

Türkiye Düzenli İlerleme Raporları'nın Kapasite Kavramı Açısından İncelenmesi

Uysal KERMAN^a
Süleyman Demirel Üniversitesi

Mustafa LAMBA^b
Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi

Hülya TEK^c
Süleyman Demirel Üniversitesi

Öz

Uluslararası örgütler tarafından gündeme getirilen ve devletlerin yeniden yapılandırılmasında kullanılan kapasite kavramı, Avrupa Birliği entegrasyon süreci açısından da oldukça önemlidir. Birliğin kapasite yaklaşımını referans belgelerinden, kapasite beklentilerini ise ilerleme raporlarından izlemek mümkündür. Bu çalışmanın amacı, AB'nin kapasite kavramı hakkındaki kurumsal yaklaşımının referans belgeleri üzerinden ortaya konulması ve Türkiye'ye yönelik ilerleme raporlarında kavramın, kullanım sıklığı, türleri, kullanım şekli, fasıllar ve kurumlarla ilişkisi bakımından incelenmesidir. Çalışmada, ilerleme raporlarının analizi, nitel veri analizi yöntemine olanak sağlayan MAXQDA11 yazılım programı aracılığıyla yapılmıştır. Araştırma sonucunda kapasite kavramının yoğun olarak kullanıldığı, kullanım şekli bakımından olumsuz ifadelerin daha fazla olduğu, idari kapasitenin en sık tekrarlanan kapasite türü olduğu, kavramın büyük bir kısmının fasıllarda geçtiği, bakanlıkların yanında yeni oluşturulan kurumların da doğrudan kapasite kavramıyla ilişkilendirildiği tespit edilmiştir. Kapasite değerlendirmesi yapılırken çevresel faktörler ve aktörler ile bunlar arasındaki ilişkilerin iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler

Kamu Yönetimi; Kapasite; Kapasite Geliştirme; MAXQDA; Düzenli İlerleme Raporları

Bireyden devlete kadar birçok alanda kullanılan kapasite, özellikle kamu yönetiminde reform ve yeniden yapılandırma çalışmalarında son dönemde öne çıkan kavramlardan biridir. Kapasite, birey ve grupların görevlerini ve sorumluluklarını (Franks, 1999: 52) etkili, etkin ve sürdürülebilir bir biçimde yerine getirebilme yetisi, (Grindle ve Hilderbrand, 2007: 445) olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, bir sistemin var olmasını, uyumunu ve işlevlerini yerine getirebilmesini sağlayan davranış, beceri ve ilişkiler bileşimi (Brinkerhoff ve Morgan, 2010: 3) olarak da kabul edilmektedir.

Kapasite ve kapasite geliştirme, uluslararası örgütler tarafından gündeme getirilmiş kavramlar olup, yeni küresel ekonomik sistemin gerekleri doğrultusunda devletlerin yeniden yapılandırılmasında

kullanılmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Bankası (WB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) kapasite geliştirme çalışmalarına önem veren uluslararası örgütlerdir. Bu örgütlerin kapasiteye yönelik yaklaşımları farklılıklar taşımaktadır. UNDP kapasite geliştirmeyi, bireylerin, örgütlerin ve toplumların belirli bir süre içinde kalkınma hedeflerini başarabilmek için elde ettikleri, güçlendirdikleri ve korudukları yetenekler olarak görmektedir (2008: 4). WB'ye göre kapasite geliştirme, amaçlara ulaşmada, çalışmaların etkinliğini sağlayarak, sahiplenmeyi geliştirerek sosyo-politik, siyasi ve örgütsel etkenlerin değişimine yol açan ulusal öğrenme sürecidir (2009: 3). OECD ise kapasite geliştirmeyi, birey, örgüt ve toplumun zamanla kapasiteyi ortaya çıkardıkları,

^a Sorumlu Yazar: Uysal KERMAN, Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, uysalkerman@sdu.edu.tr

^b Mustafa LAMBA, Yrd. Doç. Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mlamba@mehmetakif.edu.tr

^c Hülya TEK, Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, hulyatek@sdu.edu.tr

güçlendirdikleri, yaratıp, uyarladıkları ve korudukları süreç olarak tanımlamaktadır (2006: 12).

Bu alanda çalışmalar yapan ve Türkiye'yi de yakından ilgilendiren uluslararası oluşumlardan biri olan Avrupa Birliği'nin kapasite yaklaşımı da OECD'ye benzerlik göstermektedir. Avrupa Birliği'nin kapasite geliştirme anlayışı Komisyon'un referans belgelerinde ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, AB tarafından aday ülkeler hakkında her yıl hazırlanan düzenli ilerleme raporlarında da kapasite değerlendirmelerini görmek mümkündür. Bu belgelerde, kapasite geliştirme istek ve beklentilerinin de önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Kapasite ile ilgili bu istek ve beklentilerin neler olduğu Türkiye için 1998 yılından itibaren hazırlanan 16 ilerleme raporunun incelenmesinden anlaşılabilir.

Bu çalışma, hem AB'nin kapasite hakkındaki kurumsal yaklaşımını, hem de çeşitli alanlarda Türkiye'ye yönelik kapasite değerlendirmelerinin ilerleme raporları üzerinden ortaya koyulmasını amaçlamıştır. Çalışmada yöntem olarak nitel veri analizi kullanılmıştır.

Avrupa Komisyonu'nun Kapasite Yaklaşımı

Avrupa Komisyonu, uluslararası bir aktör olarak kapasiteye önem veren kuruluşlardan biridir. Komisyon'un hazırladığı referans belgeleri ve ilerleme raporları, AB'nin genel yaklaşımını, aday ve üye ülkelerden beklentilerini yansıtmaktadır.

Komisyon bünyesinde yer alan EuropeAid Kalkınma ve İşbirliği Genel Müdürlüğü, gerçekleştirdiği program ve projeler aracılığıyla AB kalkınma politika ve desteklerinin tasarımından sorumludur (Bkz. EC-EuropeAid, http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm , 12.05.2014). EuropeAid, 2009 yılında bilgi paylaşımı ve işbirliğini geliştirmek amacıyla "capacity4dev.eu" adıyla online platformunu kurmuş

ve resmi web sitesi olarak faaliyete geçirmiştir. Komisyon, hem EuropeAid sayfasında, hem de bu platformda, kapasite ve diğer ilgili alanlarda hazırlanan referans belgelerini ve çalışmalarını yayımlamaktadır (Bkz. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/> , 14.04.2014).

Bu belgelerde, yardım etkinliği, proje uygulama birimleri ve teknik destek başlıkları altında kapasiteye yönelik değerlendirmelere yer verilmektedir. Belgelerin tümü incelendiğinde, OECD'nin kapasite ve kapasite geliştirme tanımının Komisyon tarafından da benimsendiği görülmektedir. Komisyon, OECD'nin 2005 yılı Yardım Etkinliği hakkında Paris Bildirgesi'ne (Paris Declaration on Aid Effectivenessⁱ) taraf olduğunu ve bildirmede yer alan ilkelere bağlı kalacağını teyit etmiştir (EC-EuropeAid, 2008: 7-8). Komisyon, 2007'de kapasite geliştirme çalışmalarında teknik desteğin etkinliğine yönelik, Avrupa Toplulukları Sayıştay'ının denetimine tabi tutulmuştur. Sayıştay Raporu'nda, Komisyon'un kapasite çalışmalarının istenilen düzeyde olmadığı belirtilmiş ve sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur (Bkz. Court of Auditors , 2007). Sayıştay Raporu'nun ardından, Komisyon tarafından 2008 yılında teknik işbirliği ve proje uygulama birimlerinin reformuna yönelik bir strateji belgesi hazırlanmış ve bu belgede kapasite çalışmalarının etkinliğine yönelik hususlara değinilmiştir (Bkz. EC-EuropeAid, 2008). Kapasite ile ilgili son referans belgeler ise Komisyon Yaklaşımı (Capacity Development and Technical Cooperation: Introduction to the EC's Approach) ve Kapasite Geliştirme Kılavuzu (Reference Document 6: Toolkit for Capacity Development) olarak 2010 yılında yayımlanmıştır.

