	86,4	Kastamonu	84,4	Uşak	90,4
Bilecik	83,3	Kayseri	77,4	Van	69,3
Bingöl	72,7	Kırklareli	80,0	Yozgat	82,6
Bitlis	74,3	Kırşehir	86,3	Zonguldak	75,9
Bolu	83,4	Kocaeli	73,3	Aksaray	85,4
Burdur	79,1	Konya	83,7	Bayburt	76,1
Bursa	79,8	Kütahya	87,0	Karaman	86,7
Çanakkale	81,0	Malatya	77,3	Kırıkkale	86,6
Çankırı	84,5	Manisa	87,8	Batman	70,3
Çorum	74,3	Kahramanmaraş	85,9	Şırnak	59,7
Denizli	79,2	Mardin	72,4	Bartın	81,9
Diyarbakır	67,8	Muğla	74,5	Ardahan	75,0
Edirne	82,7	Muş	67,3	Iğdır	79,2
Elazığ	76,0	Nevşehir	81,1	Yalova	77,7
Erzincan	79,5	Niğde	85,4	Karabük	78,7
Erzurum	78,5	Ordu	80,7	Kilis	80,8
Eskişehir	69,5	Rize	88,1	Osmaniye	78,4
Gaziantep	82,7	Sakarya	84,4	Düzce	68,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2013

2013 yılında Türkiye İstatistik Kurumu'nun gerçekleştirdiği Yaşam Memnuniyeti Araştırması'nın yukarıda belirtilen ölçek ortalamalarına göre il yönetimiyle büyük oranda ilişkili kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyinin en yüksek olduğu iller sırasıyla Uşak, Amasya ve Afyonkarahisar olurken, en düşük iller ise Hakkari, Şırnak ve Muş olmuştur.

3.4.4.2. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi'ne Yapılan Başvuru Oranı

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), 20 Ocak 2006 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan bir genelge ile başlangıçta Başbakanlık İletişim Merkezi olarak faaliyete geçen, daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yurttaşların kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile ilgili bilgi edinme talebini, ihbar ve şikâyetlerini doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na iletebilmesi amacıyla İletişim Başkanlığı bünyesinde kurulan bir halkla ilişkiler uygulamasıdır. Dilekçe hakkının kullanımını kolaylaştırmak, yurttaşların demokratik katılımı vesilesiyle idare üzerinde kamuoyu denetimini sağlamak ve vatandaşlardan gelen geribildirimlerin ölçülmesi ile birlikte halkla ilişkiler kavramını tüm kamu teşkilatına yayma amacıyla oluşturulan CİMER, son yıllarda dijital ortamda başvuru alma sistemine geçmiş öncü sistemler arasında yer almaktadır. CİMER, yürütmenin faaliyet ve işlemleri hakkında yurttaşların görüş ve önerilerini alarak kamu kurumlarında oluşturulacak politikalara rehberlik etmektedir.

CİMER'e yapılan başvuru oranı, il yönetimlerinin kurumsal meşruiyetini belirlemede önemli bir işaret olabilmektedir. Öyle ki başvuruların önemli bir kısmı idarenin aksayan yönlerinin bir fonksiyonu şeklindedir. Gerek bilgi edinme talebi olsun, gerekse şikâyet ve öneriler olsun CİMER'e yapılan başvuruların yoğunluğu, o ilde kurumsal işleyişin sorunlarına işaret edebilmektedir. Her ne kadar telefon ve posta yoluyla başvuru yapılıyor olsa da son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım sıklığı ile birlikte başvuruların büyük çoğunluğu, dijital ortamlar üzerinden gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla CİMER'e yapılan başvuru sayısını nüfusa oranlamaktan ziyade sabit internet abone sayısına oranlamak daha isabetli olacaktır.

Tablo 15'te 2018 yılı içerisinde CİMER'e yapılan başvuruların 2017 yılı sabit genişbant internet abone sayısına oranının illere göre dağılımı verilmektedir. CİMER'e yapılan başvuru oranı ile kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyi arasında $r = - 0.3$ (0.007 düzeyinde anlamlı) korelasyon bulunmaktadır. CİMER'e yapılan başvuru oranı Türkiye ortalaması 0.32 olarak tespit edilmiştir.

Tablo 15. İllere Göre CİMER'e Başvuru Oranı

İl	Oran	İl	Oran	İl	Oran
Adana	0,28	Giresun	0,27	Samsun	0,33
Adıyaman	0,56	Gümüşhane	0,40	Siirt	0,45
Afyonkarahisar	0,31	Hakkari	0,59	Sinop	0,22
Ağrı	0,59	Hatay	0,37	Sivas	0,37
Amasya	0,30	Isparta	0,26	Tekirdağ	0,16
Ankara	0,20	Mersin	0,26	Tokat	0,34
Antalya	0,21	İstanbul	0,15	Trabzon	0,27
Artvin	0,24	İzmir	0,16	Tunceli	0,24
Aydın	0,20	Kars	0,42	Şanlıurfa	0,69
Balıkesir	0,19	Kastamonu	0,29	Uşak	0,24
Bilecik	0,16	Kayseri	0,29	Van	0,54
Bingöl	0,51	Kırklareli	0,14	Yozgat	0,43
Bitlis	0,51	Kırşehir	0,34	Zonguldak	0,21
Bolu	0,21	Kocaeli	0,23	Aksaray	0,38
Burdur	0,25	Konya	0,30	Bayburt	0,35
Bursa	0,16	Kütahya	0,25	Karaman	0,39
Çanakkale	0,16	Malatya	0,44	Kırıkkale	0,36
Çankırı	0,27	Manisa	0,23	Batman	0,46
Çorum	0,36	Kahramanmaraş	0,51	Şırnak	0,45
Denizli	0,19	Mardin	0,55	Bartın	0,24
Diyarbakır	0,43	Muğla	0,23	Ardahan	0,33
Edirne	0,14	Muş	0,54	Iğdır	0,37
Elazığ	0,47	Nevşehir	0,27	Yalova	0,18
Erzincan	0,33	Niğde	0,35	Karabük	0,23
Erzurum	0,43	Ordu	0,30	Kilis	0,42
Eskişehir	0,17	Rize	0,28	Osmaniye	0,54
Gaziantep	0,27	Sakarya	0,27	Düzce	0,28

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2018

2018 yılında CİMER'e 81 ilden toplam 2 milyon 680 bin 911 başvuru yapılmıştır. Sabit internet abone sayısına oranladığımızda en yüksek CİMER başvuru oranı sırasıyla Şanlıurfa, Hakkari ve Ağrı illerinde gerçekleşirken, en düşük oran ise Edirne, Kırklareli ve İstanbul'da gerçekleşmiştir.

3.5. TEMEL BİLEŞENLER ANALİZİ

Temel bileşenler analizi (principal components analysis), çok değişkenli analizlerde yaygın bir şekilde kullanılan bir tekniktir (Jolliffe, 2002). İlk olarak Pearson (1901, s.

559–572) tarafından kullanılan, sonrasında Hotelling (1933, s. 228–252) tarafından geliştirilen temel bileşenler analizi vasıtasıyla birbiriyle ilişkili olduğu varsayılan değişkenlerin ortak yönlerini yansıtan daha az sayıda yeni değişkenler (temel bileşenler) oluşturulmaktadır (Joliffe, 2002, s. 167; Akt.: Ersungur vd., 2007, s. 57). Temel bileşenler analizi, gözlemlenebilen çok sayıdaki özelliklerin gözlemlenemeyen olgulara indirgenmesinde, bir diğer ifadeyle işletimselleştirilmesinde kullanılan bir tekniktir. Dolayısıyla gizil (latent) değişkenlerin belli nitelikleri üzerinden ölçülebilmesini mümkün kılmaktadır. Bu özelliğiyle temel bileşenler analizi, birden fazla ve çeşitli boyutlardaki veri dizininin sahip olduğu ortak ve temel anlamın açığa çıkarılması ve tanımlanabilmesini sağlayan istatistiksel bir veri analiz tekniğidir (Dinçer vd., 2003, s. 30).

Çok değişkenli nicel veri analizlerinde n tane gözleme (nesne) ilişkin p tane değişken (gösterge) incelenmektedir. Değişken sayısının fazla ve bu değişkenlerden birçoğunun birbiriyle ilişkili olması, bazı değerlendirmelerin yapılmasını zorlaştırmaktadır. Örneğin çoklu regresyon modelinde birden fazla ilişkili değişkenin olması çoklu doğrusallık problemini (multi-collinearity problem) ortaya çıkarmaktadır. Böyle durumlarda temel bileşenler analizi bu değişkenleri kompozit hale getirmek için oldukça önemli bir teknik olmaktadır. Genellikle değişkenler arasındaki çoklu doğrusallık yapısının yok edilmesi ya da boyut indirgeme (dimension reduction) maksadıyla kullanılan temel bileşenler tekniği tek başına bir analiz olduğu gibi veri düzenleme tekniği olarak da kullanılmaktadır (Tatlıdil, 1992; Dinçer vd., 2003, s. 33; Akt.: Ersungur vd., 2007, s. 58).

Her bir n sayıdaki gözlemede p sayıdaki değişkenin oluşturduğu bir veri seti düşünüldüğünde, veri dizininin toplam varyansı değişkenlerin tümü tarafından açıklanmaktadır. Toplam varyansın önemli bir bölümü k ($k \leq p$) sayıdaki bileşen tarafından açıklandığında, k sayıdaki bileşen orijinal p sayıdaki değişkenleri temsil edebilmektedir. Böylece n sayıdaki örnekte bulunan p sayıdaki değişken(ler), önemli bir veri (varyans) kaybı olmaksızın k sayıdaki bileşene indirgenmiş olur. Söz konusu k adet yeni değişken (bileşen), gözlemlenmiş değişkenlerin dağılımlarına bağlı olarak oluşturulmuş çeşitli doğrusal birleşimleridir (Dinçer vd., 2003, s.33-34; Ersungur

vd., 2007, s.58). Temel bileşenler analizi ile ulaşılmak istenen ilk sonuç; X_1, X_2, \dots, X_p gibi p sayıdaki değişkeni, orijinal veri setinden ciddi oranda veri kaybı olmaksızın değişkenleri temsil edebilecek daha az sayıda değişkene (bileşene) indirgemek ve değişkenlere etki eden genel nedensel faktörleri ortaya çıkarmaktır. İndirgenmiş yeni değişkenler ile birlikte çalışmanın amacı doğrultusunda çeşitli istatistiksel neticelere ulaşılmaktadır (Dinçer vd., 2003, s. 34; Ersungur vd., 2007, s. 58).

Temel bileşenler analizinde Y_1, Y_2, \dots, Y_p temel bileşenleri, birbirinden bağımsız olmak suretiyle, gözlemlenen orijinal değişkenlerin varyansını maksimum düzeyde açıklayan doğrusal birleşimleri olacak şekilde hesaplanmaktadır. Öncelikle birinci temel bileşen (Y_1), Z_1, Z_2, \dots, Z_p standartlaştırılmış değişkenlerin toplam varyansa katkısı maksimum olacak şekilde doğrusal birleşimleri olarak belirlenmektedir. Birinci temel bileşenden sonra gelen bileşenler (Y_2, \dots, Y_p) ise birinci temel bileşenden bağımsız olarak, birinci temel bileşenin açıkladığı varyanstan sonra geriye kalan toplam varyansa katkısı maksimum olacak şekilde belirlenmektedir (Dinçer vd., 2003, s. 34; Ersungur vd., 2007, s. 59).

Toplam varyansa katkısı maksimum olan birinci temel bileşen,

$Y_1 = a_{11}.Z_1 + a_{21}.Z_2 + \dots + a_{p1}.Z_p$ doğrusal birleşimidir (Dinçer vd., 2003, s. 35)

Burada Z_1, Z_2, \dots, Z_p standartlaştırılmış veri matrisini, Y_1 temel bileşeni, $a_{11}, a_{21}, \dots, a_{p1}$ dizini ise her bir temel bileşenin hangi değişkenle, hangi oranda ilişkilendirildiğini gösteren sabit sayılardır ve bunlara “temel bileşen yükleri” denmektedir. Temel bileşen yükleri, “temel bileşenlerin değişkenlere varyans katkısını gösteren ağırlıklardır ve temel bileşenleri değişkenlerin hangi ağırlıklarla tanımladıklarını göstermektedir”. Burada a_{p1} , p . değişkenin, 1. temel bileşendeki ağırlığıdır. Aynı zamanda temel bileşenin a_{p1} ağırlıkları, değişkenler ile temel bileşen arasındaki korelasyon katsayısıyla orantılıdır (Alpaykut, 2017, s. 379).

Temel bileşenler analizinin aşamalarını özetlemek gerekirse (Dinçer vd., 2003, s. 38; Ersungur vd., 2007, s. 60);

- * “n ölçümündeki p değişkene ait veri matrisi standartlaştırılmakta,
- * standartlaştırılmış veri matrisinin korelasyon matrisi elde edilmekte,
- * korelasyon matrisinin öz değerleri (eigenvalue) ve standartlaştırılmış öz vektörleri (eigenvector) hesaplanmakta,
- * öz değerler ile temel bileşenlerin toplam varyansı açıklama oranları bulunmakta,
- * her bir öz vektörün devrik vektörü ile standartlaştırılmış veri matrisi çarpılarak temel bileşen skorları bulunmaktadır”.

