

# KAMU KURUMLARINDA YÖNETSEL KAPASİTENİN GÜÇLENDİRİLMESİ

## STRENGTHENING ADMINISTRATIVE CAPACITY IN PUBLIC INSTITUTIONS

Belgin UÇAR KOCAOĞLU \*

### ÖZ

Kamu kurumlarının yasal görev ve sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneği olarak yönetsel kapasitenin sürekli geliştirilmesi, hızla değişen dünyada kurumların çevreleri ile uyumlu bir şekilde varlıklarını sürdürebilmelerinin ve vatandaşların artan talep ve beklentilerini etkin şekilde karşılayabilmelerinin temel koşulu haline gelmiştir. Son yıllarda hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim düzeyinde bu alanda artan bir duyarlılık oluşmuş ve kamu kurum ve kuruluşlarının yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi önemli bir çalışma alanı haline gelmiştir.

Bu çalışmanın temel amacı kapasite, yönetsel kapasite kavramlarını ve bileşenlerini açıklayarak yönetsel kapasite kavramının kamu kurumları açısından önemini ortaya koymaktır. Çalışmada aynı zamanda yönetsel kapasite geliştirme ile ilgili çeşitli çalışmalara yer verilerek yönetsel kapasitenin gelecekteki perspektifine ilişkin fikir verilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kapasite, Yönetsel Kapasite, Kurumsal Kapasite, İdari Kapasite, Kamu Kurumları.

### ABSTRACT

Improving administrative capacity as an ability of fulfilling the legal responsibilities and duties of public institutions has become a significant condition for institutions in order to continue their existence in harmony with their surroundings and effectively meet the increasing demands and expectations of citizens in the rapidly changing world. In recent years, there has been an increasing sensitivity in this area at both centralized and local government levels, and improving the administrative capacity of public institutions has become an important field of study.

The main purpose of this study is to put forward the significance of administrative capacity for public institutions by providing a conceptual framework regarding capacity, administrative capacity and the components of administrative capacity. The study also provides a glance at the future perspective of administrative capacity by examining several studies on building administrative capacity.

**Keywords:** Capacity, Administrative Capacity, Institutional Capacity, Management Capacity, Public Institutions.

\* Dr. Öğretim Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ucarbelgin@gmail.com, Orcid: 0000-0002-8957-9885

## GİRİŞ

1980'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde önemli değişikler meydana gelmiştir. Geleneksel yönetim anlayışının verimsiz çalıştığı, kamu yönetiminde devletin rolünün azaltılması gerektiği argümanları küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Büyük oranda Max Weber'in bürokratik örgütlenme biçimini yansıtan geleneksel yönetim anlayışının yerini hesap verilebilirlik, saydamlık, katılım, etkinlik, etkililik, performans odaklılık gibi ilke ve yaklaşımları esas alan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının almasıyla birlikte kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmanın bir aracı olarak kamu kurumlarında yöneltil kapasitenin değerlendirilmesi ve geliştirilmesinin önemi üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Aynı kaynaklara sahip olmasına rağmen kamu kurumlarının bir bölümünün diğerlerine oranla daha etkili sonuçlar üretmesi ya da daha yüksek bir kapasiteye ulaşabilmeleri, bu kurumlarda yöneltil kapasite değerlendirmelerine yönelişin kaynağını oluşturmuş ve araştırmacıları kapasite oluşturma, kapasite değerlendirme ve kapasite geliştirme konuları üzerinde daha fazla çalışmaya itmiştir.

Yöneltil kapasite çalışmalarında ilk aşamayı, genellikle var olan kapasitenin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Var olan kapasitenin değerlendirmesi ise öncelikle kapasiteyi oluşturan bileşenlerin tespit edilmesini ve bu bileşenlerin ayrıntılı analizini gerektirmektedir. Kapasitenin bileşenleri ise genellikle insan kaynakları, fiziksel kaynaklar, bilgi teknolojisi, finansal kaynaklar ve liderlikten oluşmaktadır. Bu bileşenlere, kurumların konumu ve özelliğine göre farklı unsurlar eklenebilir.

Kapasite, bir organizasyon ya da örgütün kendi iç örgütsel değerlerini kapsayacak şekilde tanımlanabildiği gibi, iç ve dış örgütsel özelliklerinin bir arada ele alınması suretiyle de tanımlanabilmektedir. Kapasite aynı zamanda örgütlerin somut ve soyut ya da niteliksel ve niceliksel boyutlarını içerecek şekilde tanımlanabilmektedir. Örneğin kapasite kavramı bir örgütün sadece çalışanlarını değil, çalışanların kabiliyetlerini, örgütsel liderliğin gücünü ve kalitesini (Christensen ve Gazley, 2008: 266) de içermektedir. Bu yaklaşıma göre kapasite değerlendirilirken bir kurumdaki çalışanların sadece sayısının dikkate alınması ya da bu kurumun diğer kurumlarla ilişkisinin dikkate alınmaksızın değerlendirme yapılması, yanlış sonuçlara yol açabilecektir.

Bu çalışmanın temel amacı da kapasite kavramına ilişkin genel çerçeveyi ve yönetmel kapasiteye ilişkin temel yaklaşım ve değerlendirmeleri ortaya koyarak, kamu kurumları açısından önemini ve kurumsal gelişmeye etkisini ele almaktır. Bu amaçla yönetmel kapasite ve bileşenleri, ilgili literatür ve uygulamaya ilişkin örnekler üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır.