Bu belgeler incelendiğinde, kapasite ve kapasite geliştirme kavramlarının tanımlandığı, kapasite değerlendirme adımlarının belirlendiği, kapasite yaklaşımın tarihsel gelişimi ve kapasite geliştirme

ⁱ Paris Bildirgesi'nde kapasite geliştirme konusuna özellikle önem verilmiştir. Bildiride politika ve programların tasarlama, yönetim, uygulama ve bütçeleme kapasitesinin geliştirme hedeflerine ulaşmada önemli olduğu ifade edilmektedir. Hedeflere ulaşmada analiz, uygulamalarda paydaşlarla diyalog, izleme ve değerlendirme gereklidir. Kapasite geliştirme yardım alan ülkenin sorumluluğu ve donör kuruluşun desteğinde yürütülmelidir. Ayrıca programlar sadece rasyonel teknik analizlere değil, fakat sosyal, siyasal ve ekonomik hayatı kapsayan daha geniş bir etki alanına hitap edebilmelidir. Yardım alan ülkenin sorumlulukları; belirli kapasite güçlendirme hedeflerini ulusal kalkınma

stratejilerine dahil etme ve gerektiğinde ülke düzeyinde kapasite geliştirme çalışmalarını yürütmektir. Donör kuruluşların sorumlulukları ise analitik ve finansal desteklerini yardım alan ülkenin gelişim hedef ve stratejileriyle örtüşmesini sağlama, mevcut kapasiteyi etkili kullanmadır. Paris Yardım Etkinliği Bildirisi hakkında daha fazla bilgi için Bkz. <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf> , 21.05.2014.

çalışmalarında dikkat edilmesi gereken hususların açıklandığı görülmektedir.

Komisyon'a göre kapasite, birey, örgüt ve toplumun faaliyetlerini başarılı bir şekilde yönetmek için sahip oldukları yeteneklerdir (EC-EuropeAid, 2010a: 9). Aynı zamanda kapasite, görevleri yerine getirme, çıktı üretme, sorun tanımlama ve çözüm önerileri sunma ile bilinçli tercihler yapma yeteneğini de kapsamaktadır (EC-EuropeAid, 2005: 5). Kapasite geliştirme ise birey, örgüt ve toplumun tümünün, zamanla ortaya çıkarıp, güçlendirip, yaratıp, uyarlayıp, sürekliliğini sağladıkları bir süreç (EC-EuropeAid, 2010a: 9) olarak görülmektedir. Kapasite geliştirmeyle bilgi, beceri, iş süreçleri, araçlar, sistemler, otorite, yönetim, işbirliği ve eşgüdüm konularında değişiklik sağlanacağı ifade edilmektedir (EC-EuropeAid, 2010: 2).

Kapasite çalışmalarında kapasitenin değerlendirilmesi, Komisyon tarafından önemli görülmektedir. Kapasite değerlendirmesi örgütlerin açık sistem olarak kabul edilmesi ile başlar. Açık sistemin bir gereği olarak örgütler, hem çevrelerinden etkilenir, hem de çevrelerini etkilerler. Her ne kadar kapasite geliştirme süreci, örgütün içyapısıyla ilgili olsa da çevre, kapasite geliştirme çalışmalarını olumlu veya olumsuz etkileyebilir. Örgütün yaşamsallığı için çevreye uyumu bir zorunluluktur. Bundan dolayı açık sistem anlayışı, örgütün kapasitesinin değerlendirilmesinde önemli görülmektedir (EC-EuropeAid, 2005: 7-9).

Komisyon'a göre kapasite değerlendirmenin beş adımı bulunmaktadır. Birinci adım, değerlendirme için bakış noktasının tespit edilmesidir. Bu adımda geliştirme hedefleri belirlenir. Hedeflerden hareketle kapasitesi geliştirilecek kamu kurumunun yanısıra kurumun ağlarında yer alan diğer kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum da değerlendirmeye dahil edilir. İkinci adım çıktılara odaklanmadır. Çıktılar sonuçlara, sonuçlar ise daha kapsamlı olan etkilere neden olmaktadır. Bu adımda mevcut çıktılarının miktarı ve kalitesi değerlendirilir (EC-EuropeAid, 2005: 9-10).

Üçüncü adımda, örgütün dışında yer alan çevresel faktörler ve aktörler değerlendirilir. Faktörler *yapısal* ve *kurumsal*, aktörler ise *örgütsel* ve *bireysel* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yapısal faktörler arasında, devletin yapısı, otoritenin kaynağı, devletin meşruluğu,

ekonomik yapı ile devletin yapıları arasındaki ilişki, insan kaynakları, sosyal ve etnik yapılar, demografik değişimler, bölgesel etkiler, küreselleşme, küresel ticaret, yatırım rejimleri, göç ve kentleşme gibi çok geniş kapsamlı konular yer alır. Kurumsal faktörlerin ise tanımlanması daha zordur. Kurum denilince akla ilk olarak örgüt gelmekle birlikte, buradaki kurum kavramı daha çok o örgütü şekillendiren güç ve otoriteye ait normlar, sosyal normlar, kural ve düzenlemelere karşılık gelmektedir. Her iki faktör de uzun vadede etkilerini gösterir. Örgütün veya kamu kurumunun bulunduğu çevrede örgütsel ve bireysel aktörler de yer almaktadır. Kapasite geliştirme çalışmalarında siyasal elit, memurlar, sivil toplum örgütleri, ordu, yargı ile yardım sağlayan kuruluş veya ülkeyi de içeren çok sayıda örgütsel ve bireysel aktör bulunmaktadır. Bu aktörlerin kararları, kapasite geliştirme çalışmalarını olumlu veya olumsuz etkileyebilir. Bahsedilen faktörler ve aktörler birbirleriyle karşılıklı etkileşim içinde olduğu için aralarındaki ilişkiyi iyi anlamak ve analiz etmek gerekir (EC-EuropeAid, 2005: 11-13).

Dördüncü adım girdiler ve kaynaklardır. Girdiler ve kaynaklar örgütün sahip olduğu her türlü mali kaynak, insan kaynağı, teknoloji, materyal, hizmet ve donanımdan oluşmaktadır. Beşinci adım ise örgütün içyapısı ve ağlarıdır. Bu adımda, liderlik, strateji, teşvikler, teşkilat yapısı, örgüt içi ilişkiler ve yardımcı mekanizmalar değerlendirilir. Örgüt içindeki formel yapının yanısıra enformel yapı da çalışmaları etkiler. İçyapıya yönelik kapasite sorunlarının çözümü, çevresel sorunlara göre daha kolaydır. Örgüt ağları ise ilgili alanda çalışan kamu kurumları, sivil toplum ve özel sektör ile ürün ve hizmetleri etkileyen diğer kurumlardan oluşur. Kaynaklarını bu ağlardan sağlayan örgütler arasında, karşılıklı bağımlılık söz konusudur (EC-EuropeAid, 2005: 13-16).

Komisyon'a göre kapasitenin değerlendirilmesi, verilecek desteğin hazırlanması ve uygulanmasında merkezi bir unsur olup, sadece sektörel reformları değil, aynı zamanda ulusal kalkınma stratejilerini etkilemesi bakımından da önemlidir. Kapasite geliştirme sürecinde karşılaşılan sorunlar, ihtiyaç tespitlerinin yeterli yapılamaması, kapasite geliştirme araçlarının içsel ihtiyaçlardan ziyade programı üstlenen

dışsal aktörler tarafından belirlenmesi ve bu araçların ulusal konjonktürle paralellik göstermemesi olarak sıralanabilir. Ayrıca, dışsal aktörler tarafından belirlenen kapasite değerlendirmeleri, yapay gözlemlere dayalı olabileceğinden, örgütün iç yapısını analiz etmede yetersiz kalabilir. Bu durum, kapasite geliştirilmenin başarısını olumsuz etkiler (EC-EuropeAid, 2005: 4).