Değişkenler arasındaki çoklu doğrusallığın büyük bir kısmı, literatürde genel nedensel faktör, bileşen veya boyut adları verilen tek bir temel faktörün etkisi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu araştırmada, illerin idari kapasite düzeyinin, kullanılan tüm değişkenlerin birlikte değişimlerini sağlayan genel nedensel faktör olduğu kabul edilmiştir (Dinçer vd., 2003, s. 31).

Birim sıralamalarının yapıldığı araştırmalarda, göstergeler (değişkenler) için objektif bir ağırlıklandırma oluşturmamayan endeksleme tekniklerinin kullanımından, ağırlıklandırma ve sonuçlar üzerinde araştırmacıya çok fazla inisiyatif tanınmasından ötürü vazgeçilmektedir. Ağırlık boyutları ve değişkenler arası doğrusallık yapısı göz önünde bulundurulduğunda, değişkenlere subjektif ya da eşit ağırlıklar verilmesinin güvenilir sonuçlar elde etmek adına sakıncaları bulunmaktadır. Bu tekniklerden ziyade, daha tutarlı sonuçlar verebilen, anlamlılık testleri yapılabilen ve birçok ülkede farklı araştırmacılar tarafından benzer amaçlarla yaygın biçimde kullanılan temel bileşenler analizi kabul görmektedir (Dinçer vd., 2003, s. 30-32; Alpaykut, 2017). Bu ve benzer sakıncaları gidermek ve ileriki araştırmalara yol göstermek açısından bu çalışmada (Dinçer vd., 2003);

- * Kullanılacak göstergeler arasındaki bağıl ilişkiyi tek bir bileşene indirgeyen,
- * Göstergeler arasındaki varyansı etkileyen temel nedensel faktörün ortaya çıkarılmasıyla idari kapasite boyutu tanımlanabilen,
- * Değişkenlerin objektif bir şekilde dağılım kıstaslarına göre ağırlıklandırıldığı,
- * Değişkenlerin ortak varyansından elde edilen temel bileşen ya da genel nedensel faktör aracılığıyla illerin idari kapasite seviyelerinde gösterdikleri farklılıkların sayısal

olarak ortaya çıkarılmasıyla, iller için idari kapasite endeksi elde edilebilen temel bileşenler analizi tekniği kullanılmıştır.

Temel bileşenler analizi; veri setinde ortaya çıkan temel boyut ya da boyutları gözlenen değişkenler cinsinden tanımlayan, yani veri setini idari kapasite gibi yapay bir bileşen cinsinden doğrusal olarak çözümleyen bir veri analiz tekniğidir. Temel bileşenler analizi tekniğinin kullanıldığı bu çalışmanın sonucunda (Dinçer vd., 2003, s. 32-33);

- * Tüm değişkenlerin ortak varyansının maksimumu hesaba katılarak bulunacak birinci temel bileşenin değerleri idari kapasite endeks skorunu oluşturacaktır,
- * Kullanılan tüm değişkenlerin tekniğin kendi içinde ağırlıklandırılmaları ile oluşturulan doğrusal birleşim (birinci temel bileşen) yoluyla, iller arasındaki idari kapasite farklılıkları ortaya çıkabilecek,
- * Heterojen bir yapı gösteren iller arasındaki kapasite farklılıklarının ortaya çıkarılmasıyla, nüfus, bölge, ekonomi, bütçe vb. unsurlarla arasındaki olası ilişkiler değerlendirilebilecek,
- * Değişkenlerin idari kapasiteye olan nispi katkıları tespit edilebilecektir.

Son olarak temel bileşen analizi sonucu ortaya çıkacak olan idari kapasite endeksinin hem doğrulanması hem de karşılaştırılması açısından göstergelere eşit ağırlık verildiği, TÜİK'in illerde yaşam endeksi çalışmasında kullanmış olduğu bileşik endeks uygulaması ile alternatif bir idari kapasite endeksi geliştirilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İLLERİN İDARİ KAPASİTESİ ANALİZ VE BULGULARI

Bu bölümde Türkiye’de il idari kapasite göstergelerinin çoklu değişken analizi olan temel bileşenler analizi ve bileşik endeks uygulaması ile genel nedensel faktör olarak tek bir bileşene indirgenmesi ve çalışmanın hipotezlerinin test edilmesi hedeflenmektedir. Bunun yanı sıra elde edilen sonuçların, illerin coğrafi bölge dağılımı, nüfus büyüklüğü, mahalli idare statüsü, bütçe giderleri ve yeni olup olmaması bakımından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

4.1. GENEL BULGULAR

İllerin idari kapasite skorunu oluşturmak için illerin idari kapasitesinin belirleyicisi olarak 3. Bölüm’de betimlenen 12 temel gösterge tek bir bileşene indirgenecektir. Çalışmada kullanılacak veri matrisinde herhangi bir veri kaybı bulunmamakla birlikte matris 81 ile ait 12 değişkeni içermekte ve 12 x 81 boyutundadır.

$$X = \begin{bmatrix} X_{1,1} & X_{1,2} & X_{1,81} \\ X_{2,1} & X_{2,2} & X_{2,81} \\ \dots & \dots & \dots \\ X_{12,1} & X_{12,2} & X_{12,81} \end{bmatrix}$$

Matrisin satırlarında 12 gösterge, sütunlarında ise 81 il bulunmaktadır. Şöyle ki;

X_{ij} = i’inci göstergenin, j’inci ildeki değeridir.

Temel bileşenler analizinde yapılacak ilk adım, veri matrisinin temel bileşenler analizi için uygun olup olmadığının değerlendirilmesidir. Öncelikle ortak varyansın elde edilebilmesi için değişkenler arasında anlamlı korelasyon değerlerinin mevcudiyeti gerekmektedir. Tablo 16’da il idari kapasite göstergelerinin korelasyon matrisi

verilmektedir. Yine de temel bileşen oluşturulabilecek düzeyde anlamlı korelasyon değeri içeren korelasyon matrisi olup olmadığının, değişkenler arasında herhangi bir ilişki yoktur şeklindeki bir birim korelasyon matrisine karşı test edildiği Bartlett küresellik testi (test of sphericity) gerekmektedir. Bartlett küresellik testi sonucunda $p \leq 0.05$ ise veri matrisinin temel bileşenler analizine uygun olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada Bartlett küresellik testi sonucu tahmini ki-kare değeri 357 şeklinde bulunmuş, p değeri ise (< 0.01) kritik değerın oldukça altında olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 16. İl İdari Kapasite Göstergeleri Korelasyon Matrisi

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12
x1-Vergilendirme Düzeyi	1											
x2-Vergi Tahsilat Oranı	,187	1										
x3-Okul Öncesi Okullaşma Oranı	-,120	,075	1									
x4-Test Skorları	,206	,192	,406**	1								
x5-Hekim Başına Başvuru Sayısı	,345**	,180	-,012	,090	1							
x6-5 Yaş Altı Ölüm Hızı	,132	,388**	,538**	,468**	,259*	1						
x7-Suç Artış Oranı	,083	,052	,050	,284*	,246*	,217	1					
x8-Trafik Kaza Oranı	,260*	,265*	,332**	,743**	,121	,554**	,422**	1				
x9-Hava Kirliliği (PM10)	,098	,096	,140	,009	,359**	,268*	-,084	-,019	1			
x10-Çevre ve Şehircilik İl Md. İdari Para Cezaları	,328**	,199	-,080	-,073	,069	,122	,068	,068	,182	1		
x11-Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet	-,299**	,091	,262*	,400**	-,210	,253*	,139	,546**	,018	-,038	1	
x12-CİMER'e Yapılan Başvuru Oranı	,295**	,350**	,524**	,439**	,121	,686**	,126	,585**	,181	,120	,300**	1

** . Korelasyon 0.01 düzeyinde anlamlı (2-yönlü).

* . Korelasyon 0.05 düzeyinde anlamlı (2-yönlü).

Bu çalışmada veri matrisinin temel bileşen oluşturabilecek düzeyde olduğunu gösteren bir başka analiz ise Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)'nin örnekleme uygunluk ölçüsüdür (measure of sampling adequacy). Bu analiz, veri matrisinin temel bileşen analizi ile modellenip modellenemeyeceğine yönelik bir ölçüt sunmaktadır. 0 ile 1 arasında bir değer alan KMO örnekleme uygunluk ölçütünde alt sınır 0.5 olarak belirlenmiştir (Field, 2000). Bu çalışmada kullanılan veri matrisinin KMO örnekleme uygunluk ölçütü 0.67 olarak tespit edilmiştir.

Veri matrisinin temel bileşenler analizine uygun olmasıyla birlikte temel bileşenin öz değeri (eigenvalue) ve değişkenlerin temel bileşendeki toplam ortak varyans katkısının bulunması gerekmektedir. Çalışmada kullanılan veri matrisinde ciddi oranda veri kaybı olmaksızın temel bileşen oluşturulabilmesi için öz değerin 1'den büyük olması gerekmektedir. Tablo 17'de temel bileşen özdeğeri ve ortak varyans miktarı verilmektedir. İl idari kapasite genel nedensel faktörü olarak varsaydığımız temel bileşenin özdeğeri 3,748 olarak hesaplanmıştır. Bu çalışmada herhangi bir döndürme tekniği (rotation) kullanılmaksızın yalnızca tek bir bileşene sabitlenmiş temel bileşenler analizi çıkarım yöntemiyle özdeğeri 1'den büyük 4 bileşen tespit edilmiştir.

Tablo 17. İl İdari Kapasite Temel Bileşen Özdeğeri ve Açıklanan Ortak Varyans Miktarı

Bileşenler	Özdeğerler			Temel Bileşen Yüğü		
	Toplam	Varyans %	Kümülatif %	Toplam	Varyans %	Kümülatif %
1	3,748	31,237	31,237	3,748	31,237	31,237
2	1,926	16,046	47,284			
3	1,309	10,908	58,191			
4	1,081	9,005	67,196			

Bu çalışmada 12 göstergenin ortak varyansından yalnızca il idari kapasite temel bileşenin oluşturulması hedeflendiğinden, özdeğeri 1'den büyük de olsa diğer 3 bileşen dikkate alınmayacaktır. Tablo 17 aynı zamanda göstergelerin sahip olduğu ortak açıklanan varyans miktarını vermektedir. İl idari kapasite temel bileşen skorunun hesaplanmasında baz alınacak ortak varyans miktarı 31,237'dir.

Bu durumda her bir göstergenin Tablo 17’de verilen ortak varyans miktarına ne ölçüde katkıda bulunduğunu tespit etmek gerekecektir. Her bir göstergenin varyans yükünün analiz dâhilinde eşit ağırlık verilmeksizin çıkarılması, aynı zamanda objektif gösterge ağırlığı belirleme işlemidir. Çalışmanın devamında bileşik endeks uygulaması ile her bir göstergeye eşit ağırlık verilerek ayrıca bir il idari kapasite skoru belirlenecektir.

Sonuç olarak kamu hizmet sonuç göstergeleri anlamlı herhangi bir skor oluşturmamaktadır şeklindeki sıfır (null) hipotezi, göstergelerin ortak varyans miktarı, KMO ve Bartlett testleri göz önünde bulundurulduğunda yanlışılanabilmiştir. “H1: Kamu hizmet sonuç göstergeleri anlamlı bir idari kapasite skoru oluşturmaktadır” şeklinde kurulan araştırma hipotezi ise aksini kabul eden bir başka araştırmaya kadar doğrulanmıştır.

Tablo 18’de il idari kapasite göstergelerinin, temel bileşenin oluşumunda temel alınan ortak varyans miktarına olan katkıları verilmektedir. En fazla varyans katkısı olan göstergeler sırasıyla trafik kaza oranı, 5 yaş altı ölüm hızı ve CİMER başvuru oranı olurken, en düşük katkı ise il çevre idari para cezası, hekime başvuru oranı ve vergilendirme düzeyi olmuştur. Varyansa katkı yönü pozitif olan 6 gösterge, negatif olan yine 6 gösterge bulunmaktadır.

Tablo 18. İl İdari Kapasite Göstergelerinin Temel Bileşene Varyans Katkısı (Ortak Yükler)

Gösterge	Varyans Katkısı	Öngörülen Katkı Yönü
Vergilendirme Düzeyi	,082	Pozitif
Vergi Tahsilat Oranı	,200	Pozitif
Okul Öncesi Net Okullaşma	,343	Pozitif
Test Skorları	,565	Pozitif
Hekim Başına Başvuru Sayısı	,071	Negatif
5 Yaş Altı Ölüm Hızı	,671	Negatif
Suç Artış Oranı	,146	Negatif
Trafik Kaza Oranı	,720	Negatif
Hava Kirliliği (PM10)	,049	Negatif
Çevre ve Şehircilik İl Md. İdari Para Cezaları	,021	Pozitif
Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet	,230	Pozitif
CİMER'e Yapılan Başvuru Oranı	,651	Negatif

Açıklanan ortak varyans miktarı (%31,2) ve her bir göstergenin yapmış olduğu varyans katkısı ile aralarındaki korelasyon dikkate alındığında birinci temel bileşen, illerin idari kapasitesini yansıttığı ve idari kapasite temel nedensel faktörünün etkisinde kalan 12 değişkeni temsil edebileceği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla birinci temel bileşen, illerin idari kapasitesini tanımlayabilen genel nedensel faktör olarak değerlendirilecektir. Bu doğrultuda her bir öz vektörün devrik vektörü ile standartlaştırılmış veri matrisi çarpılarak birinci temel bileşen olan il idari kapasite skorları bulunmaktadır. Tablo 19'da illerin idari kapasite temel bileşen skorları verilmektedir.