## 1. KAPASİTE KAVRAMI VE BOYUTLARI

En yaygın tanımına göre kapasite kavramı, 'bir organizasyonun varlığını sürdürebilme yeteneği', bir başka ifade ile "kendi kendini idame ettirebilme yeteneği" şeklinde açıklanmakta olup, özellikle özel sektör kuruluşları için bu tanım en özlü çerçeveyi ortaya koymaktadır. Ancak bu tanım, kamu kurumları açısından yetersiz kalmaktadır. Zira kamu hizmeti sunmak için oluşturulan kamu kurumları için sadece varlığını sürdürmek, kapasite için yeterli bir çerçeve ortaya koymaktan uzaktır. Bu nedenle kapasite kavramı, güçlendirme (empowerment) boyutunu da içerecek şekilde ele alınabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bir organizasyonun eğer sosyal hedefleri başarma gücü var ise, bir kapasitesi de vardır.

Kapasite kavramını, çeşitli görevleri yerine getirmek için oluşturulan kurumlar üzerinden açıklamaya çalışan yaklaşımların yanında, sistem geliştirme boyutu ile kavramı ele alanlar da bulunmaktadır. Sistem geliştirme yaklaşımını öne çıkaranlar, kamu kurumlarında kapasitenin, girdileri sosyal olarak arzu edilen çıktılara çeviren bir sistem olarak inşa edilmesi gereğine vurgu yapmaktadır (Honadle, 1986: 9-13).

Kapasiteye ilişkin çok çeşitli tanımlardan yola çıkan Honadle (1981: 577), kapasite kavramının temel özelliklerini;

- Değişimi tahmin edebilme ve etki edebilme yeteneği,
- Politika oluşturma ile ilgili doğru kararlar verebilme yeteneği,
- Politikaları uygulamak için program geliştirebilme yeteneği,
- Kaynakları çekebilme ve yönetme yeteneği
- Gelecekteki faaliyetlere rehberlik edebilmek adına mevcut faaliyetleri değerlendirebilme yeteneği olarak belirlemiştir.

Yu-Lee (2002: 2) ise kapasitenin, bir organizasyonun işini yapabilme yeteneğini temsil ettiğini ileri sürmektedir. Kapasitenin temel bileşenlerini ise

işgücü, bilgi teknolojileri, ekipman, materyal ve alan oluşturmaktadır. İnsan (ya da işgücü), ekipman ve materyal ile bir araya getirilerek bir ürün oluşturulabilir. Bir organizasyonun toplam kapasitesi, bir görevin yerine getirilmesi amacıyla tedarik edilen kapasitenin ne şekilde kombine edildiği ile ve bu kapasiteden nasıl yararlandırıldığıyla belirlenir. Örgütlerin bir bölümü, kapasitelerini daha etkili şekilde kombine ederek, aynı kapasiteyle daha fazla mal ya da hizmet üretebilmektedir. Örneğin bir işyerinde 50, bir başka işyerinde ise 100 kişi çalışarak aynı kalite ve aynı miktarda ürünü üretebilmektedir. Bu örnekte ilk işyerinde çalışanların kalite ya da yeterliliğinin ikincisinden daha iyi olduğu ileri sürülebilir (Yu Lee, 2002: 2-4).

Kapasite kavramı, bireylerin, örgütlerin ve toplumların görevlerini sürdürebilir bir şekilde yerine getirme, problem çözme, hedef belirleme ve başarıya yeteneği (UNDP, 2010: 4) olarak tanımlanabildiği gibi, bir kişinin veya kurum ya da kuruluşun kendisine verilen görevi etkin, sürekli ve dış kaynaklara bağımlılığı azaltarak yapabilme yeteneği (Ocheni vd., 2012:133) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Kapasite kavramının temel özelliklerine ilişkin Honadle (2001: 80-86) tarafından yapılan değerlendirmeler, kapsam ya da içeriğinin anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, kapasitenin sadece nicelik yönüyle ölçülmesinin bazı sakıncalar ortaya çıkaracağıdır. Örneğin bir örgütün insan kaynakları birimindeki çalışanlarının sadece sayısına bakarak kapasitesine ilişkin bir değerlendirme yapmak isabetli olmayabilir. Çalışanların sayısı kadar; yetenekleri, bilgi ve zekâ düzeyleri gibi özellikleri ile birlikte gönüllü çalışanların katkısı da kapasiteyi önemli ölçüde etkilemektedir. Keza çalışanların niteliklerinin ölçülmesi de çok kolay değildir.

Kapasiteye ilişkin ikinci husus ise kapasitenin bileşenlerinden ve bu bileşenlerin kombinasyonundan kaynaklanan farklılıklardır. Her örgüt, benzer kaynaklara sahip olabilir; ancak mevcut kaynakların ne denli etkin kullanıldığı ve ne şekilde organize edildiği, gerçek kapasitesini ortaya çıkarır. Üçüncü belirleme, kapasitenin durağan olmadığına ilişkindir. Eğitim, teknoloji gibi unsurlar, kapasite üzerinde değiştirici bir etki yaratabilir. Örneğin görevlerini 10 personel ile yerine getiren bir birim, gelecekte teknolojinin gelişmesiyle görevlerini 1 personel ile yerine getirmeye başlayabilir. Dördüncüsü, kapasitenin kurum ya da örgütün var olduğu mekân veya alana göre değişebileceğidir. Örneğin bir kurumun kırsal ya da kentsel alanda faaliyet sürdürmesi, hizmet sunma kapasitesini önemli ölçüde

etkileyebilecektir. Kentsel alanda hizmet sunan organizasyonların özel sektör kuruluşları gibi ikincil derecede hizmet sağlayıcılara erişimi, çok daha kolay olabilecektir. Honadle'nin vurguladığı son husus ise kapasite değerlendirmenin, gerçekte sahip olunan varlıkların nasıl kullanıldığı ve bu kaynakların acil durumlarda nasıl yararlı hale getirildiği ile ilişkisidir.