Kapasite çalışmalarında örgütlerin kurallarına, hedeflerine, resmi süreç ve yapılarına dışarıdan bakarak anlamak mümkün olmadığı için, örgütün işlevsel ve siyasal boyutlarını da dikkate almak gerekir. İşlevsel boyut içerisinde, görev ve iş görme sistemi, normlar, örgütün çıkarları, katılım, en iyi teknik çözümü bulma, düzen, içsel sistem, yapı, beceri ve teknolojiler yer alırken; siyasal boyutta ise güç ve sadakat sistemleri, ödül, ceza, teşvikler, bireysel çıkarlar, içsel çatışma, güçlü dışsal ajanlarla koalisyon, tahmin edilemezlik, kilit çalışanların değiştirilmesi ve karşıtlıklar bulunmaktadır (EC-EuropeAid, 2010a: 9-11).

Genel olarak kapasite geliştirme program ve projelerine destek sağlayan çoğu uluslararası örgütte olduğu gibi (Bkz. Wikipedia, <http://en.wikipedia.org>, 08.05.2014), Komisyon'un kapasite yaklaşımı da zamanla değişime uğramıştır. Merkez ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının değişmesi ve yardım sağlayan örgütlerin farkındalıklarının artması gibi nedenler, Komisyon'un sürece bakış açısını değiştirmiştir. Ayrıca, kurumsal kapasite eksikliğinin, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamada engel teşkil ettiği kanısına varılmıştır (Court of Auditors, 2007: 7). Sadece yardım sağlayan örgütün arz odaklı teknik destek ve eğitim çalışmalarının etkisinin sınırlılığı anlaşılınca, kapasite geliştirme sürecinin daha çok ulusal ve içsel dinamiklere bağlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Komisyon, ulusal sahiplenmeyi öncelikli ve yardım sağlayan örgütün süreci sadece desteklemesini tavsiye etmiştir (EC-EuropeAid, 2005: 25-28). UNDP de Komisyon'a benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerin kendi potansiyellerinin ortaya

çıkartılmasında süreci kendilerinin sahiplenmesi, tasarlaması, yönetmesi, uygulaması ve sürdürülebilir hale getirmesi (UNDP, 2009: 8) konusunda önerilerde bulunmuştur.

Komisyon'un kapasiteye yönelik yaklaşımı, her duruma uygulanabilen bir 'reçete' olarak görülmemeli, kapasite geliştirme sürecini ve bu süreci etkileyen faktörleri analiz etmede başvurulabilecek sistematik bir çerçeve olarak değerlendirilmelidir (EC-EuropeAid, 2005: 24). Çünkü teorik sistematik çerçevenin, uygulama sürecinde ve sonuçlarda başarısız olduğu gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır (Bkz. Court of Auditors, 2007).

AB'nin üye ve aday ülkelere yönelik kapasite yaklaşımları farklılıklar taşıyabilmektedir. Bu farklılıklar, sadece AB'ye uyum açısından değil, Birliğin geleceği açısından da önemli görülmektedir. AB'nin kapasiteye verdiği önemi, aday ülkeler için hazırlanan ilerleme raporları üzerinde incelemek mümkündür.

Türkiye İlerleme Raporları'nda

Kapasite

Komisyon'un yaklaşımının değerlendirilmesi, Türkiye'den beklenen kapasite ve üyelik yükümlülüklerinin anlaşılmasına da katkıda bulunacaktır. Müzakerelerin başladığı 2005 sonrasında Türk kamu yönetimindeki reform çalışmalarının çoğu, AB uyum süreci ve müzakerelerle paralel ilerlemiştir. Enerjiden ulaşıma, halk sağlığından tarıma kadar çok farklı alanlarda AB'ye uyum amacıyla değişiklikler yapılmıştır. Bu nedenle, 2005 sonrasında AB mali yardım miktarında da geçmiş döneme kıyasla ciddi bir artışⁱⁱ meydana gelmiştir (AB Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, 12.05.2014).

Komisyon 1998'den itibaren toplam 16 adet Türkiye İlerleme Raporu (TİR) yayımlamıştır. Bu raporlarda, AB-Türkiye ilişkileri, Türkiye'nin siyasi ve ekonomik kıstaslar açısından durumu ve müktesebatı üstlenme kapasitesi (fasıllar) değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirmeler üyelik yükümlülüklerini ele aldığı

ⁱⁱ 2002-2006 arasında AB'nin destek miktarı 1320 milyon avro iken, Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) programı ile projelere sağlanan mali destekler 4795 milyon avroyu geçmiştir. AB Bakanlığı. Türkiye-AB mali işbirliği. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, 12.05.2014.

için, ülkenin genel durumu ve geleceği ile ilgili kapasite geliştirmeye yönelik ipuçları vermektedir. Raporlarda, çeşitli alan, sektör ve konunun ele alınması ve ülke performansının kapasite ile ilişkilendirilerek değerlendirilmesi, ilerleme raporlarının çalışma açısından uygun bir inceleme aracı olabileceğini göstermektedir.

Analizlerde, kapasite kavramı ve kavramla ilişkilendirilen alanlar ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Her ne kadar *reform*, *ilerleme*, *iyileştirme*, *güçlendirme*, *geliştirme* ve *yeniden yapılanma* gibi kavramlar kapasite ile yakından ilgili olsa da çalışmanın sınırları nedeniyle analiz dışı bırakılmıştır.

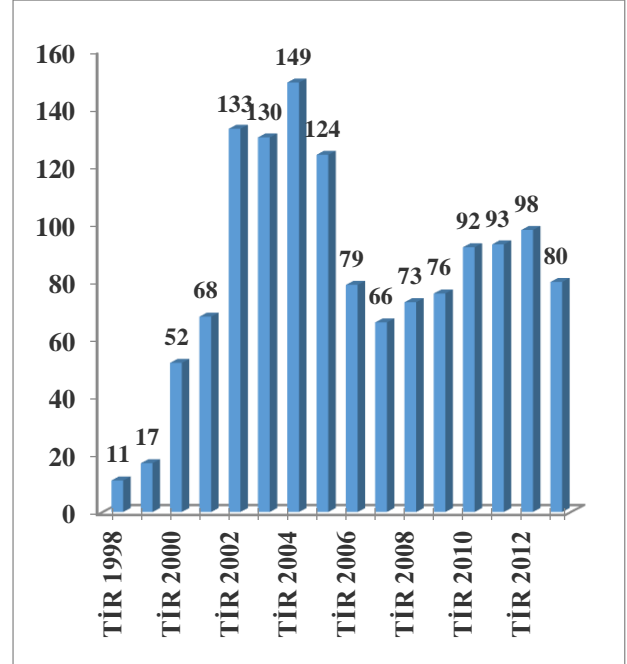
Araştırmada, MAXQDA11 yazılım programından yararlanılarak ilerleme raporlarının içerik analizleri yapılmıştır. Program, nitel veri analizi olan içerik analizi gibi sosyal bilimlerde sık olarak kullanılan yöntemleri kolaylaştırmayı amaçlamakta ve çok geniş metin veya verileri bir arada analiz etme olanağı sunmaktadır. Böylece içerik analizi daha sistematik hale getirilerek ve çok geniş verilerle çalışılabilme kolaylığı elde edilmektedir. Bu tür programlar kullanılmadan geleneksel araştırma metotlarıyla büyük verilerin belirli bir sistematığe oturtulması oldukça zor ve zaman alıcıdır. Ayrıca bu durum verilerin ve metinlerin incelenmesinde bazı hususların gözden kaçmasına ve sağlıklı analiz yapılamamasına neden olabilmektedir. Bu bakımdan MAXQDA11 programı, araştırmacılara etkin zaman ve veri yönetimini sağlamakta, araştırmanın tutarlılık ve sistematikliğini desteklemekte ve analizlerin güvenilirliğini pekiştirmektedir.