Tablo 19. İl İdari Kapasite Endeksi (Temel Bileşen Skoru)

İl	Skor	İl	Skor	İl	Skor
1. Zonguldak	1,29	28. Tunceli	,52	55. Elazığ	-,06
2. Eskişehir	1,22	29. Samsun	,50	56. Yozgat	-,13
3. Ankara	1,21	30. Muğla	,50	57. Aksaray	-,15
4. Edirne	1,13	31. Kırşehir	,46	58. Gümüşhane	-,29
5. Isparta	1,10	32. Kırıkkale	,45	59. Erzurum	-,34
6. İzmir	1,06	33. Burdur	,45	60. Çankırı	-,36
7. Çanakkale	1,02	34. Bilecik	,42	61. Kahramanmaraş	-,43
8. Denizli	,98	35. Kayseri	,41	62. Ardahan	-,45
9. Bursa	,92	36. Yalova	,40	63. Bayburt	-,45
10. Trabzon	,92	37. Sinop	,39	64. Adıyaman	-,51
11. Kocaeli	,91	38. Kastamonu	,37	65. Osmaniye	-,71
12. Balıkesir	,89	39. Sakarya	,35	66. Kars	-,72
13. Bolu	,82	40. Konya	,32	67. Gaziantep	-,75
14. Antalya	,79	41. Artvin	,28	68. Diyarbakır	-,79
15. İstanbul	,78	42. Ordu	,27	69. Bingöl	-,88
16. Mersin	,74	43. Tokat	,26	70. Van	-1,06
17. Nevşehir	,71	44. Karaman	,25	71. Bitlis	-1,11
18. Rize	,71	45. Manisa	,24	72. Batman	-1,15
19. Tekirdağ	,66	46. Hatay	,16	73. Iğdır	-1,29
20. Kırklareli	,65	47. Afyonkarahisar	,13	74. Kilis	-1,36
21. Kütahya	,63	48. Düzce	,12	75. Siirt	-1,82
22. Karabük	,62	49. Sivas	,11	76. Muş	-1,87
23. Uşak	,59	50. Malatya	,11	77. Mardin	-2,08
24. Aydın	,59	51. Adana	,05	78. Şanlıurfa	-2,09
25. Amasya	,56	52. Çorum	,03	79. Ağrı	-2,15
26. Giresun	,55	53. Bartın	-,03	80. Hakkari	-3,30
27. Erzincan	,54	54. Niğde	-,04	81. Şırnak	-3,81

Tablo 19’da verilen il idari kapasite temel bileşen skorları, iller için idari kapasite endeksi olarak kabul edilmiş ve en yüksek değerden en düşük değere olacak şekilde iller sıralanmıştır. Öncelikle sonuç göstergelerinin her bir il için farklılık göstermesi, temel bileşen skoruna da yansımaktadır. İl idari kapasite skorları 0 ortalama ile (1,29 ve -3,28) ranj aralığında dağılmaktadır. Dolayısıyla illerin idari kapasiteleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır şeklindeki sıfır hipotezi yanlıştır. Böylece “H2: Türkiye’de illerin idari kapasiteleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır” şeklindeki araştırma hipotezi aksi doğrulanana kadar kabul edilmiştir.

Temel bileşen skoru ile elde edilen idari kapasite endeks sıralamasına göre en yüksek endeks değerine sahip iller sırasıyla Zonguldak, Eskişehir ve Ankara olurken, en düşük skora sahip iller ise Şırnak, Hakkari ve Ağrı olmuştur. İllerin nüfus, büyüklük, bölge ve kamu bütçe ve yatırımları açısından değerlendirilmeleri ilerleyen başlıklarda yapılacaktır.

Tablo 20’de her bir göstergenin, temel bileşen skoru ile korelasyonunu veren il idari kapasite temel bileşen matrisi verilmektedir. Göstergelerin temel bileşen ile korelasyon yönü (pozitif-negatif), Tablo 18’de öngörülen katkı yönü ile birebir tutarlıdır. Göstergelerin teorik olarak idari kapasiteye katkısı ile analiz sonucu ortaya çıkan katkı yönünün uyuşması, il idari kapasite genel nedensel faktörünün göstergeleri temsil etmesi bakımından oldukça önemli bir sonuçtur.

Tablo 20. İl İdari Kapasite Temel Bileşen Matrisi

	Temel Bileşen
Vergilendirme Düzeyi	,286
Vergi Tahsilat Oranı	,447
Okul Öncesi Net Okullaşma	,585
Test Skorları	,752
Hekim Başına Başvuru Sayısı	-,267
5 Yaş Altı Ölüm Hızı	-,819
Suç Artış Oranı	-,383
Trafik Kaza Oranı	-,849
Hava Kirliliği (PM10)	-,221
Çevre ve Şehircilik İl Md. İdari Para Cezaları	,146
Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet	,479
CİMER’e Yapılan Başvuru Oranı	-,807

İl idari kapasite göstergelerinin temel bileşen ile pozitif yönlü en yüksek korelasyonu sırasıyla test skoru, net okullaşma oranı ve vergi tahsilat oranı ile olurken, en düşük korelasyon il çevre idari para cezası, vergilendirme düzeyi ve vergi tahsilat oranı ile gerçekleşmiştir. Temel bileşen ile negatif yönlü en yüksek korelasyon katsayısına trafik kaza oranı, 5 yaş altı ölüm hızı ve CİMER başvuru oranı sahip olurken, en düşük katsayı hava kirliliği, hekim başına başvuru ve suç artış oranı ile gerçekleşmiştir.

İllerin idari kapasite endeksinin temel bileşen analizi ile oluşturulmasının yanında göstergelere eşit ağırlık verilen bileşik endeks uygulamasının da hem değerlendirme hem de karşılaştırma açısından yapılması gerekmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu illerde yaşam endeksi, bileşik endeks uygulaması ile oluşturulmuştur. Bileşik endeksler, çeşitli amaçlarla üretilen göstergelerin toplulaştırılmış şeklidir ve genel olarak birim (ülke, bölge, il vb.) karşılaştırılmasında kullanılmaktadır. Bileşik endeks uygulaması; “göstergelerin seçimi, gösterge değerlerinin normalleştirilmesi, ağırlıklandırılması ve toplulaştırılması gibi farklı aşamalardan meydana gelmektedir”. “Farklı ölçü birimlerinden elde edilen veri setinin karşılaştırılabilir olması için gösterge değerlerinin normalleştirilmesi gerekmektedir”. İl idari kapasite endeksi göstergelerinin normalize edilmesinde min-maks yöntemi kullanılmıştır. “Min-maks, göstergeleri (0,1) aralığında normalize eden bir yöntemdir ve endekse katkı yönü negatif olan göstergeler endeks hesabına ters kodlanmış olarak katılmıştır” (TÜİK, 2017).

$$G_i = \frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} \quad \tilde{G}_i = 1 - \frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}}$$

x_i = Gösterge değeri

x_{min} = Göstergenin aldığı minimum değer

x_{max} = Göstergenin aldığı maksimum değer

Bileşik endeks hesabı “göstergelerin eşit ağırlık aldığı hiyerarşik eşit ağırlıklandırma yöntemine göre yapılmıştır”. Bu yöntemle göre gösterge ağırlıkları aşağıdaki gibidir (TÜİK, 2017);

$$\text{Gösterge sayısı (n)} \rightarrow W_G = \frac{1}{n}$$

“Her bir normalize edilmiş gösterge değerinin gösterge ağırlığı ile çarpılması ve bu çarpımların toplulaştırılması ile genel skor değeri elde edilmiştir. Genel skor değerinin elde edilmesinde kullanılan toplulaştırma yöntemi aşağıdaki gibi ifade edilebilir” (TÜİK, 2017);

Genel skor değeri = $\sum (W_{G_i} * G_i)$

W_{G_i} = Göstergenin ağırlığı

G_i = Normalleştirilmiş gösterge değeri

Tablo 21. İl İdari Kapasite Genel Endeks Sıralaması (Bileşik Endeks Uygulaması)

İl	Skor	İl	Skor	İl	Skor
1. Zonguldak	,76	28. Samsun	,60	55. Çorum	,54
2. Ankara	,70	29. Uşak	,60	56. Gümüşhane	,54
3. Isparta	,68	30. Amasya	,59	57. Erzurum	,53
4. Eskişehir	,67	31. Muğla	,59	58. Bartın	,53
5. İzmir	,67	32. Kırklareli	,59	59. Çankırı	,52
6. Edirne	,67	33. Kütahya	,59	60. Bayburt	,52
7. Bolu	,65	34. Kayseri	,59	61. Niğde	,52
8. Rize	,65	35. Kastamonu	,59	62. Aksaray	,52
9. İstanbul	,65	36. Konya	,59	63. Kars	,50
10. Denizli	,65	37. Sinop	,58	64. Kahramanmaraş	,50
11. Çanakkale	,65	38. Sakarya	,58	65. Adıyaman	,50
12. Kocaeli	,65	39. Yalova	,58	66. Diyarbakır	,49
13. Trabzon	,65	40. Ordu	,58	67. Bingöl	,48
14. Bursa	,64	41. Bilecik	,58	68. Van	,48
15. Kırıkkale	,63	42. Burdur	,57	69. Bitlis	,48
16. Balıkesir	,63	43. Manisa	,57	70. Gaziantep	,47
17. Antalya	,62	44. Tokat	,57	71. Osmaniye	,46
18. Tunceli	,62	45. Hatay	,57	72. Kilis	,44
19. Artvin	,62	46. Malatya	,57	73. Batman	,44
20. Aydın	,61	47. Karaman	,57	74. Siirt	,39
21. Nevşehir	,61	48. Sivas	,56	75. Iğdır	,39
22. Kırşehir	,61	49. Afyonkarahisar	,55	76. Mardin	,36
23. Mersin	,61	50. Elazığ	,55	77. Ağrı	,35
24. Giresun	,61	51. Yozgat	,55	78. Muş	,35
25. Erzincan	,61	52. Adana	,55	79. Şanlıurfa	,34
26. Karabük	,61	53. Ardahan	,55	80. Hakkari	,26
27. Tekirdağ	,61	54. Düzce	,55	81. Şırnak	,22

Tablo 21’de bileşik endeks uygulaması ile elde edilen illerin idari kapasite endeksi sıralaması verilmektedir. Göstergelere eşit ağırlık verilmesiyle elde edilen sonuçlar, temel bileşen skorunda olduğu gibi (0.76 – 0.22) ranj aralığında dağılmakta ve illerin idari kapasitesi arasında anlamlı bir farklılık vardır hipotezini doğrulamaktadır. Endeks değerinin 1’e yakın olması ilin idari kapasitesinin yüksekliğini, 0’a yakın olması ise düşük olduğunu göstermektedir. Bileşik endeks uygulaması sonuçlarına göre idari kapasite skoru en yüksek iller sırasıyla Zonguldak, Ankara ve Isparta olurken, en düşük

iller ise Şırnak, Hakkari ve Şanlıurfa olmaktadır. Sıralamada birtakım değişiklikler olmakla birlikte temel bileşen skoru ile göstergelere eşit ağırlık verilen bileşik endeks skoru arasında mükemmel yakın ($r = 0,98$) bir korelasyon bulunmaktadır. Dolayısıyla temel bileşen skorunun isabetliliği açısından iki skor arasındaki tutarlılık oldukça önemlidir. Yine de çalışmanın devamında bulgular değerlendirilirken, il idari kapasite endeksi olarak kabul edilen temel bileşen skoru esas alınacaktır.

4.2. COĞRAFİ BÖLGELERE İLİŞKİN BULGULAR

İllerin idari kapasite endeksinin coğrafi bölgelere göre dağılımının değerlendirilmesi, bölgesel politikalara ışık tutması bakımından oldukça önem arz etmektedir. Bir önceki bölümde ele alındığı gibi idari kapasite yalnızca iller arasında farklılık göstermemekte aynı zamanda bölgeler arasında da ciddi farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir. Tablo 22’de il idari kapasite endeks değerlerinin coğrafi bölgelere göre dağılımı verilmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde Marmara ve Ege bölgelerinin daha yüksek, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin ise daha düşük idari kapasite endeks ortalamasına sahip olduğu söylenebilir. Akdeniz, İç Anadolu ve Karadeniz bölgelerinin ise Türkiye ortalamasına yakın olmakla birlikte yine ortalamanın üzerinde bir idari kapasite endeks ortalamalarına sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

Nüfus yoğunluğunun ve kentleşme düzeyinin yüksek olduğu Marmara Bölgesi’nde 0,74 ortalama endeks değeri ile en yüksek idari kapasiteye sahip olan bölge olduğu söylenebilir. Standart sapmasının nispeten düşüklüğü yine bu bölgedeki iller arasında kapasite farklılığının diğer bölgelerdekine nazaran daha düşük olduğunu ortaya çıkmaktadır. Marmara Bölgesi’nde yer alan tüm illerin idari kapasite endeksi Türkiye ortalamasının üzerindedir. İdari kapasitesi en yüksek Marmara Bölgesi illeri sırasıyla Edirne, Çanakkale ve Bursa olurken, en düşük iller ise Sakarya, Yalova ve Bilecik olmaktadır.