Kapasiteyi etkileyen temel faktörler içsel ve dışsal olmak üzere iki kategoride (Bennett ve Mills, 1998; Jackson, 1999) ve aşağıda yer verilen tabloda (Tablo 1) görüldüğü şekilde sınıflandırılmaktadır.

**Tablo 1. Kapasiteyi Etkileyen İçsel ve Dışsal Faktörler**

İçsel Faktörler	Dışsal Faktörler
İnsan Kaynakları: İşe alma süreçleri, eğitim ve sürekliliği sağlama	Mali ve ekonomik koşullar
Yönetim: Örgütsel ve yönetsel yapılarca desteklenen, açık ve yol gösterici ilkeler konması	Kurumsal faktörler: Kurallar, düzenlemeler, yasalar ve yönetsel uygulamalar
Finans/Sermaye: Finansman elde edilmesi, finansal yönetim sistemlerinin verimli kullanılması...	Sosyal ve politik faktörler
Bilgi Sistemleri: Açık bir iletişimle desteklenen etkili ve uyumlu bilgi sistemlerinin var olması	Örgütlerarası ilişkiler (Örnek: Kamu-özel ortaklığı)

**Kaynak:** Bennet ve Mills (1998) ve Jackson (1999); aktaran IRSP (2007).

Literatürde kapasite çok boyutlu bir kavram olarak ele alınmaktadır. Kapasitenin en yaygın kullanılan dört boyutu ve bu boyutlarına ilişkin değişkenler Tablo 2'de gösterilmektedir.

**Tablo 2. Kapasitenin Boyutları ve Değişkenleri**

Boyutlar	Yapılar, Kaynaklar ve Görevler	Stratejiler ve Süreç
İnsan Kaynakları Boyutu	Motivasyon, bilgi düzeyi, tecrübe, personelin niteliği ve niceliği, liderlik nitelikleri	Eğitim, planlama ve programlama, iç politikalar, yönetsel kararlar ve kararların zamanlaması
Dışsal Boyut	İlişkiler, güven, sözleşme yönetimi, yasal çerçeve, devletin yapısı, özerklik düzeyi, müşteri karakteristik ve davranışları, örgütlerarası ilişkilerde egemen olan mantık, bilgi (nitelik ve nicelik, akış ve içerik)	Halkın katılımı, dışsal bilgi kaynakları ile bağlantılar, network süreçleri ve değişimleri, bütünleştirme (hizmet ve ürünleri) ve işbirliği, rekabetçi davranışlar, hizmet ve ürünlerin gördüğü talep, piyasa dinamikleri

Alt yapı Boyutu	Bilgi teknolojisi, örgüt kültürü, araştırma, üretim sistemi, organizasyonun büyüklüğü ve yapısı, stoklar	Bilgi değişimi, iletişim sistemleri ve sistemlerin entegrasyonu
Finansal Boyut	Gelirler ve varlıklar, finansal planlama, yönetim sistemleri, iş gücü maliyeti	Sermaye yatırımı

**Kaynak:** Christensen ve Gazley, 2008: 275.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere kapasitenin en yaygın kullanılan dört temel boyutu, insan kaynakları boyutu, dışsal boyut, alt yapı boyutu ve finansal boyuttur. Her bir boyut da farklı değişkenlerden oluşmakta; motivasyon, güven, liderlik, özerklik derecesi, yasal çerçeve, organizasyon yapısı ve büyüklüğü, gelirler ve varlıklar, işgücü maliyeti gibi çeşitli değişkenler kapasitenin düzeyini belirlemektedir.

## 2. YÖNETSEL KAPASİTE KAVRAMI VE KAMU KURUMLARI AÇISINDAN ÖNEMİ

Kapasite kavramı gibi, yönetmel kapasite kavramı için de üzerinde anlaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Yönetmel kapasite kavramının literatürde kurumsal kapasite, idari kapasite gibi kavramlarla aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Yönetmel kapasite Howitt (akt. Honadle, 1981: 576) tarafından 'hükümetin problemleri belirlerken ve bu problemleri ele alırken politika alternatifleri geliştirme, değerlendirme ve hükümet programlarını uygulamaya geçirme yeteneği' olarak tanımlanırken, Ingraham ve Donahue (2000: 293) tarafından devletin politika ve programlarını yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu insan kaynağı, fiziksel kaynak ve bilgi sermayesini düzenleme, yönetme, geliştirme ve denetleme yeteneği şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede yönetmel kapasite, devletin doğru yerde ve zamanda doğru kaynaklara ne ölçüde sahip olabildiği ile ilgilidir ve finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi, fiziksel kaynakların yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimi olmak üzere dört boyuttan oluşmaktadır (Ingraham ve Donahue, 2000: 301).