Program, diğer nitel veri analizi programlarına (Bkz. Pettigrew; Schönfelder, 2011) göre daha sade, pratik ve kullanışlı olması, daha ayrıntılı içerik incelemesine imkan vermesi ve kavramlar arası ilişkiyi görsel olarak daha zengin sunmasından dolayı tercih edilmiştir (Bkz. MAXQDA, <http://www.maxqda.com/products/maxqda/references>, 24.06.2014). Tablolar, düzenli ilerleme raporları üzerinde kodlamalar (kapasite ve ilgili kavramlar) yapılarak elde edilmiştir. Programda kodlama, verilerin sistematik analizini yapmak amacıyla analitik bir araç olan içeriksel bir sınıflandırmadır (VERBI SOFTWARE, 2014: 22). Çalışmada, sözcüksel araştırma (lexical search), kod-

matris tarayıcısı (code matrix browser), kod-ilişkiler tarayıcısı (code relations browser) ve MAXMaps tek-kod modeli (MAXMaps one-code model) kullanılmıştır. Sözcüksel araştırma bütün metinlerde yer alan belli bir sözcüğün araştırılmasıyla elde edilirken, kod-matris tarayıcısı belirli bir kodlamanın bütün metinlerdeki dağılımını, kod-ilişkiler tarayıcısı birden fazla kodlamanın metinler içindeki bağlantısını, MAXMaps tek-kod modeli ise çok sayıda kodlama ve alt kodlamanın birbirleriyle olan ilişkisini görsel olarak sunmaya yardımcı olmaktadır (MAXQDA Visual Tools, <http://www.maxqda.com>, 24.06.2014).

Aşağıda ilerleme raporlarında kapasite kavramının, kullanım sıklığı, türleri, kullanım şekli, fasıllar ve kurumlarla ilişkisi açısından incelenmiştir.

Tablo 1. İlerleme Raporlarında Kapasite Kavramının Dağılımı



İlerleme raporlarında kapasite kavramının dağılımı Tablo 1’de görülmektedir. Kavram bütün raporlarda, 1341 kez kullanılmıştır. Tablo 1’e göre, ilk ilerleme raporları olan 1998 ve 1999’da kapasite kavramı daha az yer almıştır. Bu durum iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi, ilk raporlarda Komisyon’un Türkiye’deki durum ve sistem hakkında yeterli bilgiye sahip olmama olasılığıdır. Nitekim ilk iki raporda fasıllar (müzakere başlıkları) muğlak bir şekilde yer almaktadır. Fasılların 2000 yılından itibaren ayrı başlıklar halinde kullanılmasıyla birlikte, kapasite kelimesinin arttığı

görülmüştür. İkincisi ise kapasite kavramının AB tarafından henüz geliştirilme aşamasında olmasıdır.

2002'den itibaren kavramın kullanılmasında belirgin bir artış meydana gelmiş ve 2004 yılında zirveye ulaşmıştır. 2006-2013 yılları arasında kavramın kullanıma sıklığında bir azalma olmakla birlikte belirli bir seviyede (66-98 aralığında) seyrettiği görülmektedir.

Tablo 2. Kapasite Kavramı Kullanım Şeklinin İlerleme Raporlarında Dağılımı

	OLUMLU	OLUMSUZ	NÖTR	TOPLAM
TİR 1998	1	1	9	11
TİR 1999	5	1	11	17
TİR 2000	4	22	26	52
TİR 2001	11	34	22	67
TİR 2002	29	75	30	134
TİR 2003	27	80	23	130
TİR 2004	28	87	32	147
TİR 2005	21	83	20	124
TİR 2006	26	51	7	84
TİR 2007	27	37	6	70
TİR 2008	35	32	9	76
TİR 2009	24	41	8	73
TİR 2010	38	46	8	92
TİR 2011	28	56	12	96
TİR 2012	41	51	10	102
TİR 2013	35	36	8	79
TOPLAM	380	733	241	1354

Tablo 2'de kapasite kavramının ilerleme raporlarında cümle içinde *olumlu*, *olumsuz* ve bir yargı ifade etmeyen *nötr* şekilde kaç kez kullanıldığı sayısal olarak yer almaktadır. İnceleme sonucunda 1354 adet kodlama yapıldığı tespit edilmiştir. Bunların 380'i olumlu, 733'ü olumsuz ve 241'i nötr ifadelerdir. Dikkat edilirse, 1354 adet kapasite kavramı kullanım şekli, 1341 olan kapasite kullanım sıklığından daha fazladır. Bunun nedeni kavramın olumlu olarak geçtiği bazı cümlelerin hemen ardından '*ancak*' bağlacıyla olumsuz değerlendirmelerin yapılmasıdır. Bu durumlarda hem olumlu hem de olumsuz kodlamalar bir arada yapılmıştır. Bu duruma,

"Çevre ile ilgili olarak bir miktar ilerleme kaydedilmiş ve idari kapasite artırılmıştır. Ancak, çevre müktesebatına uyum genel olarak yetersiz kalmıştır" (TİR 2004, 142) cümlesi örnek olarak gösterilebilir.

Analizdeki olumlu kodlamalar, genellikle kapasiteyi arttırmaya yönelik reform ve mevzuat çalışmaları, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, güvenlik, dış ilişkiler ve eğitim alanındaki kapasite

değerlendirmelerinden oluşmaktadır. Olumlu kodlamalara;

"Şirket birleşmeleri dahil, anti-tröst alanında yüksek düzeyde uyum sağlanmıştır. Rekabet Kurumu'nun idari kapasitesi ve işlevsel bağımsızlığı tatmin edicidir" (TİR 2008, 48).

"Gümrük Müsteşarlığı idari ve işlevsel kapasitesini güçlendirmiştir" (TİR 2007, 72).

"İdari kapasiteye ilişkin olarak, Türkiye, yasa dışı güçle mücadelede kuruluşlar arasında ve aynı zamanda, AB üyesi devletler ve üçüncü ülkeler ile işbirliğinin artırılması suretiyle, etkinliğini artırmada büyük aşama kaydetmiş olup ..." (TİR 2003, 112) cümleleri örnek olarak gösterilebilir.

Analizde, 733 olumsuz kodlama fasıllar başta olmak üzere siyasi ve ekonomik kriterleri de kapsamaktadır. Olumsuz kodlamalar, '*endişe verici*', '*kayıp verici*' gibi kuvvetli söylemlerle, '*kapasite yetersizdir*', '*arttırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır*' gibi ifadelerle birlikte yer almıştır. Kodlama yapılırken kavramın geçtiği cümle olumlu olmakla birlikte anlam yönünden olumsuz olabilmektedir. Örnek olarak,

"Yargılama süreçleri bakımından ve gümrük uygulamaları konusunda yetersiz kalmıştır; daha etkili biçimde eyleme geçmek amacıyla, yargının ve gümrük idaresinin kapasitesinin artırılması büyük önem taşımaktadır" (TİR 2011, 62) cümlesi verilebilir.

Bazı cümleler ise şeklen olumlu olmasına karşın, kapasite geliştirme ihtiyacının devam ettiği durumlarda bu bir eksiklik olarak değerlendirildiği için olumsuz olarak kodlanmıştır.

"... bu Raporun başka yerlerinde tarif edilen, tarım, gümrük, vergilendirme, istatistik ve mali kontrol gibi ilgili politika alanları bağlamında idari kapasitenin güçlendirilmesi sürdürülmelidir" (TİR 2004, 139) cümlesi örnek olarak gösterilebilir.

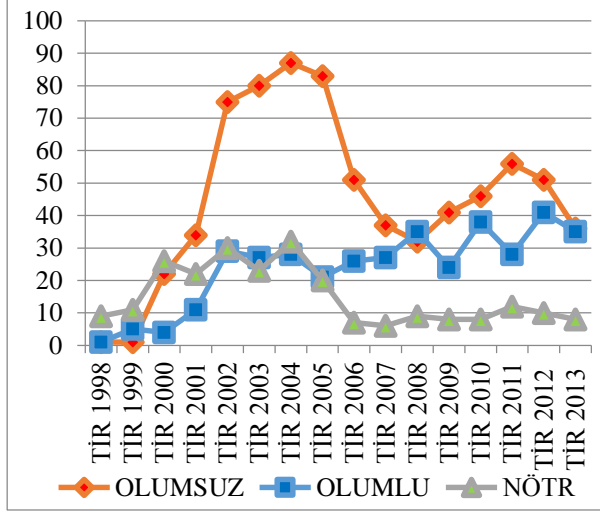
Araştırmada, 241 nötr değerlendirmenin çoğu giriş bölümünde yer almıştır. Bu bölümde genel olarak kapasite değerlendirmeleri, bölüm içeriklerinin açıklaması ile mevcut durumun tanımlanmasında herhangi bir yargı veya hüküm ifade etmeyen değerlendirmelerden oluşmaktadır. Son olarak *müktesebata uyum kapasitesi* ve başlık olarak yer alan *Birlik içinde rekabetçi baskı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi* ve benzeri kelimeler kodlanmıştır. Nötr kodlamalara;

"Türkiye'nin müktesebatı uygulamaya ilişkin idari kapasitesi de değerlendirilmektedir" (TİR 2010, 44-45).