Tablo 22. İl İdari Kapasite Endeksi'nin Coğrafi Bölgelere Göre Betimsel İstatistiği

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
Marmara Bölgesi	11	,35	1,13	,74	,26
Ege Bölgesi	8	,13	1,06	,59	,32
Akdeniz Bölgesi	8	-,71	1,10	,27	,62
İç Anadolu Bölgesi	13	-,36	1,22	,34	,48
Karadeniz Bölgesi	18	-,45	1,29	,38	,42
Doğu Anadolu Bölgesi	15	-3,81	,54	-1,06	1,27
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	8	-2,09	-,51	-1,32	,62

10 milyonun biraz üzerinde nüfusıyla Ege Bölgesi, idari kapasite endeks ortalaması bakımından 0,59 ortalama ile ikinci sırada yer almaktadır. Standart sapmasının 0.32 olması yine bu bölgedeki iller arasındaki idari kapasite endeks skorunun birbirine nispeten yakın olduğunu göstermektedir. Ege Bölgesi'ndeki 8 ilin tümünün, Türkiye ortalamasının üzerinde idari kapasite endeks skorlarına sahip olduğu gözlemlenmektedir. Ege Bölgesi'nde en yüksek idari kapasite endeksine sahip iller sırasıyla İzmir, Denizli ve Kütahya olurken, en düşük iller ise Afyonkarahisar, Manisa ve Muğla olmaktadır.

Akdeniz Bölgesi üçüncü en düşük idari kapasite endeks ortalamasına sahip bölgedir. Ancak 0.27 ortalama endeks değeri ile yine de Türkiye ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Görece yüksek standart sapmanın olduğu Akdeniz Bölgesi'nde idari kapasite endeks ortalaması altında kalan iller aynı zamanda bölgenin en düşük idari kapasite endeks skoruna sahip Osmaniye ve Kahramanmaraş'tır. Bu iller, ortalamanın çok az üzerinde skora sahip Adana ili ile birlikte düşünüldüğünde, düşük kapasite ortalamasına sahip Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne yakın konumda yer almaktadırlar. Akdeniz Bölgesi'nin en yüksek idari kapasite endeksine sahip iller ise sırasıyla Isparta, Antalya ve Mersin olmaktadır.

İç Anadolu Bölgesi 0,34 idari kapasite endeks ortalaması ile bölgeler arasında dördüncü sırada yer almaktadır. 13 milyona yakın nüfusu ile 13 ilin endeks ortalaması yine Türkiye ortalamasının üzerinde yer almakta ancak dört ilin endeks değeri ülke ortalaması altında kalmaktadır. Bu iller sırasıyla Çankırı, Aksaray, Yozgat ve Niğde'dir.

İç Anadolu Bölgesi'nde en yüksek idari kapasiteye sahip iller sırasıyla Eskişehir, Ankara ve Nevşehir'dir. Bu illerin dışında kalan İç Anadolu Bölgesi illerinin idari kapasitesi birbirine yakın değerler almaktadır.

İl sayısı en fazla coğrafi bölge olan Karadeniz Bölgesi'nde idari kapasite endeks ortalaması 0.38 ile Marmara ve Ege Bölgesi'nin ardından üçüncü en iyi bölge olarak karşımıza çıkmaktadır. İl sayısı fazla olmasına rağmen standart sapması nispeten düşük sayılabilir. İl idari kapasite endeksi ülke ortalamasının altında kalan iller Bayburt, Gümüşhane ve Bartın olmaktadır. Sırasıyla Zonguldak, Trabzon ve Bolu illeri ise Karadeniz Bölgesi'nin en yüksek idari kapasite endeks değerine sahip illeridir.

Doğu Anadolu Bölgesi, nüfus yoğunluğu düşük, 15 il ve 7 milyona yakın nüfusuyla ülke ortalamasının altında il idari kapasite endeks ortalamasına sahip bir coğrafi bölgedir. İller arasındaki idari kapasite endeks değerlerinin, diğer bölgelere nazaran 1,06 standart sapma ile birbirinden farklı olduğu gözlemlenmiştir. İl idari kapasite endeks değeri ülke ortalaması üzerinde olan ve aynı zamanda bölgenin en yüksek kapasite skoruna sahip yalnızca üç il bulunmaktadır. Bu iller sırasıyla Erzincan, Tunceli ve Malatya illeridir. Şırnak, Hakkari ve Ağrı illeri Doğu Anadolu Bölgesi'nin en düşük idari kapasite skoruna sahip illeridir.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise - 1,32 ortalama ile idari kapasite endeks ortalamasının en düşük olduğu coğrafi bölgedir. Aynı zamanda Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan illerin tümü, idari kapasite ülke ortalamasının altında bulunmaktadır. İdari kapasite endeks skoru bakımından bölgede nispeten iyi durumda olan iller sırasıyla Adıyaman, Gaziantep ve Diyarbakır olurken, en düşük endeks değerine sahip iller ise Şanlıurfa, Mardin ve Kilis illeri olmaktadır. Genel olarak Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan illerin nispeten daha düşük idari kapasite endeks skoruna sahip olması, bu illerdeki uzun süredir terörle mücadele ve güvenlik sorunlarının bu çalışmada kullanılan çıktı göstergelerine olumsuz yansımalarıyla açıklanabileceğini belirtmek gerekir. Her ne kadar ilin idari kapasitesi, il yönetiminin kamu hizmet çıktılarında karşılık bulacağı varsayılsa da sonuç göstergelerini etkileyen terör ve güvenlik sorunu gibi bir dış faktörler kamu hizmetlerine yansımakta ve ilin idari

kapasitesini zayıflatmaktadır. Dolayısıyla bu illerde kapasite geliştirme çabaları bu etmenler dikkate alınarak ele alınması gerekmektedir.

4.3. İLLERİN NÜFUS BÜYÜKLÜĞÜNE İLİŞKİN BULGULAR

İllerin demografik özelliklerine göre idari kapasitesinin ne yönde şekillendiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle illerin nüfus büyüklüğünün ve mahalli idare statüsünün, il idaresinin kapasitesinde belirgin farklılaşmaya yol açıp açmadığı, kapasite geliştirme çalışmaları adına önemli bir bilgi sağlayabilecektir. Varsayımsal olarak nüfus büyüklüğü fazla olan illerin kamu sorunları ve hizmetleri açısından daha karmaşık bir düzleme sahip olduğu ve daha fazla mali ve idari desteğin sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla illerin idari kapasite geliştirme çabalarında nüfusun ya da mahalli idare statüsünün dikkate alınıp alınmayacağı önem arz etmektedir.

Öncelikle il idare kapasite endeksi ile 2018 yılı il nüfusu arasında dikkate değer düzeyde anlamlı bir korelasyon bulunmamaktadır ($r = 0,18$; $p = 0,106$). Yine de pozitif yönde $p = 0.1$ anlamlılık düzeyine yaklaşan zayıf da olsa bir korelasyon katsayısı bulunmaktadır. Tablo 23'te il idari kapasite endeksinin il nüfusuna göre betimsel istatistiği verilmektedir. 1 milyon ve üzeri nüfus büyüklüğüne sahip 23 ilin ortalama idari kapasite endeksi 0,28 ile görece daha yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Bu iller içerisinde ülke ortalaması altında kalan iller Şanlıurfa, Van, Diyarbakır, Gaziantep ve Kahramanmaraş'tır. İdari kapasite endeksi en yüksek, 1 milyon ve üzeri nüfus büyüklüğüne sahip iller ise Ankara, İzmir ve Denizli olmaktadır.

Tablo 23. İl İdari Kapasite Endeksi'nin İl Nüfusuna Göre Betimsel İstatistiği

Nüfus	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
1 milyon ve üzeri	23	-2,09	1,21	,28	,81
500bin – 1 milyon	20	-3,81	1,29	-,22	1,27
250bin – 500bin	24	-3,30	1,13	-,05	1,08
250bin ve altı	14	-1,36	,62	-,07	,66

Bulgular arasında en dikkat çekici sonuç ise 500bin ve 1 milyon arasındaki nüfus büyüklüğüne sahip illerin idari kapasite endeksi ortalamasının $-0,22$ ile nispeten düşük olmasıdır. Özellikle Şırnak, Mardin ve Ağrı gibi idari kapasite değeri oldukça düşük illerin bu nüfus büyüklüğü içerisinde yer alması, ortalamanın aşağı yönde oluşmasını sağlamaktadır. Yine bu durumu destekleyici bir diğer bulgu ise standart sapmasının $1,27$ ile bir hayli yüksek olmasıdır. Nüfusu 500bin ve 1 milyon arasında bulunan 20 il içerisinde en yüksek idari kapasite endeksine sahip olan iller Zonguldak, Eskişehir ve Çanakkale olmaktadır.

Diğer yandan 250bin ve 500bin arasında nüfus büyüklüğüne sahip illerin endeks ortalaması, görece ülke ortalamasına yakın olmakla birlikte yine de aşağısındadır. Hakkari, Muş ve Siirt gibi oldukça düşük idari kapasite endeksine sahip olan iller bu nüfus büyüklüğü içerisinde yer almaktadır. Edirne ve Isparta ise bu nüfus büyüklüğü sınıflamasının içerisinde görece en yüksek idari kapasite skoru ile diğer illerden ayrışmaktadır.

Büyük oranda yeni kurulan illerden oluşan, nüfusu 250bin'in altında kalan iller $-0,07$ endeks ortalamasına sahip toplamda 14 ildir. Diğer nüfus sınıflandırmalarına göre bu illerin en düşük standart sapmaya sahip olduğu gözlemlenmekte ve dolayısıyla aralarında görece kapasite farklılıklarının daha düşük düzeyde olduğu ortaya çıkmaktadır. Nüfusu 250bin'in altında kalan iller arasında idari kapasitesi en düşük iller aynı zamanda sınır illeri olan Kilis ve Iğdır olmaktadır. En yüksek idari kapasite endeksine sahip olan iller ise maksimumu $0,62$ olmakla birlikte Karabük, Erzincan ve Tunceli olmaktadır.

4.4. İLLERİN MAHALLİ İDARE STATÜSÜNE İLİŞKİN BULGULAR

İllerin idari kapasitesine, o ilin mahalli idare statüsünün nispi katkısı olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere 6360 sayılı yasa değişikliği ile Türkiye'de toplam 30 ilin mahalli idare statüsü büyükşehir belediye olarak tayin edilmiştir. Asgari nüfusunun 750bin olduğu bu illerden sadece yedisi 1 milyonun altında nüfus büyüklüğüne sahiptir. Tablo 24'te il idari kapasite endeksinin ilin mahalli idare

statüsüne göre betimsel istatistiği verilmektedir. Büyükşehir belediye statüsüne sahip 30 ilin ortalama idari kapasite endeks değeri 0,24 ile ülke ortalamasının üzerindedir. Belediye statüsüne sahip illerin ortalama idari kapasite endeks değeri ise ülke ortalamasının altında -0,14 şeklindedir. Bağımsız örneklemeler için t-testi uygulandığında bu ortalamalar arasındaki fark $p = 0,1$ düzeyinde ($t = 1,72$; $p = 0,08$) istatistiksel olarak anlamlıdır.

Tablo 24. İl İdari Kapasite Endeksi'nin İlin Mahalli İdare Statüsüne Göre Betimsel İstatistiği

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
Büyükşehir Belediye	30	-2,09	1,22	,24	,86
Belediye	51	-3,81	1,29	-,14	1,06

Büyükşehir belediye statüsünün il idari kapasitesine olası nispi katkısının ayrı bir araştırma tasarımı ile belirlenmesi gerekmektedir. Her ne kadar ortalamalar arasındaki fark anlamlı olsa da Şanlıurfa, Mardin ve Van gibi büyükşehir statüsüne sahip illerin idari kapasitesi oldukça düşük seviyede bulunmaktadır. Bu illerin yanı sıra büyükşehir statüsüne sahip Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep ve Kahramanmaraş illeri de ülke ortalamasının altında idari kapasite endeks skoruna sahiptir. Büyükşehir belediye statüsüne sahip en yüksek idari kapasite endeks değerine sahip iller ise sırasıyla Eskişehir, Ankara ve İzmir'dir.

4.5. İLLERİN BÜTÇE GİDERLERİNE İLİŞKİN BULGULAR

İllerin idari kapasite endeks değerlerinin bütçe giderlerine göre şekillenip şekillenmediği önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurumlarının en önemli girdi kalemlerinden birisi şüphesiz kendilerine ayrılan bütçe giderleridir. Dolayısıyla illerin 2018 yılı merkezi bütçe harcamaları göz önünde bulundurulduğunda il idari kapasitesinin olası farklılıklarının ele alınması gerekmektedir. İllerin merkezi bütçe giderleri (harcamaları) arasında personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu ödemeleri, mal ve hizmet alımları, kamu hizmet giderleri, sermaye giderleri vb. ekonomik ve fonksiyonel harcamalar bulunmaktadır. Bu açıdan ele alındığında çıktı

odaklı idari kapasite skorunun, girdi değerlerinin bir fonksiyonu olup olmadığı hakkında fikir verebilecektir.