Avrupa Birliği (AB) açısından ise yönetmel kapasite, AB müktesebatını tam ve etkili şekilde uygulayacak ve zaman içinde gerçekleştirilecek değişimlere uyum sağlayacak şekilde düzenlenen kurum ve kuruluşlar ile bu kurum ve kuruluşların

çalışmasını sağlayacak personel ve diğer ekonomik unsurlar (Kodakçı ve Yıldırım, 2002: 7) olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmel kapasite kavramını kurumsal kapasite başlığı altında ele alan Kutlu (2010, 2013) ise kurumsal kapasitenin bileşenlerini beş grupta toplamaktadır. İlk grup, fiziksel, teknik, beşeri ve mali unsurlardan oluşan kurumsal kaynaklar; ikincisi, organizasyonun işleyişini şekillendiren faktörlerden oluşan kurum kültürü; üçüncüsü, organizasyonun iç ve dış ilişkilerini kapsayan kurumsal ilişkilerdir. Dördüncü grup; karar vericilere göre değişebilen yönetim yaklaşımları, son grup bileşen ise yöneticilerin yetkilerinin sınırını belirleyen mevzuattır. Kutlu (2013: 460), kurumsal kapasiteyi, kamu kurumlarının görevlerini gereği gibi ifa etmelerini engelleyen sorun ve etkenlerin ortadan kaldırılması amacıyla yürüttükleri çalışmalar şeklinde tanımlamaktadır.

Yönetmel kapasitenin üç boyutuyla en iyi şekilde tanımlanabileceğini ileri süren Kelly ve Rivenbark (2003: 222-226), bunları politika yönetimi, kaynak yönetimi ve program yönetimi olarak sıralamaktadır. Bu bakış açısı ile yönetmel kapasite, politika, kaynak ve program yönetimi amaçlarını başarabilme yeteneğidir. Politika yönetimi, yönetimin temel fonksiyonlarını; kaynak yönetimi bilgi, personel ve sermaye kaynaklarının yönetimini; program yönetimi ise politika yönetiminin birim bazındaki uygulamalarını kapsamaktadır.

Raboca vd. (2010: 137) kamu kurumlarında yönetmel kapasiteyi, yönetim kavramı aracılığıyla açıklamaya çalışmıştır. Buna göre yönetimin kapasitesini yönlendirme ve liderlik etme, yönetim süreçleri ve karar süreçlerinden oluşmaktadır. Bu açıdan yönetmel kapasite, bir kurumdaki tüm karar süreçlerini temsil etmektedir.

Jreisat (2012: 141), yönetmel kapasitenin bileşenlerini finansal süreç, insan kaynakları, bilgi teknolojisi, verilerle yönetme, liderlik, yönetime güven ve halk desteği olarak belirlerken; Lodge ve Wegrich (2014) ise yönetmel kapasite bileşenlerini, problem çözme odaklı bir yaklaşımla dört gruba ayırmaktadır. Bunlardan ilki, farklı birimlerin veya insanların belli bir faaliyeti gerçekleştirmek için birlikte uyum ve işbirliği içinde çalışmasını içeren koordinasyon kapasitesidir. İkincisi, hükümetlerin var olan ve öngörülen gelişmelere ilişkin bilgilendirilmesini içeren analitik kapasitedir. Üçüncüsü, gözetim ve denetim faaliyetlerini içine alan düzenleyici kapasitedir (son yıllarda devletin rolüne ilişkin yapılan tartışmalar bu kapasitenin önemini gözler önüne sermektedir). Son bileşen ise var olan kaynakların vatandaşlara hizmet olarak ulaşmasını içeren sunum kapasitesidir.

Yönetmel kapasiteyi, devletin siyasal ve ekonomik sisteminin ve uluslararası ya da küresel ilişkilerinin işlemlerini, politika kararlarının uygulamaya geçirilmesini, uygulama ve yönlendirme aracılığı ile siyasal ve kolektif kararların faaliyetlere dönüştürülmesini sağlayan bir kavram olarak ele alan Farazmand (2009: 1016), hızlı değişim, büyük rekabet, belirsizlik ve küreselleşme ile karakterize edilen 21. yüzyılda geleneksel yönetim modellerinin kamu yönetiminin karmaşık sorunlarına çözüm olamadığını savunmaktadır. Ona göre yeni bir yönetmel kapasitenin geliştirilmesi, bu sorunlara çözüm olacaktır. Nitekim kapasite geliştirmeye yönelik dünyadaki uygulama örnekleri ve sonuçları bu tezi desteklemektedir.

Kamu kurumları, çevrelerinden gelen değişim taleplerini dikkate alarak ve kurumsal kapasitelerini bu değişim talepleri çerçevesinde yeniden geliştirerek varlıklarını uzun süre devam ettirebilmektedir. Kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerini geliştirmelerinin yolu, öncelikle kapasitenin bileşenlerini belirleyerek bu bileşenlerden hangilerine odaklanılacağını tespit etmelerinden, sonrasında ise gelecekte olabilecek değişimleri de öngörerek bu bileşenleri geliştirmelerinden geçmektedir. Çevresindeki değişimleri dikkate almadan sadece insan kaynakları, finansal kaynakları, fiziksel kaynakları geliştirmeye çalışmak kapasite geliştirmenin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olabilecektir.

Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi çabalarında kurumların iç dinamikleri, kendi çevresel koşulları, içinde bulunulan siyasal yapı ve kültür iklimini ve aynı zamanda dünyadaki birikimi içselleştiren evrensel bakışı dengeli bir şekilde sürece dahil eden kurumların başarıya daha çok yaklaştığını göstermektedir. Buna karşın kapasitenin bileşenlerinin sınırlı bir bölümüne odaklanan ya da gelişmenin dinamiklerini oluşturan unsurlardan sadece birini, örneğin gelişmiş bir ülkedeki benzeri bir kurumun deneyimlerini aynen aktarmayı esas alan ya da tersine dünyadaki gelişmeyi yok sayarak kendi iç dinamikleri ile sınırlı bir çerçevede hareket eden kurumların çabalarının ise sonuçsuz kalabileceği ya da yüzeysel ve kısa vadeli sonuçlar üretebileceği görülmektedir.



### 3. YÖNETSEL KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ ARAYIŞLARI VE YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

Kurumlarda yönetmel kapasitenin geliştirilmesini zorunlu kılan temel etmen, sürekli değişen iç ve dış çevrenin oluşturduğu değişim baskısıdır. Bu nedenle değişimin yönetimi, kurumsal kapasiteyi günün koşullarına uygun şekilde yeniden dizayn etmek için zorunlu hale gelmiştir. Kapasite geliştirme çalışmalarında genellikle değişim yönetiminin temel araç ve ilkelerinin izlendiği görülmektedir.

Mevcut durumdan arzulanan duruma geçiş için izlenmesi gereken strateji ve faaliyetler bütünü olarak tanımlayabileceğimiz değişim yönetiminin ilk aşaması, değişimi doğuran etmenlerin, hem kurumun iç bünyesi, hem de dış çevresi açısından incelenmesidir. Kurumun kapasitesini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen iç ve dış dinamiklerin izlenmesi, analiz edilerek değerlendirilmesi ve kapasite çalışmaları için bir girdiye dönüştürülmesi, sağlıklı bir değişim ya da kurum geliştirme stratejisinin en önemli unsurlarından birini oluşturur.

Değişimin yönü kadar, değişimin sonuçlarının analiz edilerek kurum için oluşturduğu fırsat ve tehditlerin belirlenmesi, diğer bir adımı oluşturur. Sonrasında değişim ya da gelişim stratejilerinin belirlenerek etkili bir liderlik eşliğinde uygulamaya geçirilmesi, kurumsal kapasitenin yeniden inşası için kritik önem taşıyan bir diğer aşamayı oluşturur. Değişimin sürekliliği, günümüzde kurumların hayatta kalması ya da işlevlerini etkili şekilde yerine getirebilmesinin temel koşulu olup, bu amaçla söz konusu çalışmalara süreklilik kazandırılması önem taşımaktadır. Bir başka deyişle değişim sürecinin sürekliliğini sağlayabilmek, yönetmel kapasitenin geliştirilmesine yönelik strateji ya da uygulamaların en etkili bileşenlerinden birisini oluşturmaktadır.

Yönetmel kapasiteyi güçlendirebilmek için, değişimi tüm çalışanların katılımı ile hayata geçirmek, değişime karşı direnç ile mücadele etmek, değişimin gerekliliği ve yararlılığı konusunda iç ve dış paydaşları etkili bir iletişimle ikna etmek gibi çabalar da bu süreçte vazgeçilmezdir. Değişim kültürünün kurumda yerleşmesini sağlamak ve bu kültürü diri tutmak, kapasite geliştirme çabalarına ciddi katkılar sağlayacaktır.

Kurumlarda yönetmel kapasiteyi doğrudan etkileyen ve onları değişime zorlayan faktörlerin başında bilişim teknolojisi alanındaki gelişmeler, dünyadaki ya da sektördeki diğer benzeri kurumların sağladığı gelişmeler, demokratikleşme sürecinin güçlenmesi ile halkın talep ve beklentilerinde gerçekleşen farklılaşma,

kurumların içinde yer aldıkları sistem ya da alanın geçirdiği değişim vb. gelmektedir. Son yıllarda küreselleşme ve iletişim teknolojisinin sağladığı olanakların kamu kurumlarından beklentileri önemli ölçüde artırdığı bilinmektedir. Bu kurumlar da yönetmel kapasitelerini artırmak için çeşitli program, proje ya da kapsamlı faaliyetler yürütme çabasına yönelmektedir.

Bu çabaların önemli bir bölümünün uluslararası boyut taşıdığı bilinmektedir. Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD, Birleşmiş Milletler ve bağlı kuruluşları, bölgesel kalkınma bankaları, gelişmiş ülkelerin diğer ülkelerdeki kalkınma inisiyatiflerini desteklemek için oluşturdukları kuruluşlar ve daha birçok teşkilat, dünyanın birçok ülkesinde kamu kurumlarının yönetmel kapasitelerini güçlendirme çalışmalarına destek vermekte; bu amaçla sayısız proje ya da program uygulanmaktadır.