"Rapor döneminde, 140 MW toplam kurulu güç kapasitesine sahip 11 santral özelleştirilmiştir" (TİR 2009, 59).

"Yönetim kapasitesi olarak BDDK idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur" (TİR 2005, 82).

"Sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarına yardımcı olacak destek çalışmalarına ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır" (TİR 2002, 130) cümleleri örnek olarak verilebilir.



Şekil 1. Kapasite Kavramı Kullanım Şeklinin İlerleme Raporlarında Dağılımı

Şekil 1'de kapasite kavramının kullanım şeklinde 1998 ve 1999'da nötr cümlelerin ağırlıkta olması, Komisyon'un Türkiye hakkında değerlendirme yapabileceği yeterli bilgiye sahip olmadığını bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Nötr değerlendirmelerin 2006 yılından başlayarak azaldığı görülmüştür. 2002-2007 yılları arasında olumsuz değerlendirmelerin ağırlıkta olduğu tespit edilmiştir. Sadece 1999 ve 2008 yılında olumlu değerlendirmeler olumsuzları geçmiştir.

Tablo 3. İlerleme Raporlarında Sık Kullanılan Kapasite Türleri

Sık Kullanılan Kapasite Türleri	Sıklık
İdari Kapasite	687
Uygulama Kapasitesi	104
Kurumsal Kapasite	63
Denetim Kapasitesi	37
Üretim Kapasitesi	21
Teknik Kapasite	20
İnsan Kaynakları Kapasitesi	18
Analiz Kapasitesi	14
Barınma Kapasitesi	14
Araştırma ve Yenilik Kapasitesi	11
TOPLAM	989

Çalışmada tamlama şeklinde geçen kapasite türleri de kodlanmıştır. Bu kodlamalar kapasite kavramı

kullanımının hangi alan ve konularda yoğunlaştığını tespit etme amacıyla yapılmıştır. Tablo 3'te idari, uygulama, kurumsal, denetim, üretim, teknik, insan kaynakları, analiz, barınma, araştırma ve yenilik kapasiteleri sık kullanılan kapasite türleri olarak görülmektedir. Kapasite kavramı kullanım sıklığı ile kapasite türleri arasındaki sayısal fark iki nedenden kaynaklanmaktadır. Birincisi, kapasitenin Tablo 1'de kavram olarak, Tablo 3'te ise tamlama kalıbı olarak kullanılmasıdır. İkinci neden ise sayısal olarak 10'dan daha az kullanılan kapasite türlerine Tablo 3'te yer verilmemesidir. Tablo 3'te yer verilmeyen kapasite türleri; adli, donanım, tespit, uzmanlık, uyum (adaptasyon), takip, inceleme, teşhis, soruşturma, yaptırım, hazmetme, güç, teknoloji ve değerlendirme kapasiteleridir.

İdari kapasite, raporlarda en fazla kullanılan kapasite türüdür. Bunun sebebi, idari kapasitenin kurumların sahip olması gereken çevreden yasal çerçeveye, yapı ve işleyişten her türlü donanım ve kaynağa kadar çok geniş bir kapsamı nitelemek amacıyla kullanılmasıdır. Ayrıca, kurumların mevcut ve beklenen özelliklerini değerlendirme amacıyla hemen her fasılın sonunda idari kapasitenin özet olarak yer alması da bu sıklığı arttırmaktadır.

Tablo 4. Fasıllara Göre Kapasite Kavramının Kullanım Şekli

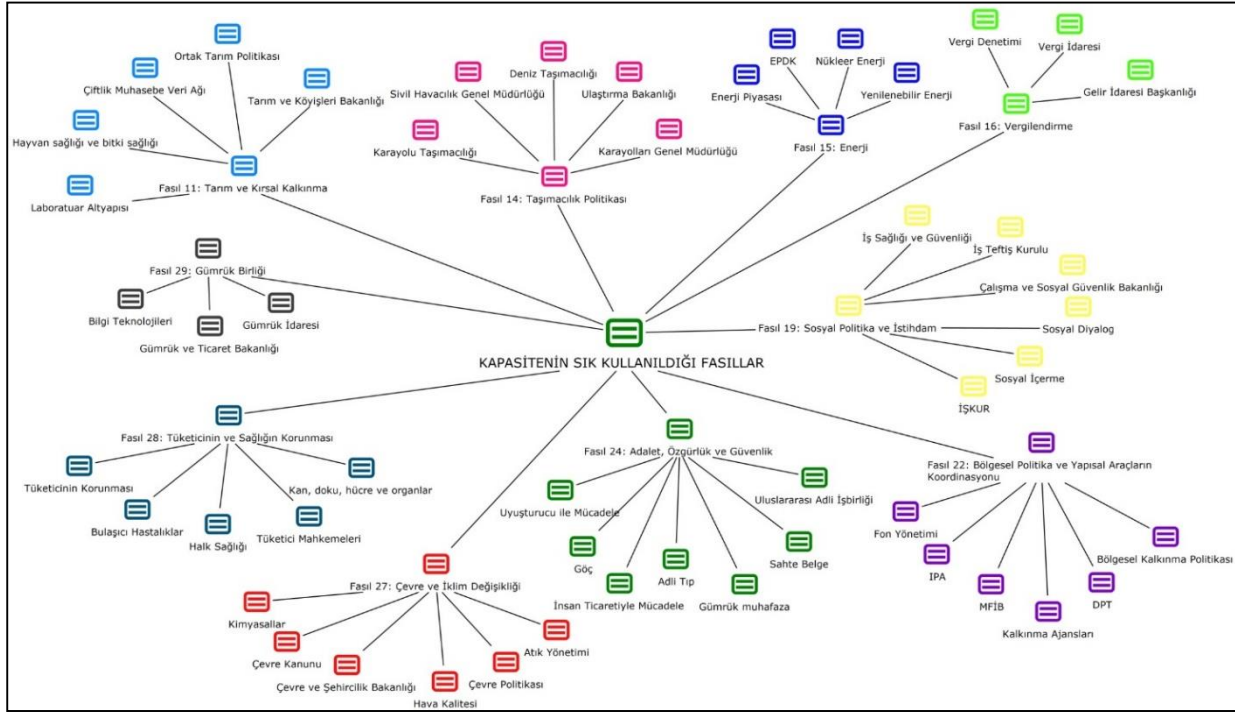
FASIL	OLUMLU	OLUMSUZ	NÖTR	TOPLAM
Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı	8	20	2	30
Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı	10	15	0	25
Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	2	14	6	22
Fasıl 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı	2	12	3	17
Fasıl 5: Kamu Alımları	16	12	0	28
Fasıl 6: Şirketler Hukuku	7	16	2	25
Fasıl 7: Fikri Mülkiyet Hukuku	12	19	1	32
Fasıl 8: Rekabet Politikası	13	8	0	21
Fasıl 9: Mali Hizmetler	7	7	1	15
Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya	6	7	3	16
Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma	16	28	3	47
Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı P.	11	6	0	17
Fasıl 13: Balıkçılık	6	7	2	15
Fasıl 14: Taşımacılık Politikası	12	52	0	64
Fasıl 15: Enerji	8	25	14	47
Fasıl 16: Vergilendirme	16	18	1	35
Fasıl 17: Ekonomik ve Parasal Politika	7	1	0	8
Fasıl 18: İstatistik	6	8	1	15
Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam	33	58	1	92
Fasıl 20: İşletme ve Sanayi Politikası	3	6	3	12
Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları	0	1	1	2
Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koor.	9	43	3	55
Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar	4	10	1	15
Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	33	57	7	97
Fasıl 25: Bilim ve Araştırma	18	3	4	25
Fasıl 26: Eğitim ve Kültür	5	4	4	13
Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği	26	38	3	67
Fasıl 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	19	27	0	46
Fasıl 29: Gümrük Birliği	30	9	3	42
Fasıl 30: Dış İlişkiler	0	0	8	8
Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası	7	0	0	7
Fasıl 32: Mali Kontrol	4	14	1	19
Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler	2	16	0	18

Tablo 4, MAXQDA11 programının kod-matris tarayıcısı aracılığıyla oluşturulmuş olup, bütün fasılların kapasite kavramı kullanım şekline yer vermektedir. Koyu renkli fasıllar (Fasıl 4, 6, 7, 10, 12, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 27, 28 ve 32) müzakereye açılanlardır. Açılan fasıllardan gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası, Trans-Avrupa ağları ile bilim ve araştırma alanında olumlu değerlendirmelerin çoğunlukta olmasına rağmen, müzakerelerde halen bu konuların sonuçlandırılmaması ilgi çekicidir.