2018 yılı merkezi bütçe giderlerinin illere göre dağılımı ele alındığında merkezden hariç en yüksek bütçe harcamasının 74 milyar TL ile Ankara’da, en düşük harcamanın ise 609 milyon TL ile Bayburt ilinde gerçekleştiği gözlemlenmektedir. İllerin 2018 yılında Türkiye genelinde toplamda 382 milyar 240 milyon TL, ortalama ise 4 milyar 719 milyon TL merkezi bütçe harcaması gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir.

Tıpkı nüfus büyüklüğünde olduğu gibi idari kapasite skoru ile illerin bütçe giderleri arasında dikkate değer bir ilişki bulunmamakla birlikte $p = 0.1$ düzeyine yaklaşan pozitif yönde bir korelasyon katsayısı ($r = 0,18$; $p = 0,104$) bulunmaktadır. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki illerin terörle mücadele kapsamında daha düşük idari kapasiteye ve bununla birlikte daha fazla savunma harcamasına sahip olması göz önüne bulundurulduğunda bu illerin uç değer etkisi oluşturabileceği söylenebilir. Savunma, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri giderleri analize dâhil edilmediğinde katsayı çok az artmakla birlikte $p = 0.1$ düzeyinde anlamlı bir sonuç ortaya çıkmaktadır ($r = 0,19$; $p = 0,082$). Yine de bulgular, Lodge ve Weigrich (2014) ve Rotberg (2014)’in belirttiği biçimsel yapı ve süreçler, otomatik olarak belirli çıktı oluşturmamaktadır şeklindeki savı kısmen doğrulamaktadır.

Tablo 25. İl İdari Kapasite Endeksi’nin İlin Bütçe Giderlerine Göre Betimsel İstatistiği

Bütçe Giderleri	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
5 milyar TL ve üzeri	19	-2,09	1,21	,24	,88
4 ve 5 milyar TL arası	7	-3,81	1,22	-,62	1,74
3 ve 4 milyar TL arası	8	-3,30	1,10	,03	1,39
2 ve 3 milyar TL arası	14	-2,15	1,29	-,15	1,11
1 ve 2 milyar TL arası	25	-1,87	,82	,12	,68
1 milyar TL ve altı	8	-1,36	,42	-,19	,59

Tablo 25’te il idari kapasite değerlerinin ilin bütçe harcamalarına göre betimsel istatistiği verilmektedir. En yüksek merkezi bütçe giderine sahip 19 ilin idari kapasite endeks ortalaması 0,24 ile ülke ortalamasının üzerinde bulunmaktadır. Korelasyon

katsayısındaki düşüklükten de anlaşılabilceği bütçe giderlerindeki düşüş, idari kapasite endeks ortalamasında doğrusal bir düşüş şeklinde karşılık bulmamaktadır. Özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki illerin hem nüfus açısından hem de güvenlik harcamaları bakımından yüksek bütçe gideriyle birlikte idari kapasitesinin görece düşük olması uç değer etkisi yaratmakta ve endeks ortalamasını düşürmektedir. 4 ve 5 milyar TL arası bütçe giderine sahip 7 il içerisinde Mardin ve Şırnak illerinin oldukça düşük idari kapasite değerine sahip olması ve ortalamının -0,62 şeklinde oluşması bu duruma örnek gösterilebilir. Aynı şekilde 2 ve 5 milyar TL arası bütçe giderine sahip illerin idari kapasite endeks değerinin standart sapmasının görece yüksek olması bu durumu doğrulamaktadır. Ağırlıklı olarak görece yeni kurulan illerden oluşan 1 milyar TL ve altı bütçe giderine sahip 8 ilin standart sapması oldukça düşüktür ve ortalaması -0,19 ile ikinci en düşük ortalama değerini vermektedir.

4.6. YENİ KURULAN İLLERE İLİŞKİN BULGULAR

Honadle (2001: 83)'a göre kurumların daha çok deneyime sahip olması, yeni sorumlulukları üstlenecek düzeyde idari kapasiteye sahip olabileceğinin göstergesi olabilmektedir. Dolayısıyla örneklem grubunda yer alan 81 ilin, il yönetimi tecrübesinin, o ilin idari kapasitesinde karşılık bulup bulmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Böylece kapasite geliştirme çalışmalarında görece deneyimsiz il yönetimlerine ayrı bir program uygulanabilecektir.

Türkiye'de 81 ilin büyük bir çoğunluğu (55 il) Cumhuriyet öncesi dönemde kurulmuştur. 1930 ve 1940 yılları arasında Hatay, Hakkari, Bitlis, Artvin, Bingöl, Rize ve Tunceli olmak üzere yedi; 1950 ve 1960 yılları arasında Sakarya, Adıyaman, Kırşehir, Nevşehir ve Uşak olmak üzere beş; 1980 ve 1990 yılları arasında Şırnak, Batman, Aksaray, Kırıkkale, Bayburt ve Karaman olmak üzere altı; 1990 yılı sonrasında ise Düzce, Iğdır, Karabük, Osmaniye, Yalova, Ardahan, Bartın ve Kilis illeri olmak üzere sekiz il kurulmuştur.

Tablo 26. İl İdari Kapasite Endeksi'nin İlin Kuruluş Tarihine Göre Betimsel İstatistiği

Kuruluş Tarihi	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
Cumhuriyet öncesi	55	-2,15	1,29	,17	,88
1930 - 1940 arası	7	-3,30	,71	-,52	1,41
1950 - 1960 arası	5	-,51	,71	,32	,48
1980 - 1990 arası	6	-3,81	,45	-,81	1,57
1990'dan sonrası	8	-1,36	,62	-,34	,74

Tablo 27'de il idari kapasite endeksinin ilin kuruluş tarihine göre betimsel istatistiği verilmektedir. Cumhuriyet öncesi kurulan illerin ortalama endeks değeri 0,17 ile ülke ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Cumhuriyet sonrası kurulan illerin ise (minimumu -3,81, maksimumu 0,71 olmak üzere) genel endeks ortalaması -0,37'dir. Cumhuriyet sonrası kurulan illerden yalnızca 1950 ve 1960 yılları arasında kurulan 5 ilin idari kapasite ortalaması 0,32 ile ülke ortalaması üzerinde yer almaktadır. Sonuç olarak 1950'lerde kurulan iller hariç olmak üzere Cumhuriyet sonrasında kurulan illerin idari kapasitesinin nispeten düşük olduğu söylenebilir.

Tez çalışmasının analiz ve bulguları genel olarak değerlendirildiğinde göstergelerin anlamlı bir temel bileşen oluşturduğu, genel nedensel faktörün il idari kapasite endeksi olarak kabul edildiği ve iller arasında anlamlı bir idari kapasite farklılığı olduğu sonucuna varılmaktadır. Bunların birlikte elde edilen idari kapasite endeks değerlerinin bölgelere göre dengesiz dağıldığı, özellikle doğu ve güneydoğu Anadolu bölgesinde idari kapasite yetersizliğinin kümelendiği göze çarpmaktadır. Ayrıca illerin nüfus büyüklüğü ve mahalli idare statüsü açısından idari kapasitelerinin kısmen de olsa farklılık gösterebildiği ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan önemli bir girdi göstergesi sayılabilecek illerin bütçe giderleri ile idari kapasite arasında önemli derecede bir ilişki tespit edilememiştir. Son olarak nispeten yeni kurulan illerin idari kapasite açısından diğer illere göre daha geride olduğu sonucu bulgular arasındadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tez çalışmasında kapasite, devlet kapasitesi, idari kapasite kavramları ayrıntılı olarak incelenmiş, bu kavramlar çerçevesinde Türkiye’de il idaresinin tüm yönleriyle değerlendirilmesi yapılarak mevcut veriler ışığında illerin idari kapasite endeksi oluşturulmaya çalışılmıştır. Literatürde de belirtildiği üzere idari kapasite birimler arasında farklılık göstermekte, kapasite geliştirme politika ve uygulamaları adına bu farklılıkların ortaya konulması gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de il idaresinin idari kapasite yönünden incelenmesi, ölçülmesi ve söz konusu farklılıkların tespit edilmesi, mülki idarenin geleceğiyle birlikte illerin kamu hizmet ve politikalarının daha sağlıklı işlemesi adına oldukça önem arz etmektedir.

Öncelikle kapasite kavramının herhangi bir yönetsel birimin özelliği olarak literatürde tanım birliğinin olmadığını belirtmek gerekmektedir. Kabiliyet, yetenek ya da içsel bir özellik olarak ifade edilen kapasitenin değerlendirilmesi, örgütün tüm yönleriyle ele alınmasını beraberinde getirmektedir. Burada hesaba katılması gereken bir diğer husus ise kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiği ile ilgilidir. Kavramsal muğlaklığa da sebep olan bu durum, örgütün bir girdi ve süreç olarak ele alınmasının yanında ortaya koymuş olduğu sonuç bakımından da değerlendirilmesini içermektedir. Geniş ya da dar anlamda ele alınmış olsun, kapasite terimi farklı bağlamlara ve analiz birimlerine uygulanabilen, farklı yazarlar ve kuruluşlar tarafından tanımlanmış çekirdek bir kavramdır. Kapasite inşası ya da geliştirme ise kamu yönetimi literatüründe bir politika uygulama aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatür incelendiğinde örgütlerde kapasiteyi belirleyen unsurların neler olabileceğine dair farklı yaklaşımlar söz konusudur. Teorisyenler kapasiteyi değerlendirirken kavramı daha çok yönetsel işleve yönelik ya da bütüncül olarak ele aldığı gözlemlenmektedir.

Kapasitenin ulus devletler açısından ele alındığı ve birçok ölçüm girişimi ile değerlendirildiği kavram ise devlet kapasitesidir. Burada sorulan soru bazı devletlerin daha yetenekli olup olmadığıyla ilgilidir. Bununla birlikte devlet kapasitesi ile yakından ilintili olgu olan yönetsel güç, M. Mann tarafından merkezi bir devletin kurumsal kapasitesi olarak tanımlanmıştır. Devletin gücü ve kabiliyeti gibi kavramlarla aslında

Michael Mann'ın devletin yönetsel gücü olarak adlandırdığı olgu incelenmektedir. Bu doğrultuda uluslararası kuruluşlar ve uzmanlar tarafından gerçekleştirilen araştırmalarda devlet kapasitesini etkileyen faktörlerin yanı sıra güçlü veya zayıf (kırılgan) devlet olguları incelenmekte ve birtakım endeksler yardımıyla ülkeler sıralanmaktadır. Devlet kapasitesi ulus-altı idari mekanizmalarla açık bir şekilde ilgili olmasa da alt birimlerin kapasitesi açısından yararlı bilgiler sunabilmektedir.

Kamu hizmet ve politikalarının, idari kapasite olmaksızın etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilemeyeceği öne sürülmektedir. Toplumsal düzenin sağlanması, yönetsel sistemin sürdürülebilirliği, kamu hizmetlerini geliştirme ve sunma kabiliyetini içeren idari kapasite, idarenin kara kutusunu oluşturmaktadır. İdari kapasitenin, ortaya koyduğu sonuçlar açısından ele alınması oldukça önemlidir. Yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte kamu kurum ve kuruluşlarının etkin ve verimli işleyebilmesi, kurumsal düzeyde güçlü bir idari kapasitenin mevcudiyetine bağlı olmaktadır. Sonuç olarak idari kapasite olmaksızın, herhangi bir yönetsel politika ve uygulamanın başarıyla sonuçlanamayacağı ifade edilmektedir.

Diğer yandan idari kapasitenin, yönetimler için ortak sayılabilecek evrensel niteliklere sahip olup olmadığı konusunda literatürde anlaşmazlık söz konusudur. Buna istinaden kapasite kavramında olduğu gibi tanımlar oldukça geneldir ve kavramın geniş bir kabul görmemesinin sebebi olarak olgunun doğrudan gözlemini zor kılan soyut ve örtülü yönü ileri sürülmektedir. Yönetimin yetkinliği ve idari kapasitenin sınırlarının nereden başlayıp nerede biteceği ile ilgili sorular günümüzde de halen geçerliliğini korumaktadır. İdari kapasitenin bir örgütsel girdi, süreç ya da çıktı olup olmadığına yönelik sorulara verilen cevaplara göre gösterge seçimleri ve ampirik çalışmalar farklılaşabilmektedir.

İdari kapasitenin literatürde yaygınlık kazanmasında Avrupa Birliği'nin etkisi şüphesiz yadsınamaz. İdari kapasite, Avrupa Birliği tarafından topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması için gerekli olan kurumların oluşturulması olarak tanımlanmış, özellikle genişleme çabaları dâhilinde ülkelerin idari kapasitesine ve inşasına odaklanılmıştır. Aday ülkeler, AB'nin çok düzeyli yönetim sisteminde faaliyet

gösterebilecek yeterli idari kapasiteye sahip olduklarını göstermeleri gerekmektedir. Kopenhag kriterlerini belirlemeye yönelik ilk çabalarda ve devamında Avrupa Konseyi'nin idari yapıların düzenlenmesine yönelik kararlarında görüldüğü üzere yetkin idari yapıların varlığı veya kapasite gelişimi, birliğe katılım koşulu haline gelmiştir.