Türkiye’de de uluslararası kurum ve kuruluşların sponsorluğunda çok sayıda kapasite geliştirme projesi uygulanmıştır. Sayıştay tarafından yürütülen, Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi mahiyetindeki “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi”, bunlara önemli bir örnek oluşturmaktadır (Köse, 2007: 141-142). Proje sözleşmesindeki ifadesi ile, “Bir dış denetim kurumu olarak, uluslararası standartlar ve önde gelen AB uygulamaları paralelinde görevini tam olarak yapabilmesi için Sayıştay’ı güçlendirmek” amacıyla 2005-2007 döneminde yürütülen bu proje kapsamında Sayıştay’ın denetim kapasitesi ve aynı zamanda organizasyon yapısını güçlendirmeye yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüştür.

Denetim kapasitesini güçlendirmek amacıyla performans denetimi, mali denetim, bilişim sistemleri denetimi, bilgisayar destekli denetim alanlarında çeşitli faaliyetler yürütülmüş; denetim rehberleri hazırlanarak uygulamada test edilmiş, gerçekleştirilen yoğun eğitimlerle kapsamlı bir dönüşümün altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Sayıştay’ın kurumsal yapısını güçlendirmek amacıyla da proje süresince insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, yönetim bilgi sisteminin tasarlanması, risk yönetiminin kurumsallaştırılması ve bilişim sistemleri stratejisinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Köse, 2007).

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından da çeşitli uluslararası projeler aracılığıyla kapasite geliştirme çalışmaları yürütülmüştür. Örneğin merkezi kamu idarelerinin stratejik planlama süreçlerini daha etkin ve etkili hale getirmeyi amaçlayan Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesi 2013 yılı Ocak ayında başlamış, 2015 yılı Temmuz ayı sonu itibarıyla tamamlanmıştır. Proje çerçevesinde

stratejik planlamada kullanılacak analiz ve yöntemlere ilişkin rehber ve kılavuzlar hazırlanmış; izleme ve değerlendirme sistematığının geliştirilmesi amacıyla yazılım geliştirme çalışmaları sürdürülmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Daha öncesinde aynı Bakanlık tarafından "Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetmel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi" 2011 yılında tamamlanmıştır.

Türkiye’de yönetmel kapasite ile ilgili Avrupa Birliği uyum sürecinde yürütülen yüzlerce proje söz konusu olup, bunlar genellikle belirli bir alanda kurumsal ve/veya işlevsel kapasitenin artırılmasına odaklanmıştır. Bu tür projeler, kurumların kendi birikim ve deneyimlerini, dünyadaki gelişmeler ve diğer ülkelerdeki benzeri kurumların birikim ve deneyimleri ile harmanlayarak, kapasitelerini güçlendirme fırsatı sunmayı amaçlamıştır. Projeler kapsamında geliştirilen stratejilerin hayata geçirilmesi, kurumların gücünü, yetkinliğini ve işlevselliğini artırarak dünyadaki benzerlerine örnek oluşturacak kapasiteye ulaşmalarına katkı sağlayacaktır.

Yönetmel kapasite artışı sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir arayışı olmayıp, gelişmiş ülkelerin de birincil öncelikleri arasında kamu yönetiminin ve kamu idarelerinin kurumsal kapasitelerinin sürekli geliştirilmesi önemli yer tutmaktadır. Örneğin 1996-2003 yılları arasında yürütülen 'İdare Performans Projesi (İPP)' kapsamında ABD'nin bazı ilçe (county), kent ve eyaletlerinin yönetmel kapasitesi değerlendirilmiştir. Bu proje, Şekil 1’de yer alan ve kara kuru (black box) olarak adlandırılan araç üzerinden yönetimi bileşenlerine ayırmaya ve bu bileşenler arasında var olan hakim ilişkileri belirlemeye (Ingraham ve Donahue, 2000: 292-295) odaklanmıştır.

**Şekil 1.** Kara Kutu (Black box) Modeli



**Kaynak:** Ingraham ve Donahue, 2000:295

Bu modelde denklemin orta kısmı, yani devlet yönetimi kötü çalıştığı takdirde kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişki zayıflayacak ve politika sonuçları, kamu yönetim sistemlerinin görevini iyi bir şekilde yerine getirdiği durumlardaki gibi etkin olamayacaktır. Bir başka ifadeyle yönetmel kapasitesi fazla olan devletler, daha az olanlara oranla daha iyi çalışabilme yeteneğine sahiptir. Bu önermenin

gerçekliği, siyasal çevre, ekonomik koşullar ve benzeri belirleyicilerin etkisine bağlıdır. Çünkü bu aracı değişkeninin belirlenmesi, nihai olarak devletin yönetim sistemlerinin yapı ve işleyişleri aracılığıyla oluşturulan politikaların başarıya ulaşma potansiyelini anlamamıza (Ingraham ve Donahue, 2000: 296) olanak sağlamaktadır.

Bu yaklaşıma göre finansal yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi, insan kaynakları yönetimi ve sermaye yönetimi olmak üzere dört temel yönetsel alt sistem, yönetsel kapasiteyi belirler. Devlet ve birçok siyaset alanında var olan bu alt sistemler yönetimin kalitesi ve kamu politikası amaçlarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi (Ingraham ve Donahue, 2000: 301) açılarından önem taşır.

Yönetmel kapasiteye ilişkin olarak gerçekleştirilen önemli projelerden biri de 'The New Jersey Initiative' projesidir. İPP'den ilham alınarak oluşturulan ve İPP'nin yönetsel kapasite değerlendirme çerçevesini benimseyen bu projenin temel amacı, belediye yönetimlerinin görevlerini iyi bir şekilde yerine getirmesine ve vatandaşların ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamasına imkân sağlayan yönetsel kapasitenin geliştirilmesidir. 2000'li yılların başında yürütülen proje<sup>2</sup> kapsamında yedi ayrı belediyenin yönetsel kapasitesi değerlendirilmiş ve bu belediyelerin güçlü yönleri ile iyileştirilmesi gereken yönleri ortaya konularak gerekli önerilerde bulunulmuştur (NJl, 2002: 4).