Bunun yanısıra halen müzakerelere açılmamış, fakat göreceli olarak kapasite kavramının kullanım şekli bakımından olumlu ifadelerin sık geçtiği fasıllar bulunmaktadır. Bunlar, rekabet politikası, ekonomik ve parasal politika, eğitim ve kültür, gümrük birliği, dış ilişkiler ile dış, güvenlik ve savunma politikasıdır. Bu fasıllardan rekabet politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler, Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 11 Aralık 2006'da aldığı karar çerçevesinde '*Ek Protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak*' müzakerelere açılmamaktadır (AB Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=65>, 27.05.2014). Belirtilen fasıllar, 2006 yılında Kıbrıs konusuyla ilgili olarak Ek Protokol nedeniyle askıya alınmıştır.

Fasıllarda kapasite kavramı kullanım şeklinin yıllara göre doğrusal bir eğilim göstermemesi ve her yıl ilave kapasite değerlendirmelerine yer verilmesi bu konuda daha fazla yorum yapmayı engellemektedir. Bu sebeple, hangi fasıllarda yıllara göre ne tür bir gelişme kaydedildiğini belirlemek mümkün değildir.

burada yer alan sayıların farklı olmasının nedeni, kapasite kavramı kullanım şeklinin hem olumlu hem de olumsuz yorumları içermesidir. Bu yüzden bazı fasıllarda kapasite kavramı kullanım şekli toplamı, kapasite kullanım sıklığını aşmıştır.



Şekil 2. Kapasite ve İlgili Alanlarının Sık Kullanıldığı Fasıllar

Şekil 2, MAXQDA11 programının MAXMaps tek-kod modeli özelliği kullanılarak, kapasite ve kapasite ile ilgili alanların fasıllarda kodlanmasına göre elde edilmiştir. Fasılların sayısı zamanla arttığı için, sınıflandırma son ilerleme raporunda yer alan fasıl başlıklarına göre yapılmıştır. 1998 ve 1999'da fasıl bulunmamakta; 2000-2005 yılları arasında 29 fasıl; 2005 sonrasında günümüze kadar ise 33 fasıl bulunmaktadır. Bazı fasılların son dönemlerde ortaya çıkması nedeniyle de kodlama sayısı az görülmektedir. Şekil 2'de sadece kapasitenin sık kullanıldığı fasıllara yer verilmektedir. Şekilde bazı fasılların merkezin uzağında yer alması herhangi bir anlam ifade etmemektedir. Kavramın en sık geçtiği fasıllar adalet, özgürlük ve güvenlik (96), sosyal politika ve istihdam (85), çevre ve iklim değişikliği (66), taşımacılık politikası (64), bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu (54), enerji (47), tarım ve kırsal kalkınma (41), gümrük birliği (40), tüketicinin ve sağlığın korunması (40) ve vergilendirme (34)'dir. Tablo 4 ile

Bu fasıllarda yer alan kapasite kavramının kullanımı, doğrudan fasılın kapsamına giren konularla birlikte, yatay konuları ve ilgili kurumları da içermektedir. Şekil 2'de her fasıl altında alt konu ve kurumlardan en sık geçenler gösterilmektedir. Örneğin gümrük birliği faslında gümrük idaresinin yanısıra ilgili kurum olan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile kullanılan bilgi teknolojileri altyapısı da bulunmaktadır. Aynı şekilde sosyal politika ve istihdam faslında iş sağlığı ve güvenliği, sosyal içerme ve sosyal diyalog konularının yanısıra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu ve İŞKUR hakkında da değerlendirmeler yer almaktadır. Süreç içerisinde bazı kurumların değişmesi, kaldırılması veya birleştirilmesi ilerleme raporlarına da yansımıştır. Özellikle ilk ilerleme raporlarında bu durumla karşılaşmış, eski kurumlara atfedilen kapasite değerlendirmeleri günümüzde var olan kurumlarda da devam etmiştir. Bu duruma en iyi örnek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. İlk ilerleme raporundan bu yana Çevre Bakanlığı, Çevre ve Orman

Bakanlığı ve son olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adı altında değişikliğe ve birleşmeye uğramıştır. Bu yüzden araştırmada farklı adlarla aynı kurumu niteleyen kapasite değerlendirmelerinin tümü Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adıyla kodlanmıştır.

Tablo 5. Fasıllardaki Kapasite Kavramının İlerleme Raporlarındaki Dağılımı

Code System	TİR 2013	TİR 2012	TİR 2011	TİR 2010	TİR 2009	TİR 2008	TİR 2007	TİR 2006	TİR 2005	TİR 2004	TİR 2003	TİR 2002	TİR 2001	TİR 2000
Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı							3	2	4	5	8	4		3
Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı		3	2	2	1	3	3	1	1	3	3	2	1	
Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi		1	1						3	7	4	5		
Fasıl 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı		2	2	1	3			1	2	2	1	1	1	1
Fasıl 5: Kamu Alımları	2	3	4	4	3	3	3	2	2					
Fasıl 6: Şirketler Hukuku	3	3	3	1	1	1	1	1	1	3	2	3		1
Fasıl 7: Fikri Mülkiyet Hukuku	4	4	4	1	2	3	3	4	5					
Fasıl 8: Rekabet Politikası	1	2	1	1	1	3	3	2	1	2	1	1	1	
Fasıl 9: Mali Hizmetler	1			1	1	2	2	4	4					
Fasıl 10: Bilgi Toplamı ve Medya		1		1	1	1	1	3	3			2	1	3
Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma	2	2	3	1	1	1	1	3	6	10	4	3	4	4
Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politik	2	2	2	2	1	1	2	3	1					
Fasıl 13: Balıkçılık	1	2	2	2				1	2	2		1		2
Fasıl 14: Taahhütlük Politikası	2	3	7	9	9	5	3	4	5	5	6	3	1	2
Fasıl 15: Enerji	3	3	2	5	3	1	1	5	8	3	4	5	1	3
Fasıl 16: Vergilendirme	3	2	1	1	1	2	3		4	6	7	1	2	1
Fasıl 17: Ekonomik ve Parasal Politika	2	2		1			1	1	1					
Fasıl 18: İstatistik		1		1	1	2	1	1	2	1	2	1		1
Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam	4	5	6	7	4	7	6	7	6	8	8	10	6	1
Fasıl 20: İşletme ve Sanayi Politikası			1					2	3	1		1	1	3
Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları						1	1							
Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	5	4	6	8	5	5	3	3	8	2	2	2	1	
Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar	7	3	1	1	1			1	1					
Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	6	8	11	12	10	4	3	8	2	5	7	11	7	2
Fasıl 25: Bilim ve Araştırma	4	6	3	2	1		1		4	4				
Fasıl 26: Eğitim ve Kültür			1		1		1		2	2	1	3		2
Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği	5	6	5	6	5	5	4	8	3	3	4	6	4	2
Fasıl 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	5	4	3	3	4	4	3	2	7		1	2	2	
Fasıl 29: Gümrük Birliği	3	3	2	4	3	2	1	2	5	5	3	4	3	
Fasıl 30: Dış İlişkiler									1	2	1	1	2	1
Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası					1		1	1			1	1	1	1
Fasıl 32: Mali Kontrol						1	1	1	1	3	4	3	2	3
Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler	2	2	1	1	1	1		1	1	3	1	3	1	

Tablo 5, MAXQDA11 programının kod-matris tarayıcısı kullanılarak elde edilmiştir. Tabloda, ilerleme raporlarında yer alan bütün fasıllarda geçen kapasite ve ilgili alanların yıllara göre dağılımı görülmektedir. 1341 adet kapasite kavramından 963'ü fasıllarda geçmektedir.