Literatür incelendiğinde kapasitenin ulusal ve ulus altı birimler düzeyinde değerlendirildiği gözlemlenmektedir ve tarihsel olarak Türk kamu yönetiminin taşradaki en stratejik kurumlarından olan il yönetimlerinin, idari kapasite kavramı ve tartışmaları ışığında ele alınması ve ölçümü gerekmektedir. Geçmişten günümüze il yönetimleri, taşrada kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu politikalarının uygulanmasında ve devlet vatandaş ilişkisinde asli bir kurumdur ve Türkiye'de idari kapasitenin değerlendirilmesi ve ölçümü için ideal bir analiz birimidir. İl yönetimlerinin tarihsel gelişimi, yapı ve faaliyetleri, yasal altyapısı, personel sistemi ve özellikleri bakımından değerlendirildiğinde genel olarak kapasite literatüründe tartışılan kıstaslar açısından donanımlı olduğu ve böylece idari kapasitesinin görece güçlü olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yine de il yönetiminin kolaylaştırıcı rolü ve donanımına ek olarak idari kapasitesinin gelişimine yönelik adımlar mevcut görünse de son yıllarda bölgeselleşme, merkezileşme ve yerelleşme adına il idari kapasitesinin zayıflamasına vesile olan uygulamalar göze çarpmaktadır.

Bu çalışmada iller arasında olası bir idari kapasite farklılığının tespit edilmesi amacıyla birtakım göstergeler üzerinden il idari kapasitesinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda il idari kapasitesi, kamusal çıktı göstergeleri üzerinden ikincil (hazır) veriler ile tek bir bileşen haline getirilerek endeks yardımıyla sıralanmıştır. Girdi göstergelerine yönelik ikincil veri kısıtı ve tüm illeri kapsayacak birincil veri analizinin güvenilirlik sorunu da dikkate alındığında Türkiye'de illerin idari kapasitesini ölçmek için ikincil verilerle biçimlendirici (çıktı) göstergelerin kullanımının isabetli olacağı sonucuna varılmıştır. Sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişimine de katkı sağlaması adına il yönetimi kapasitesi, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülmüştür. Bir diğer ifadeyle kamu hizmetlerini daha iyi sunma ya da yerine getirme yeteneği olarak tanımlanan kapasitenin il sistemi dâhilinde değerlendirilmesi, il idaresinin çıktı ölçümleri ile mümkün olmaktadır.

Çalışmada kamu hizmet sonuç göstergelerinin anlamlı bir idari kapasite skoru oluşturduğu ve aynı zamanda Türkiye’de illerin idari kapasiteleri arasında anlamlı bir farklılık bulunduğuna yönelik hipotezler oluşturulmuştur. Hipotezlerin test edilmesi için idari kapasite temel bileşen skorunun oluşumunda literatürde sonuç göstergeleri bakımından sıklıkla üzerinde durulan dört kapasite boyutu ele alınmıştır. Kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve meşruiyet olmak üzere dört temel boyut altında belirlenen on iki alt gösterge, il yönetimi kapasitesinin nedensel faktörü olarak değerlendirilmiştir. Kaynak elde etme kapasitesi, kapasite literatüründe de sıklıkla kullanılan vergi düzeyi ve vergi tahsilat oranı göstergelerinden; politika uygulama kapasitesi, vatandaşların il yönetiminin en önemli fonksiyonları olarak değerlendirdiği eğitim ve sağlık politikaları göstergelerinden; düzenleme kapasitesi ise beşeri alan olarak toplumsal güvenlik ile fiziki alan olarak çevre düzenlemelerinin sonuç göstergeleri üzerinden değerlendirilmiştir. Son olarak kurumsal meşruiyet boyutu, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyeti ve gerçekleştirmiş oldukları şikâyet başvuruları üzerinden ele alınmıştır.

Çok değişkenli analiz tekniği olan temel bileşenler analizi ile göstergelerin en fazla açıklanan ortak varyansı elde edilmiş ve birinci temel bileşen, idari kapasite genel nedensel faktörü (idari kapasite endeksi) olarak kabul edilmiştir. Elde edilen bulgular göstergelerin anlamlı bir idari kapasite temel bileşeni oluşturabileceği yöndedir. Aynı zamanda illerin idari kapasite değerleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır. Göstergelere eşit ağırlık verilen bileşik endeks uygulaması ile ortaya çıkan il sıralaması, temel bileşen sonucu elde edilen il sıralaması ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

Analiz ve bulguların coğrafi bölgelere göre değerlendirilmesi sonucu, bölgeler arasında idari kapasite yönünden dengesiz dağılım tespit edilmiştir. Özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan illerin idari kapasitesinin diğer bölge illerine göre nispeten düşük olduğu ve dolayısıyla idari kapasite eksikliğinin bölgesel olarak doğuda kümелendiği sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte illerin idari kapasitesi ile illerin nüfusu, mahalli idare statüsü ve bütçe giderleri arasında doğrusal olmakla birlikte istatistiksel olarak zayıf bir illiyet tespit edilmiştir. Görece yeni kurulan iller ise idari

kapasite bakımından daha önce kurulan illere göre nispeten düşük seviyede bulunmaktadır.

Tez çalışması sonucu elde edilen bulgular, idari kapasite literatürüne teorik olarak bir dizi katkı sağlamaktadır. Tıpkı devlet kapasitesi araştırmalarında olduğu gibi ülke içi türdeş birim karşılaştırmasında kapasite farklılığı ortaya çıkmaktadır. Bazı iller görece daha yetenekli iken kimi iller ise bu illerin gerisinde kalmaktadır. Bununla birlikte kamu kurumlarının idari kapasitesi ele alınırken kurumun hedeflerine ulaşma derecesi ele alınması gerekmektedir. Çalışmada kapasite geliştirme çabalarının daha çok sonucu değiştirebilecek önlemler üzerine alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’de AB projeleri kapsamında il yönetimi kapasitesi geliştirme çalışmalarının yapıldığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla bu ve benzeri çabaların girdi odaklı değil daha çok sonuç odaklı somut veriler üzerinden gerçekleşmesi gerekmektedir.

İdari kapasitenin evrensel bir formülü ya da ölçüm kriteri bulunmamaktadır. Ülkeden ülkeye ve hatta kurumdan kuruma değişiklik gösterebilmektedir. Kapasite, kurumların yapısı, faaliyetleri ve hedeflerine göre farklı özelliklerin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum sonuç odaklı kapasite ölçümünün doğal bir sonucudur. Türdeş olmayan tüm kamu kurumları için ortak sayılabilecek girdi odaklı idari kapasite özelliğinin tespiti, idari sürecin hem farklı hem de sonuçtan bağımsız olmasından ötürü oldukça zordur. Bununla birlikte kurumların içsel özelliğini gösteren somut bulgular yalnızca çalışanlara sorulan sorular üzerinden olmakta ve araştırma bulgularının güvenilirliği yetersiz kalabilmektedir.

Türkiye’de merkezi idarenin taşra uzantısı olan il idarelerinin stratejik rolü ve demokratik yönetime yapmış olduğu katkı göz ardı edilmemelidir. İl idarelerinin geçmişten günümüze önemli düzeyde görev ve sorumlulukları yerine getirdiğinin yeniden altı çizilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bölgeselleşme ve merkezden idare etme çabaları uğruna il idare kapasitesinin zayıflatılması kamu hizmet ve politikalarının etkinliğini önemli ölçüde etkileyebilecektir. İl idaresinin kolaylaştırıcı rolü göz önünde bulundurulduğunda kamu hizmetlerinin daha etkin bir

şekilde gerçekleşmesinde il idarelerinin birer fırsat penceresi olarak değerlendirilmesi ve kapasite geliştirme sürecinde öncelikli konuma getirilmesi gerekmektedir.

Tez çalışması sonucu gelecekteki araştırma çabalarına yönelik bir dizi öneri getirmek mümkündür. Öncelikle Türkiye’de il idarelerinin dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında da idari kapasite alan araştırması yapılması gerekmektedir. Asimetrik birim karşılaştırmasından ziyade türdeş kurumların analiz birimi olarak seçilmesi ve somut veriler ile kıyaslanmaları isabetli olacaktır. İdari kapasite ölçümünü hedef alan araştırmalar için kurumların açık veri sistemini uygulamaları oldukça önemlidir. İhtiyaç duyulan verilerin kurumlar tarafından güncel bir şekilde derlenip paylaşılması, yapılacak araştırmaların hem sağlıklı olması hem de daha güvenilir sonuçlar elde edilmesi bakımından katkı sağlayacaktır.

Tez çalışması sonucu elde edilen bulgular ile diğer sosyal, ekonomik ve idari değişkenler arasında ilişki modelleme yapma imkânı bulunmaktadır. İllerin idari kapasitesinin, tek başına bir anlam ifade edebileceği gibi diğer sosyal değişkenler ile ilintili olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. İdari kapasite endeksi, önemli bir bağımsız değişken olarak bir takım sosyal olguları açıklayabileceği gibi farklı bileşenlerin önemli bir göstergesi de olabilecektir. Gelecekteki araştırmalar için bulunulabilecek bir diğer öneri ise güncel verilerin elde edilerek idari kapasite endeksi çalışmalarının yıldan yıla tekrarlanması ile ilgilidir. Tez çalışmasında mümkün olduğunca güncel mevcut veriler ışığında il idari kapasite boyut ve göstergeleri belirlenmiştir. Ancak kurumların daha fazla veri derleme ve paylaşması sonucu temel bileşeni güçlendirebilecek daha fazla değişken endeks çalışmasına eklenebilecektir.

Tez çalışmasında elde edilen bulgular ve değerlendirmeler sonucu mevcut kamu politikalarında bazı adımların atılması gerekli görülmektedir. Kapasite çalışmaları özellikle kurumların yapısı, özellikleri ve faaliyetlerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla kapasite değerlendirme, geliştirme ve ölçme girişimleri açısından güncel ve sürekli veri derleme ve paylaşımı oldukça önemlidir. Bu durumda Türkiye İstatistik Kurumu Resmi İstatistik Portalı başta olmak üzere detaylı analiz birimleri ve standart göstergeler ile kurumların resmini ortaya koyacak bir açık veri politikasına ve bu açık veri sisteminin

tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaştırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Buna ek olarak kamu hizmet politikalarının etkin ve verimli bir şekilde sağlanıp sağlanmadığı kurumların yetkinlik bazında da değerlendirilmesi gerekmektedir. Eğitim, sağlık, güvenlik, çevre, ulaşım, ekonomi gibi temel kamu politika analizlerinde yönetsel uygulanabilirlik açısından kurumsal yetkinliklerinin değerlendirilmesi oldukça stratejiktir. Bu noktada kamu kurum ve kuruluşlarının idari kapasite analizleri temel kamu politikası analizlerine önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

Ayrıca idari kapasitenin yetersiz olduğu illerde kapasite geliştirme politikalarının bir an önce analiz edilip uygulamaya sokulması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Geçmişten günümüze gerek terör faaliyetleri gerekse ilin yeni kurulmasından ötürü olsun idari kapasitenin yetersiz olduğu illerde telafi edici bir adım (affirmative action) olarak kapasite geliştirme politika ve programının hayata geçirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla merkezi hükümet politika ve programlarının tüm illerde benzer sonuçlar vermemesinin, önemli ölçüde illerin idari kapasitesi ile ilişkili olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Tez çalışmasının bulguları neticesinde merkezi yönetim ve taşra teşkilatının idari yönden de bazı girişimlerde bulunması gerektiği ortaya çıkmaktadır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan İller İdaresi Genel Müdürlüğü, illerin idari kapasitesini daha geniş perspektiften ele almalı ve kapasite geliştirme faaliyetlerini sürekli olarak uygulayacak bir çalışma grubu ya da birim tesis etmelidir. Valilikler ile koordineli bir şekilde kapasite göstergeleri temel alınarak alınacak somut tedbirler ve uygulanacak kapasite geliştirme programları hayata geçirilmelidir. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşlarının yapı ve faaliyetlerinin istatistikleri ve performans değerlendirmelerini gerçekleştiren strateji geliştirme birimlerinin, merkezi idare ile koordineli bir biçimde, bu kurum ve kuruluşların idari kapasitesinin analizine yönelik çalışmalar gerçekleştirmesi oldukça önemlidir.

Son olarak idari kapasite literatürünün üniversiteler, araştırma merkezleri ve enstitülerde daha yaygın bir biçimde ele alınması sağlanmalıdır. İdari kapasite analizleri, araştırma kuruluşları ve kamu kurum ve kuruluşlarının işbirliği çerçevesinde multi-disipliner bir

çalışma ekibi ile daha güvenilir ve geçerli sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Özellikle Avrupa Birliği'ne aday ülke konumundaki ülkemizin birliğe uyum stratejisi çerçevesinde kapsamlı ve türdeş birimleri bütüncül bir şekilde ele alan bir kapasite geliştirme programı oluşturulması gerekmektedir. Buna ek olarak kurumların hizmet içi eğitimlerinde kapasite konusu, tüm yönleri ile ilgili yönetici ve kurum personeline aktarılmalıdır. Sonuç odaklı yönetim anlayışının hâkim kılınması için kamu personeline yönetsel girdi ve sürecin değil ortaya konan sonucun nihai hedef olarak görülmesi gerektiği ve bu doğrultuda kapasitenin kurumların temel dinamiği olduğu yönünde bilgi aktarılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve İntepe, S. A. (2017). Örgütlerde Koordinasyon ve İş Birliği. S. Özdemir, N. Cemaloğlu (Ed.). *Örgütsel Davranış ve Yönetimi* (s. 227-247). Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.
- Acemoglu, D., Johnson, S., ve Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401.
- Acemoğlu, D., Garcia-Jimeno, C., ve Robinson, J. A. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *The American Economic Review*, 105(8), 2364-2409.
- Acun, F. (1999), Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne: Değişme ve Süreklilik. *H.Ü. Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Osmanlı Devletinin Kuruluşunun 700. Yılı Özel Sayısı, Ankara.
- Addison, H. (2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London School of Economics: Department of Government, England.
- Adelman, I. ve Morris, C. T. (1967). *Society, Politics, and Economic Development: A Quantitative Approach*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Akçe, T. (2014). Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi. *Sayıştay Dergisi*, (94).