Yönetmel kapasite değerlendirilmesine yönelik referans verilen çalışmalardan birisi de Dünya Bankası'nın (2019) 'Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri' adlı projesidir. Bu çalışmada yönetişimin 6 bileşeni belirlenmiş ve 1996-2017 yılları arasında 200'den fazla ülke bu bileşenler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu bileşenler; söz hakkı ve hesap verilebilirlik, siyasal istikrar ve şiddetin varlığı, devlet etkinliği, düzenleyici kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukların kontrolüdür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetsel kapasitenin geliştirilmesi çalışmaları dünyanın hemen her ülkesinde yaygın olarak yürütölmektedir. Bu çalışmaların başarısı belirli koşullara bağlı olup, bunların en önemlisi, kurum ve kuruluşların yalın ve tekil aktörler olarak düşünölmemesi, kapasite geliştirme çabalarının bağlantılı ya da ilişkili oldukları kurum ve kuruluşlar, içinde faaliyet gösterdikleri çevre, ilgili özel sektör ve üçüncü sektör kuruluşları ile ilişkilendirilmek suretiyle geniş bir zeminde yapılandırılması gereğidir. El-Taliawi ve Van Der Wal (2019: 10-11), ölkeler arasında ya da ülke içinde zaman, aktörler ve kurumsal farklılıklar

2 Proje, Syracuse Üniversitesinde 'The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs' ve , 'Egleton Institute of Politics Rutgers' tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmiştir.

dikkate alındığında yönetmel kapasitelerini geliştirmek isteyen kurumların yasama ve denetleme mekanizmasındaki, becerilerdeki ve birimler arasındaki iletişimdeki eksik yönleri tespit etmeleri, daha sonra ise bu eksik yönleri kapatmak için gerekli insan kaynağı ve destek sistemlerini geliştirmeleri gerektiğini vurgulamaktadır. Bir başka deyişle kapasite artışının kapsamlı bir çerçevede tasarlanması gerekmektedir. Dar çerçeveli çabalarla kalıcı sonuçlara ulaşılmasının mümkün olmadığı, özellikle az gelişmiş ülkelerdeki sayısız örneklerden açıkça görülebilmektedir.

El-Taliawi ve Van Der Wal (2019: 10-11), aynı zamanda yönetmel kapasite geliştirme sürecinin statik bir süreçten ziyade dinamik ve devam eden bir süreç olduğu, en iyi ya da en ideal bir sistemin olmadığı görüşündedir. Dolayısıyla kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi çabalarının başarısında kritik önemdeki ikinci koşul, bu çabaların dönemsel bir çerçeve ile sınırlandırılmaması gereğidir. Kurumsal kapasite arayışlarını belirli bir zaman dilimi ile sınırlandıran, uygulanan proje ya da programlar sona erdiğinde bu yöndeki çabalarını sürdürme eğiliminde olmayan kurumların kalıcı bir başarı elde etmeleri mümkün olamamaktadır.

## **SONUÇ**

Demokratik yönetim anlayışının hemen her ülkede güçlenmesi; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sunduğu olanaklarla halkın yönetime katılımının ve yönetimden taleplerinin her geçen gün artması, küreselleşme sürecinin yakınsama etkisi ve daha birçok unsur, kamu kurumlarının yönetmel ya da kurumsal kapasitelerini güçlendirmesine yönelik baskıları artırmıştır. Benzer kapasitelere sahip kamu kurumlarının performanslarının önemli farklılıklar göstermesi, kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarının ne denli verimli ve etkin kullanıldığı sorusu ile de bağlantılı olarak kapasite kavramını artan bir ilginin odağına yerleştirmiştir.

Etkinlik ve verimliliklerini artırmanın yolunun yönetmel kapasitelerini değerlendirmekten ve geliştirmekten geçtiğinin farkında olan kamu kurumları, son yıllarda giderek artan ölçüde yönetmel kapasite çalışmalarına ağırlık vermektedir. Bu alanda yürütülen projeler, program ya da etkinliklerle birlikte, yapılan araştırmaların sayısı da artmaktadır.

Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine yönelik çalışmalarda, kapasiteyi oluşturan bileşenlerin çok dikkatli bir şekilde tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi önem taşımaktadır. Yönetmel kapasiteye ilişkin yapılan araştırmaların

büyük çoğunluğunun, kamu kurumlarında yönetmel kapasiteyi oluşturan bileşenlerin ve bu bileşenlerin alt göstergelerinin tespit edilmesine yönelik olması, bunun bir yansımasıdır. Yönetmel kapasite geliştirme çabalarının başarısını sınırlandıran en önemli etmen ise temel bileşenler ve göstergelerinin belirlenmemiş olmasıdır. Ancak bu bileşenler yönetim kültürüne, siyasal, ekonomik ve sosyal çevreye bağlı olarak değişkenlik gösterdiğinden, her kurum için geçerli bileşen ve gösterge tespiti yerine, her kamu kurumu ya da kuruluşunun kendine özgü bileşen ve göstergeler tespit etmesi, daha etkili ve uygulanabilir bir yöntem olacaktır.