Kavramın en az geçtiği fasıllar Trans-Avrupa ağları (2), ekonomik ve parasal politika (8), dış, güvenlik ve savunma politikası (7) ile dış ilişkiler (8)'dir. Bu fasıllardan ilk ikisinin az olmasının nedeni 2005 sonrasında ortaya çıkmış olması, son ikisinin ise tarama sonucu raporu onaylanmayan fasıllar arasında yer alması ve dış ilişkiler faslının ek protokol şartına bağlanmasıdır.

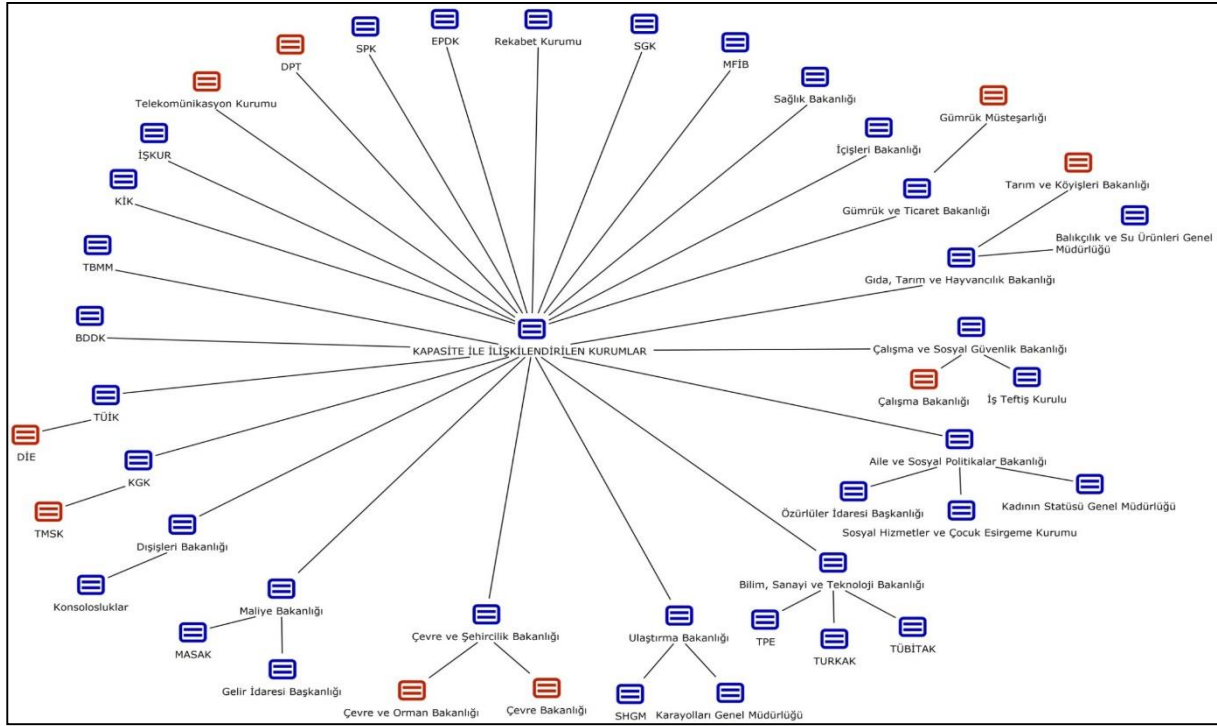
Bugüne kadar müzakerelere açılan 14 fasıl; bilim ve araştırma, işletme ve sanayi politikası, istatistik, mali kontrol, Trans-Avrupa ağları, tüketicinin ve sağlığın korunması, fikri mülkiyet hukuku, şirketler hukuku, bilgi toplumu ve medya, sermayenin serbest dolaşımı, vergilendirme, çevre, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası ile bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonudur. Bunlardan sadece Bilim ve Araştırma faslı geçici olarak kapatılmıştır (Bkz. AB

Bakanlığı,

http://www.abgs.gov.tr/files/KAPB/web_tr_yatay_tablo_05_11_2013.pdf, 27.05.2014). Bilim ve araştırma 25, işletme ve sanayi politikası 12, istatistik 14, mali kontrol 19, Trans-Avrupa ağları 2, tüketicinin ve sağlığın

korunması 40, fikri mülkiyet hukuku 30, şirketler hukuku 24, bilgi toplumu ve medya 16, sermayenin serbest dolaşımı 17, vergilendirme 34, çevre 66, gıda güvenliği 16 ve bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu faslında 54 kez kapasite kavramı geçmiştir.

İlerleme raporlarında kapasite ve ilgili alanların yanısıra bu alandan sorumlu kamu kurumlarının da idari, uygulama ve kurumsal kapasitelerinin özel olarak değerlendirildiği gözlenmiştir. Kapasite kavramıyla ilişkilendirilen kurumları gösteren Şekil 3 hazırlanırken, Türkiye'nin yönetsel dizgesini esas alan bir gösterim tercih edilmemiş, sadece kapasite kavramıyla ilişkisi olan ve en sık geçen kurum isimleri dikkate alınmıştır. Yönetsel dizgenin esas alınmamasının temel sebebi, fasıllarda bazı kurumsal yapıların ilişkili, ilgili ve bağlı olduğu bakanlıklardan daha sık ve doğrudan yer almış olmalarıdır. Örneğin İŞKUR ve SGK birçok yerde doğrudan değerlendirildiği için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı altında sınıflandırılmamıştır. Aynı durum Başbakanlık için de geçerlidir.



Şekil 3. Kapasite ile İlişkilendirilen Kurumlar

Şekil 3'te açık renkli gösterilen kamu kurumları, günümüzde mevcut olmayan, ismi veya yönetsel dizgedeki konumu değişikliğe uğrayan kurumlardır. Bunlar, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Gümrük Müsteşarlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Türk Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK), Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) ve Telekomünikasyon Kurumu'dur.

Şekil 3'teki kurumların haricinde kapasite kavramı ile az da olsa ilişkilendirilen, Sanayi ve Ticaret, Adalet, Kalkınma, Milli Eğitim ve AB Bakanlıklarıyla, yerel yönetimler, kalkınma ajansları, Danıştay, Sayıştay, Merkez Bankası, RTÜK, Ulusal Ajans, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Enerji Verimliliği Genel Müdürlüğü ve Türkiye Atom Enerjisi Kurumu da bulunmaktadır.

Tartışma

Dünyada her alanda olduğu gibi yönetsel alanda da çok hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu süreç içerisinde birçok kamu örgütü özelleştirilmiş, yeniden yapılandırılmış, kapatılmış veya gereksinimler doğrultusunda yenileri kurulmuştur. Nihai hedef, dünya sistemi ile entegre olmuş kurumsal yapılanmaları olan bir Türkiye yaratmaktır. Dünya bir

sistem olarak kabul edildiğinde, alt sistem olan Türkiye ve onun alt sistemleri, çevresi ve organizasyonunun içyapısıyla birlikte uluslararası örgütlerin desteğiyle bir adaptasyon, reform ve entegrasyon sürecinden geçmektedir. Devam eden reformların başarısı kapasite kavramı ile ilişkilendirilmektedir.

Uluslararası örgütler tarafından gündeme getirilmiş olan ve devletlerin yeniden yapılandırılmasında kullanılan kapasite kavramı, Avrupa Birliği entegrasyon süreci açısından da oldukça önemlidir. Bu kapsamda, uluslararası örgütlere referansla kapasite kavramını tanımlayan Avrupa Komisyonu, kapasite yaklaşımını referans belgelerinde, kapasite beklentilerini ise ilerleme raporlarında ortaya koymaktadır.

Komisyon'un referans belgelerinde ortaya koyduğu açık sistem anlayışının ilerleme raporlarına da yansdığı görülmektedir. Raporlarda kapasite beklentilerinin yer aldığı alanlarla birlikte, yatay konular ve ilgili kurumların da değerlendirilmesi bu anlayışı desteklemektedir.