- Aksoy, Ş. ve Polatoğlu, A. (2005). The Turkish Administrative System: Concepts and Issues. Krishna K. Tummala (Ed.). *Comparative Bureaucratic Systems*, (Chapter 20), pp. 435-459.
- Akyıldız, A. (2004). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Alada, A. B. (1995). Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 10.
- Alpaykut, S. (2017). Türkiye’de İllerin Yaşam Memnuniyetinin Temel Bileşkenler Analizi ve Topsis Yöntemiyle Ölçümü Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(4).
- Amsden, A. H. (1989). *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- An, Y. (2015). *The Operationalization of Capacity Development: The Case of Urban Infrastructure Projects in India* (Doctoral Dissertation). Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.
- Apan, A. (2014). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.
- Avrupa Komisyonu (2014). *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Employment, Social Affairs and Inclusion DG. Erişim: 08 Şubat 2017, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet>

- Ay, M. (2018). *Türkiye’de Valilik Müessesesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Back, H. ve Hadenius, A. (2008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21(1), 1-24.
- Baker, P. H. (2006). *The Conflict Assessment System Tool (CAST): An Analytical Model for Early Warning and Risk Assessment of Weak and Failing State*. Washington: The Fund for Peace.
- Bandyopadhyay, S. ve Green, E. (2016). Precolonial Political Centralization and Contemporary Development in Uganda. *Economic Development and Cultural Change*, 64(3), 471-508.
- Baser, H. ve Morgan, P. (2008). *Study on Capacity, Change and Performance*. ECDPM Discussion Paper, Erişim: 08 Şubat 2017, <https://ecdpm.org>
- Başa, Ş. (2007). *1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm* (Dönem Projesi). Ankara: TODAİE, Erişim: 08 Şubat 2017, https://safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar
- Başa, Ş. (2008). *Ülkemizde Uygulanan Mülki Yönetim Sistemi* (Yayınlanmamış Konferans Notu). Erişim: 08 Şubat 2017, https://safakbasa.com.tr/yuklenen_akademik_calismalar
- Başa, Ş., Ekren, N., Dikmen, A. A. ve Sezen, S. (2009). Bürokrasi Yuvarlak Masa Toplantısı. *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 33, Sayı. 264, 21-59.
- Berkman, H., Scartascini, C., Stein, E. ve Tommasi, M. (2008). *Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset*. Washington, DC, United States: IDB Research Department.

- Besley, T. ve Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Boardman, C. (2014). Assessing Governance: The Importance of Evaluating Policy Outcomes in National Mission Areas. *Governance*, 27(3), 519-526.
- Boudon, L. (1996). The Role of the State in the Colombian Peace Process. *Journal of Latin American Studies*, 28, 279–297.
- Bowman, A. O. M. ve Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *Western Political Quarterly*, 41(2), 341-362.
- Bowornwathana, B. (2009). The Need to Build Administrative Capacity in the Age of Rapid Globalization: A “Modest” Prescription or a Major Blueprint?. *Public Administration Review*, 69(6), 1031-1033.
- Boyne, G. A. (2010). Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
- Brinkerhoff, D. W. (2005). *Organisational Legitimacy, Capacity and Capacity Development*. European Center for Development Policy Management (ECDPM), Erişim: 08 Şubat 2017, <https://ecdpm.org/publications/organisational-legitimacy-capacity-capacity-development>
- Burgess, P. M. (1975). Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, 35, 705-716.
- Caiden, G. E. (1973). Development, Administrative Capacity and Administrative Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344.

- Cairns, B., Harris, M. ve Young, P. (2005). Building the Capacity of the Voluntary Nonprofit Sector: Challenges of Theory and Practice. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), 869-885.
- Carment, D., Gazo, J.J., Prest, S. ve Bell, T. (2006). *Failed and Fragile States: A Concept Paper for the Canadian Government*. Erişim: 08 şubat 2017, <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal>
- Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt: War and Statemaking in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Chabal, P. ve Daloz, J. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Chaskin, R. J. (2001). Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from A Comprehensive Community Initiative, *Urban Affairs Review*, 36(3), 291-323.
- Chiwele, D. K. (2010). *Assessing Administrative Capacity and Costs of Cash Transfer Schemes in Zambia*. International Policy Centre for Inclusive Growth, Country Study (20).
- Christensen, J. R. G. N. ve Nielsen, V. L. (2010). Administrative Capacity, Structural Choice and the Creation of EU Agencies. *Journal of European Public Policy*, 17(2), 176-204.

- Christensen, R. K. ve Gazley, B. (2008). Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement. *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279.
- Cingolani, L. ve Fazekas, M. (2017). Administrative Capacities That Matter: Organisational Drivers of Public Procurement Competitiveness in 32 European Countries. Erişim: 16 Kasım 2017, <https://www.merit.unu.edu/seminars/docs>
- Cohen, J. M. (1993). *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention*. Harvard University: Harvard Institute for International Development (No. 473).
- Cohen, J. M. ve Wheeler, J. R. (1997). Training and Retention in African Public Sectors. Merilee S. Grindle (Ed.). *Getting Good Government*, Harvard University Press.
- Collier, P. ve Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*, 56, 563–595.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2018). *İllere Göre CİMER Başvuru Sayısı*. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. Erişim: 15 Şubat 2019, <https://www.kamupersoneli.net/gundem/2018-de-cimer-e-yapilan-basvuru-sayisi-belli-oldu-h66447.html>
- Curtis, B. (1993). The Canada ‘Blue Books’ and the Administrative Capacity of the Canadian State, 1822–67. *Canadian Historical Review*, 74(4), 535-565.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017). *Çevre Durum Raporu-2017 Yılı Özeti: İller*. Yayın No:42, Erişim: 10 Aralık 2019, <https://ced.csb.gov.tr>

- Çimen, A. (2012). *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak*. Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.
- Çoker, Z. (1995). Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu. *Yeni Türkiye Dergisi*, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 174-189.
- Dai, S. (2010). *Research on the Evaluation of the Administrative Capacity of City Public Crisis*. 2010 International Conference on Management and Service Science, 1-4, Erişim: 15 Şubat 2019, <https://www.ieeexplore.ieee.org/iel5>
- Dean, P. M. (1996). Government Accounting in Developing Countries. *Policy Studies and Developing Nations*, (3), 265-83.
- Demir, K. A. (2016). Türkiye’de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz. *Türk İdare Dergisi*, (483), 317-332.
- Denhardt, R. B. (2004). Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. Ali Farazmand (Ed.). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Westport, CT: Praeger, 99–111.
- DeRouen, K. R. ve Sobek, D. (2004). The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. *Journal of Peace Research*, 41(3): 303–320.
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190.
- Dinçer, B., Özaslan, M. ve Kavaşoğlu, T. (2003). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2003)*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama

Teşkilatı, Erişim: 11 Kasım 2019, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/İllerin_sosyo_ekonomik_gelismislik_siralamasi_arastir_masi_2003-.pdf

Donahue, A. K., Selden, S. C. ve Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 381-412.

Doner, R. F., Ritchie, B. K. ve Slater, D. (2005). Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization*, (59), 327-361.

Dura, Y. C. ve Karakoç, C. (2015). İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, (481), 477-524.

Eisinger, P. (2002). Organizational Capacity and Organizational Effectiveness among Street-Level Food Assistance Programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 115-130.

Emre, C. (2002). *Türkiye’de Mülki İdare Geleneği*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.

Englehart, N. A. (2009). State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Peace Research*, 46(2), 163-180.

Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar*. Okutman Yayıncılık, Ankara.

- Es, M. (1996). *İl Özel İdaresi, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler-2*. İlke Yayınları 20/2, İstanbul.
- EuropeAid (2010). *Toolkit for Capacity Development*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, Tools and Methods Series, Belgium: European Commission.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S. ve Treib, O. (2004). Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?. *West European Politics*, 27(3), 452-73.
- Farazmand, A. (2004). Innovation in Strategic Human Resource Management: Building Capacity in the Age of Globalization. *Public Organization Review*, 4(1), 3–24.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020.
- Fearon, J. D. (2005). Primary Commodity Exports and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 483–507.
- Fields, A. (2000). *Discovering Statistics Using SPSS for Windows*. London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Forbes, M., Hill, C. J. ve Lynn Jr, L. E. (2006). Public Management and Government Performance: An International Review. *Public Service Performance*, 254.
- Fortin, J. (2010). A Tool to Evaluate State Capacity in Post-Communist Countries, 1989–2006. *European Journal of Political Research*, 49(5), 654-686.

- Fukuyama, F. (2013). What is Governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.
- Gargan, J. J. (1981). Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review*, 41(6), 649-658.
- Gates, S., Hegre, H., Jones, M. P. ve Strand, H. (2006). Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration 1800–2000. *American Journal of Political Science*, 50(4): 893–908.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gennaioli, N. ve Rainer, I. (2007). The Modern Impact of Pre-Colonial Centralization in Africa. *Journal of Economic Growth*, 12(3), 185-234.
- Glickman, N. J. ve Servon, L. J. (1998). More than Bricks and Sticks: Five Components of Community Development Corporation Capacity. *Housing Policy Debate*, 9(3), 497-539.
- Global Integrity (2012). *Global Integrity Report*. Erişim: 11 Kasım 2019, <https://www.globalintegrity.org/resource/gir-2012-data>
- Goggin, M., Bowman, A., Leste, J. ve O'Toole Jr. L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Gorski, P. (2003). *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(3), 1-28.

- Gözler, K. (2006). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Graf, T. A. (2012). Measuring State Failure: Development of a New State Capacity Index. *4th ECPR Graduate Conference*, 4(6), July 4-6, Jacobs University, Bremen, Germany.
- Graham, G. A. (1960). *America's Capacity to Govern: Some Preliminary Thoughts for Prospective Administrators*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Grindle, M. S. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grindle, M. S. ve Hilderbrand, M. E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?. *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. MA: Cambridge University Press.
- Güler, T. (2008). *Türkiye' de Mülki İdare Amiri Prototipi Olarak Vali Recep Yazıcıoğlu* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kütahya.
- Haber, M. (2017). Improving Public Procurement. *The Governance of Infrastructure*, 146.
- Hacek, M. ve Baclija, I. (2009). The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 7(3), 307-327.
- Hammerschmid, G., Stimac, V. ve Wegrich, K. (2014). Management Capacity and Performance in European Public Administrations. Lodge, M. and Wegrich, K.

(Ed.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 105-123.

Hanson, J. K. ve Sigman, R. (2013). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *APSA 2011 Annual Meeting Paper*, Erişim: 11 Kasım 2019, http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman13.pdf

Hendrix, C. S. (2010). Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.

Hendrix, C. S. ve Young, J. K. (2014). State Capacity and Terrorism: A Two-Dimensional Approach. *Security Studies*, 23(2), 329-363.

Herbst, J. I. (2000). *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.

Heredia, B. ve Schneider, B. R. (2003). The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. B. R. Schneider and B. Heredia (Ed.). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, FL: North-South Center Press.

Hertie School of Governance (2014). *The Governance Report 2014*. Oxford University Press.

Hilderbrand, M. E. ve Grindle, M. S. (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. United Nations Development Programme, Pilot Study of Capacity Building by the Harvard Institute for International Development, Harvard University.

- Hilderbrand, M. E. ve Grindle, M. S. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?. M. S. Grindle (Ed.). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Hille, P. ve Knill, C. (2006). 'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in the EU Candidate Countries, 1999-2003. *European Union Politics*, 7(4), 531-552.
- Hlynsdottir, E. M. (2016). Administrative Capacity and Long-Term Policy Making at the Icelandic Local Level. *Stjórnmal og Stjórnsýsla*, 12(2), 237.
- Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580.
- Honadle, B. W. (2001). Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in An Era of Devolution. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 31(1), 77-90.
- Hotelling, H. (1933), Analysis of A Complex of Statistical Variables into Principal Components. *Journal of Educational Psychology*, (24), 417-441, 498-520.
- Hou, Y., Moynihan, D. P. ve Ingraham, P. W. (2003). Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links. *The American Review of Public Administration*, 33(3), 295-315.
- Huber, J. D. ve McCarty, N. (2003). Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. *American Political Science Review*, 98(03), 481-494.
- Hyden, G. (1992). Governance and the Study of Politics. Goran Hyden and Michael Bratton (Ed.). *Governance and Politics in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- IMD (2011). *World Competitiveness Online*. Erişim: 11 Kasım 2019, <https://worldcompetitiveness.imd.org>
- Ingraham, P. W. (2007). Studying State and Local Government Management Systems. P. W. Ingraham (Ed.). *In Pursuit of Management Systems in State and Local Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–14.
- Ingraham, P. W. ve Donahue, A. K. (2000). Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity. C. J. Heinrich and L. E. Lynn (Ed.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G. ve Donahue, A. K. (2003). *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jessop, B. (2008). *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jolliffe, I. T. (2002). *Principal Component Analysis*. New York: Springer-Verlag.
- Jreisat, J. E. (2012). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States. *Public Organization Review*, 12(2), 139-155.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.
- Kaufmann, D., Kraay, A. ve Mastruzzi, M. (2006). *Governance Matters V: Governance Indicators from 1996–2005*. Washington, DC: World Bank.