Her organizasyon gibi kamu yönetimi de sürekli değişmekte ve kendini geliştirerek yenilemektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının yönetmel kapasitelerini değişen şartlara uyarlamak için yenilikleri takip etmeleri ve geleceği bugünden yönetebilmek için gerekli stratejileri oluşturmaları gerekmektedir. Değişimi öngörme ve uyum sağlama yeteneğini de içeren yönetmel kapasiteyi inşa ederken, kamu kurumları geleceklerini geniş bir yelpazede dizayn etme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Halkın talep ve beklentileri kadar, bilimsel gelişme ve teknolojiye de değişiklikleri, sosyal ve ekonomik gelişmeleri, siyasal dönüşüm ve yönetimdeki değişim trendlerini çok iyi izlemeleri, iç ve dış çevresel koşulları dikkatle incelemeleri her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Kurumsal kapasitelerini, tüm bu koşulları dikkate alarak, gelecek odaklı bir tarzda inşa eden kamu kurumlarının sürdürülebilirliklerini ve başarı düzeylerini daha çok artıracakları kuşkusuzdur.

## KAYNAKÇA

- Bowornwathana, Bidhya (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), ss. 1031-1033.
- Christensen, Robert K. ve Gazley, Beth (2008), "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement", *Public Administration and Development*, 28, ss.265-279.
- Donahue, Amy Kneedler; Selden, Sally Coleman ve Ingraham, Patricia W. (2000), "Measuring Government Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), ss. 381-411.
- Dünya Bankası (2019), <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, (Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019).
- El-Taliawi, Ola G. and Van Der Wal, Zeger (2019), "Developing administrative capacity: an agenda for research and practice", *Policy Design and Practice*, 2(1), ss. 1-15, doi: 10.1080/25741292.2019.1595916.
- Farazmand, Ali (2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century", *Public Administration Review*, 69 (6), ss.1007-1020.
- Honadle, Beth Walter (1986), "Defining and Doing Capacity Building: Perspectives and Experiences", In Part I. Honadle, B. W. ve Howitt, A. M. (Ed.), *Perspectives on Management Capacity Building*, SUNY Series in Urban Public Policy, Albany: Suny Press.
- Honadle, Beth Walter (2001), "Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution", *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1), ss. 77- 90.
- Honadle, Beth Walter. (1981), "A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5), ss. 575-580.
- Ingraham, Patricia W. ve Donahue, Amy Kneedler (2000), "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", *Governance and Performance: New Perspectives*, Heinrich, Carolyn J. and Lynn, Laurence E. (Ed.), Georgetown University Press, Washington, D.C., (Kindle Edition).

- IRSPP (2007), 3rd Workshop, Capacity & Capability Building Literature Review, International Research Study of Public Procurement, Paris, <http://www.irspp.com/Local/pdfs/Systematic%20Literature%20Review13sep.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2012).
- Jreisat, Jamil E. (2012), "Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States", *Public Organization Review*, 12 (2), ss. 139-155.
- Kelly, Janet M. ve Rivenbark, William. C. (2003), *Performance Budgeting for State and Local Government*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Kim, Seok Eun ve Lee, Jung Wook (2009), "The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study", *International Public Management Journal*, 12(3), ss. 345-369.
- Kodakçı, Devrim ve Yıldırım, Elif (2002), "AB Müktesebatının Uygulanması için Gerekli İdari Kapasite ve Türkiye'nin Durumu", <http://www.abgs.gov.tr/euturkey.org.tr>, (Erişim Tarihi: 22.11.2009).
- Köse, H. Ömer (2007), "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 65, ss.111-150.
- Kutlu, Önder (2010), "Konya İl Özel İdaresi Kurumsallaşma ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi Raporu (Yayımlanmamış)", *Mevlana Kalkınma Ajansı, Teknik Destek Programı TR52- 10.TD01*, Konya.
- Kutlu, Önder (2013), "Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmaları", *Eyüp G. İsbir (ed.), Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar: 60. Yılında TODAİE*, ss. 459-479.
- Lodge, Martin C. ve Wegrich, Kai (2014). "Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments", (Ed. Martin Lodge and Kai Wegrich), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford: Oxford University Press, ss. 1-22.
- NJI (2002), *The New Jersey Initiative: Building Management Capacity in New Jersey Municipalities*, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, New York.
- Ocheni, Stephen; Atakpa, Moses and Nwankwo, Basil C. (2012), "Local Government and Appropriate Capacity Building for Accelerated and Sustainable Rural Development", *European Journal of Business and Social Sciences*, 1(3), ss.131-135.



- Raboca, Horia Mihai; Lazar, Loan; Lazar, Paul Sorin ve Zagan-Zelter, Diana, (2010), "An Exploratory Analysis of the Management Capacity within the Local Public Administration from Romania", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 31E, ss. 133-146.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), *Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesi*, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/97/Stratejik+Yonetimde+Kapasite+Gelistirme+Projesi> (Erişim Tarihi: 03.09.2019).
- UNDP (2010), "Measuring Capacity", United Nations Development Programme, [http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP\\_Measuring\\_Capacity\\_July\\_2010.pdf](http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf).
- Yu-Lee, Reginald Tomas (2002), *Essentials of Capacity Management*, New York: John Wiley & Sons.