Nitel analizler için önemli avantajlar sağlayan MAXQDA11 yazılım programı aracılığıyla ilerleme raporları, kapasite kavramının kullanım sıklığı, türleri, kullanım şekli, fasıllar ve kurumlarla ilişkisi açısından

incelenmiştir. İncelemede ortaya çıkan sayısal bulgular, ilerleme raporlarındaki kapasite kavramının, ilgili alan ve kurumlarla ilişkisel yoğunluğunu ortaya koymuştur.

Kapasite kavramı toplam 1640 sayfada 1341 kez kullanılmıştır. Kavramın her sayfada yaklaşık bir kez kullanılmış olması önemini göstermektedir. Kapasite kavramının kullanım şekli bakımından yarıdan fazlasının (%54) olumsuz anlamlar taşıdığı tespit edilmiştir. Raporlarda yer alan kapasite kavramının sadece %28'i olumludur. Son raporlarda olumlu ve olumsuz kullanım sayılarının birbirine yaklaştığı görülmüştür.

Kapasite kavramı türleri bakımından değerlendirildiğinde, büyük bir kısmının idari kapasiteden oluştuğu ortaya çıkmıştır. İdari kapasitenin ardından sırasıyla uygulama kapasitesi ve kurumsal kapasite yer almıştır. İdari alandaki problemlerin giderilmesi, uygulamada karşılaşılan sorunların çözülmesi ve mevcut kurumların kapasitelerinin artırılması gereksinimi ile kapasite değerlendirmelerinin daha çok kurumlar üzerinden yapılması, bu kavram tamlamalarının daha sık kullanılmasının nedenleri arasında gösterilebilir.

Fasıllar aday ülkelerin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneklerini yansıttığı için raporların önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Kapasite kavramının büyük bir kısmı da (yaklaşık %72) fasıllarda geçmektedir.

Raporlarda kurumsal değerlendirmeler yapılırken, bakanlıkların yanında bazı kurumlar da doğrudan kapasite kavramıyla ilişkilendirilmiştir. Bu değerlendirmelerde yeni oluşturulan kurumların ön plana çıktığı görülmüştür.

Dünya ekonomik sistemi ve AB'ye uyumun sağlanması için özel sektör ve sivil toplum dahil olmak üzere Türkiye'nin özellikle idari ve kurumsal kapasitesinin artırılması söz konusu olmuştur. Bu bağlamda bireylerin, örgütlerin ve toplumların kapasitelerini başarılı bir şekilde değerlendirme ve geliştirme yeteneğine sahip olan devletler ve organizasyonlar daha verimli olacaklardır. Ve bunu sürdürülebilir kılan organizasyonlar, en iyi yapılar olarak varlığını devam ettirecektir.

İster eleştirilsin isterse desteklensin dünya sistemine ve AB'ye uyum sürecinde devlet organizasyonlarının kapasitelerinin artırılmasına gereksinim duyulduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu gereksinim politik ya da teknik bir tercihten doğmuş olsa bile, kapasitesi yüksek, iyi işleyen devlet organizasyonlarına kimsenin itiraz etmeyeceği açıktır.

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, idari ve kurumsal kapasitelerin değerlendirilmesinin ve geliştirilmesinin çok da kolay olmadığıdır. Çünkü bu süreçler çok uzun zaman almakta, bitmeyen bir reform durumu ortaya çıkmakta ve araç olması gereken reformların toplumun farklı kesimlerinde (siyasetçiler, bürokratlar, özel sektör, sivil toplum vs.) bir amaç olarak algılanmasına neden olmakta, bu yüzden de bir demoralizasyon durumu ortaya çıkabilmektedir. Bu olumsuzluğu bertaraf etmek için, uluslararası örgütlerden ziyade ulusal aktörlerin süreci sahiplendiği, tasarladığı, yönettiği, uyguladığı ve sürdürülebilir kıldığı bir kapasite geliştirme anlayışı benimsenmelidir.

Kaynakça

AB Bakanlığı. Katılım müzakerelerinde mevcut durum. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=65> , 27.05.2014.

AB Bakanlığı. Müzakere sürecinde mevcut durum (5 Kasım 2013).

http://www.abgs.gov.tr/files/KAPB/web_tr_yatay_tablo_05_1_1_2013.pdf , 27.05.2014.

AB Bakanlığı. Türkiye-AB mali işbirliği. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5> , 12.05.2014.

Brinkerhoff, D. W. ve Morgan, P. J. (2010). Capacity and capacity development: coping with complexity. *Public Administration and Development*, 30 (1), 2-10.

Capacity4dev.eu. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/> , 14.04.2014.

Court of Auditors (2007). Special report No 6/2007 on the effectiveness of technical assistance in the context of capacity development together with the Commission's replies. *Notices from European Union Institutions and Bodies*. 2007/C312/02, 21.12.2007. Luxembourg: Official Journal of European Union. http://aei.pitt.edu/38514/1/Special_Report_6_07.pdf , 20.05.2014.

EC-EuropeAid (2010). Capacity development and technical cooperation: introduction to the EC's approach. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/capacity-development-knowledge-sharing> , 04.01.2014.

- EC-EuropeAid (2010a). Reference document 6: toolkit for capacity development. Tools and methods series. http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensureaideffectiveness/documents/toolkit_cd_en_web_en.pdf, Luxembourg: European Communities.
- EC-EuropeAid (2008). Reforming technical cooperation and project implementation units for external aid provided by the European Commission: A backbone strategy. http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/backbone_strategy_on_tc-pius_final_en.pdf , 21.05.2014.
- EC-EuropeAid (2005). Institutional assessment and capacity development: why, what and how?. Tools and methods series, reference document no:1, http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_institutional_assessment_capacity_development_2006_en.pdf , 12.02.2014. Luxembourg: European Communities.
- EC-EuropeAid. Who we are. http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm , 12.05.2014.
- Franks, T. (1999). Capacity building and institutional development: reflections on water", Public Administration and Development, 19(1), 51-61.
- Grindle, M. S. ve Hilderbrand, M. E. (2007). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?. Public Administration and Development, 15 (5), 441-463.
- MAXQDA, References and comments by MAXQDA users, <http://www.maxqda.com/products/maxqda/references> , 24.06.2014.
- MAXQDA Visual Tools, <http://www.maxqda.com/products/maxqda/visualtools> , 24.06.2014.
- OECD. (2006). The challenge of capacity development; working towards good practice. DAC guidelines and reference series a DAC reference Document, <http://www.oecd.org/development/governanceanddevelopment/36326495.pdf>, 17.04.2014.
- Pettigrew J. Reflections on NVivo and MAXQDA. <http://www.sagepub.com/paulus/study/Chapter%207/pettigrew-MaxQDA%20vs%20Nvivo%208-b.pdf> , 15.05.2014.
- Schönfelder W. (2011). CAQDAS and qualitative syllogism logic - NVivo 8 and MAXQDA 10 compared. Forum: Qualitative Social Research, 12 (1-21) <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1514/3134> , 15.05.2014.
- UNDP. (2009). Capacity development: A UNDP primer. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer/> , 10.04.2014.
- UNDP. (2008). Capacity development: practice note. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html> , 10.04.2014.
- VERBI SOFTWARE. (2014). MAXQDA, the art of data analysis, introduction, Windows version. http://www.maxqda.com/download/manuals/MAX11_intro_eng.pdf, 26.06.2014.
- WB. (2009). The capacity development framework: a strategic and results-oriented approach to learning for capacity development. http://siteresources.worldbank.org/EXTCDRC/Resources/CDRF_Paper.pdf , 07.04.2014.
- Wikipedia. List of development aid agencies. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_development_aid_agencies , 08.05.2014.
- 2013 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf , 10.02.2014.
- 2012 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf , 10.02.2014.
- 2011 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf , 10.02.2014.
- 2010 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 10.02.2014.
- 2009 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 10.02.2014.
- 2008 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 10.02.2014.
- 2007 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, 10.02.2014.
- 2006 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 10.02.2014.
- 2005 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 10.02.2014.
- 2004 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, 10.02.2014.
- 2003 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, 10.02.2014.
- 2002 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, 10.02.2014.

2001 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, 10.02.2014.

2000 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, 10.02.2014.

1999 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, 10.02.2014.

1998 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu.
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, 10.02.2014.