- Kaya Kılıç, S. (1995). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Ankara.
- Keleş, Ö. (2006). *İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Keskin, N. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi* (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keskin, N. E. (2008). İl Yönetimi Sisteminde Değişim. *Memleket Siyaset Yönetim*, 6, 88-117.
- Kidd, A. (2006). *Manchester: A History*. Lancaster: Carnegie Publishing, 4th Edition.
- Kim, S. E. ve Lee, J. W. (2009). The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study. *International Public Management Journal*. 12(3), 345-369.
- Knack, S. (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross Country Empirical Analysis. *Southern Economic Journal*, 68(4), 310–329.
- Kocher, M. A. (2010). State Capacity as a Conceptual Variable. *Journal of International Affairs*, (5), 137.
- Kusumasari, B., Alam, Q. ve Siddiqui, K. (2010). Resource Capability for Local Government in Managing Disaster. *Disaster Prevention and Management*, 19(4), 438-451.

- Kutlu, Ö. (2010). *Konya İl Özel İdaresi Kurumsallaşma ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi Raporu*. Mevlana Kalkınma Ajansı. Teknik Destek Programı TR52-10, TD01, Konya.
- Kutlu, Ö. (2012). *Selçuklu Belediyesi Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışması Raporu*. Konya: Selçuklu Belediyesi.
- Kühl, S. (2009). Capacity Development as the Model for Development Aid Organizations. *Development and Change*, 40(3), 551-577.
- Lodge, M. ve Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, M. ve Hood, C. (2003). Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response?. *West European Politics*, 26(3), 131-152.
- Lorvi, K. (2013). Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: the Estonian Case. *Administrative Culture*, 14(1), 98-124.
- Loveman, M. (2005). The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power. *American Journal of Sociology*, 110(6), 1651-1683.
- Luna, J. P. ve Maureira, S. T. (2014). State Capacity and Democratic Governance in Latin America: A Survey Data-Based Approach to Measurement and Assessment. *America's Barometer Insights*, 102, 1-7.
- Mahmutoğlu, A. (2011). Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*, (471-472), 143-168.

- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2: The Rise of Classes and Nation States, 1760–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- May, P. J. (2003). Policy Design and Implementation. B. G. Peters and J. Pierre (Ed.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Meier, K. J. (1994). *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Michalopoulos, S. ve Papaioannou, E. (2013). Pre-Colonial Ethnic Institutions and Contemporary African Development. *Econometrica*, 81(1), 113–152.
- Migdal, J. S., Kohli, A. ve Shue, V. (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mihaescu, C. ve Tapardel, A. C. (2013). Administrative Capacity Building of Public Administrations Under the European Financial Assistance. *Journal of US-China Public Administration*, 10(7), 672-679.
- Milio, S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442.

- Milli Eğitim Bakanlığı (2018). *Liselere Geçiş Sistemi, Merkezi Sınavla Yerleşen Öğrencilerin Performansı*. Eğitim Analiz ve Değerlendirme Raporları Serisi, (3), Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara.
- Milli Eğitim Bakanlığı (2019). *Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim 2018-2019*. Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Resmi İstatistik Programı, Ankara.
- Milligan, F. J. (1954). *The Capacity of the States*. Columbus, OH: The Ohio Citizens Committee on Federal-State Relations.
- Mizrahi, Y. (2009). Capacity Enhancement Indicators – A Review of the Literature. *Capacity Development for Improved Water Management*, 301.
- Morgan, P. (1997). *The Design and Use of Capacity Development Indicators*. Policy Branch of CIDA, Hull: Canadian International Development Agency (CIDA), Erişim: 11 Kasım 2019, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8600&rep=rep1&type=pdf>
- Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity*. European Centre for Development Policy Management, 1-19, Erişim: 11 Kasım 2019, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>
- Morgan, P. (1993). Capacity Development: An Introduction. P. Morgan ve V. Carlan (Ed.). *Emerging Issues in Capacity Development: Proceedings of a Workshop*. Ottawa, Canada: Institute on Governance, Ottawa.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2018). *Genel Bütçe Gelirlerinin İller İtibariyle Tahakkuk ve Tahsilatı*. Erişim: 11 Kasım 2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-butce-gelirlerinin-iller-itibariyle-tahakkuk-ve-tahsilati-2004-2019>

- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5-22.
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(1), 355–369.
- OECD ve Sigma (2014). The Principles of Public Administration, Organisation for Economic Co-operation and Development. Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>
- OECD (2006). The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice. *OECD Papers*, 6(1), 1-35.
- Otoo, S., Agapitova, N. ve Behrens, J. (2009). *The Capacity Development Results Framework*. World Bank Institute, Learning for Development.
- O'Toole, Jr. L. J. ve Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503.
- Ottervik, M. (2013). *Conceptualizing and Measuring State Capacity*. QoG Working Paper Series, (20), 20.
- Özgürel, E. (2005). *Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Özkaya, R. Y. (1994). *Tanzimat'ın Siyasî Yönden Meşrutiyete Etkileri ve Cemiyet-i İslamiye Başkan Vekili Muhiddin Efendi'nin Meşrutiyet Hakkındaki Düşünceleri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Pearson, J. (2011). The Core Concept. *LenCD Learning Package on Capacity Development, Part 1*, Erişim: 11 Kasım 2019, http://lencd.org/wp-content/uploads/2019/11/1_Core_concept.pdf
- Pearson, K. (1901). On Lines and Planes of Closest Fit to Systems of Points in Space. *Philosophical Magazine*, (2), 559–572.
- Peltenburg, M., de Wit, J. ve Davidson, F. (2000). Capacity Building for Urban Management: Learning from Recent Experiences. *Habitat International*, 24(4), 363–373.
- Polatoğlu, A. (1985). İl Yönetiminde Eşgüdüml Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), Ankara.
- Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822.
- Pressman, J. L. ve Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski, A. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qualman, A. ve Bolger, J. (1996). Capacity Development: A Holistic Approach to Sustainable Development. *Development Express*, International Development Information Centre, (8).
- Raboca, H. M., Lazar, L., Lazar, P. S. ve Zagan-Zelter, D.A. (2010). An Exploratory Analysis of the Management Capacity Within the Local Public Administration From Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (31), 133-146.

- Rauch, J. ve Evans, P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Rice, S. E. ve Patrick, S. (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Roberts, C. ve Sherlock, T. (1999). Bringing the Russian State Back In: Explanations of the Derailed Transition to Market Democracy. *Comparative Politics*, 31(4), 477–498.
- Rotberg, R. I. (2003). Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, (1), 25.
- Rotberg, R. I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, 27(3), 511-518.
- Rozen, T. (2013). Administrative Capacity of Local Governments: Political Dimensions. *Lex Localis*, 11(3), 387.
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2016). The Understanding of Public Service Ethics in Turkish Municipalities: the Ankara Case. IGI Global (Ed.). *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments* (pp. 424-442).
- Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü (2017). *Sağlık İstatistikleri Yıllığı-2017*. Sağlık Bakanlığı Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü.
- Sanal, R. (2000). *Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

- Schout, A. ve Jordan, A. (2008). The European Union's Governance Ambitions and Its Administrative Capacities. *Journal of European Public Policy*, 15(7), 957-974.
- Schumpeter, J. (1991). The Crisis of the Tax State. Richard Swedberg (Ed.). *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Sezer, Y. (2005). Kamu Yönetimi Temel Kanununun Tasarısı Çerçevesinde Türkiye'de İl Genel Yönetimi Hakkında Bir İnceleme. Nagehan Talat Arslan (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. P.B. Evans, D. Rueschemeyer ve T. Skocpol (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-37.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231-251.
- Soifer, H. D. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3).

- Soifer, H. ve Vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219.
- Sowa, J. E., Selden, S. C. ve Sandfort, J. R. (2004). No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), 711-728.
- Sönmez, M. (2014). Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler. *Türk İdare Dergisi*, (479), 243-278.
- Spruyt, H. (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stanig, P. (2014). Governance Indicators. Hertie School of Governance (Ed.). *The Governance Report, 2014*. Oxford: Oxford University Press, 111-149.
- Steiner, S. (2008). *How Important is the Capacity of Local Governments for Improvements in Welfare? Evidence from Decentralised Uganda*. (4308), GDI, The University of Manchester.
- Streib, G. ve Waugh Jr, W. L. (1991). Administrative Capacity and the Barriers to Effective County Management. *Public Productivity and Management Review*, 61-70.
- Surubaru, N. C. (2017). Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–13. *Regional Studies*, 51(6), 844-856.

- Şaylan, G. (1976). Mülkî İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik. Kurthan Fişek (Ed.). *Toplumsal İlişkileri Açısından Mülkî İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*. Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, Ankara.
- Tamer, M. (1992). *Bölge Valiliği*. Erzurum: Erzurum Atatürk Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi Ofset Tesisleri.
- Tamer, M. (2001). *Kalkınma ve Bölge Valiliği*. Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No: 2572, Ankara.
- Tatlıldil, H. (1996). *Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz*. Ankara: Akademi Matbaası.
- Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tobelem, A. (1992). *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS): Operation Manual*. World Bank, Public Sector Management Division, Technical Department, Latin American and the Caribbean Region.
- Tsao, K. K. (2009). Building Administrative Capacity: Lessons Learned from China. *Public Administration Review*, 69(6), 1021-1024.
- TÜİK (2015). *İllerde Yaşam Endeksi 2015*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24561>
- TÜİK (2018). *Ölün İstatistikleri 2018*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30701>

- TÜİK (2018). *Ceza İnfaz Kurumu İstatistikleri 2018*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30597>
- Türk İdareciler Derneği (2012). Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkisi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (151), Ankara.
- TÜİK (2013). *Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2013*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do;jsessionid=hTgfpXBbG70vSzym2y3yC463xQsXTyGXJ41q8F2nWXDhCYQFznl!1833474104?id=16052>
- TÜİK (2017). *Devlet Hesapları 2016-2017*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30954>
- TÜİK (2018). *Karayolu Trafik Kaza İstatistikleri 2018*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30640>
- Ubels, J., Acquaye-Baddoo, N. A. ve Fowler, A. (2010). *Capacity Development in Practice*. London: Routledge Publishing, 1st Edition.
- Uçar Kocaoğlu, B. ve Öktem, K. (2016). Belediyelerde Yönetmel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi Ve Arizona Eyaleti Belediyeleri Örneklerinin Karşılaştırılması. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(2), 53-79.
- Uçar Kocaoğlu, B. (2013). *Belediyelerde Yönetmel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi ve Arizona Eyaleti Belediyeleri Örneklerinin Karşılaştırılması* (Doktora Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Ulucak, B. (2010). *Türkiye'de Mülki İdare Sistemi ve Sistemin Güncel Sorunları* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- UNDP (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*. New York: United Nations Development Programme.
- UNICEF (2009). *Türkiye'de 5 Yaş Altı Ölüm Hızında Azalma: Bir Durum Çalışması*. Unicef Türkiye, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.unicef.org.tr/files/bilgimerkezi/doc/unicef-5-yas-alti-olumler.pdf>
- UNDP (2008). *Capacity Development, Practice Note: 4*. United Nations Development Programme, Erişim: 11 Kasım 2019, https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-practice-note/PN_Capacity_Development.pdf
- Ülkmen, Y. H. (1960). *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Ünlü, H. (1993). *Yönetimler Arası İlişkiler*. T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Uluslararası Yerel Yönetimlere Birliği Yayını, İstanbul.
- Verheijen, A. J. G. (2000). *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*. WRR, Scientific Council for Government Policy.
- Verheijen, T. (2007). *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*. World Bank Publications, 115.
- Wade, R. H. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

- Weber, M. (1958). *Politics as A Vocation*. H. H. Gerth ve C. Wright Mills (Çev.). *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Galaxy, 77–128.
- Weiss, L. ve Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Oxford: Polity Press.
- World Values Survey Association (2009). *World Values Survey 1981-2008*. Erişim: 11 Kasım 2019, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp>
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Yaşar, M. Ş. (2011). *Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yenişen, R. (1995). Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (4), Ankara.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1245-1254.
- YÖK (2018), YKS Yükseköğretime Geçişte İl-Bölge Başarıları ve Nüfus Hareketliliği. Ankara: Yükseköğretim Kurulu, Erişim: 11 Kasım 2019, <https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/2018-yks-il-bolge-hareketlilik-raporu.aspx>
- Yu-Lee, R. T. (2002). *Essentials of Capacity Management*. John Wiley and Sons, 17.

Ziblatt, D. (2008). Why Some Cities Provide More Public Goods Than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3–4), 273–289.