



TÜRKİYE'DE İLLERİN İDARİ KAPASİTE ENDEKSİ¹ PROVINCIAL ADMINISTRATIVE CAPACITY INDEX IN TURKEY

Öğr. Gör. Dr. Salih Özgür SARICA

Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
sozgursarica@hitit.edu.tr
ORCID No: 0000-0002-1073-7466

ÖZET

Bu çalışmada Türkiye'de il idaresinin idari kapasite açısından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. İkincil verilerden elde edilen 12 sonuç göstergesi, temel bileşenler analizi ile tek bir bileşene indirgenerek idari kapasite endeks skoru oluşturulmaktadır. Kesitsel araştırma ile 81 ilin idari kapasite endeksinde göre sıralandığı ve değerlendirildiği bu çalışma ile kapasite yazınına hem teorik hem de yönetsel katkı sağlanması hedeflenmektedir. Türk kamu yönetiminde mevcut göstergeler üzerinden idari kapasite endeksinin iller bazında belirlenmesi, yöneticilerin karar verme aşamasında rasyonel davranması açısından oldukça önemlidir. Karar verme sürecinde iyi bir ölçüt olarak idari kapasitenin geliştirilmesinde atılabilecek adımlar bundan sonraki aşamalarda daha net ortaya konulabilecektir. Genel olarak Türkiye'de il idarelerinin idari kapasite yönünden önemli kazanımları bulunmaktadır. Bununla birlikte sonuç göstergeleri anlamlı bir şekilde idari kapasite endeks değeri oluşturmaktadır ve bu değerler illere ve birtakım temel değişkenlere göre farklılık göstermektedir. Çalışmada elde edilen idari kapasite endeks değerlerinin bölgelere göre dengesiz dağıldığı; 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.

ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate Turkish provincial administration in terms of administrative capacity. 12 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. Overall there are significant gains in terms of administrative capacity of the provincial administration in Turkey. Moreover, result indicators constitute a meaningful administrative capacity index value and these values differ according to the provinces and some basic variables. It is observed that the obtained administrative capacity index values are unevenly distributed according to the regions. In addition, it appears that the administrative capacities of the provinces in terms of population size and local administration status may differ, albeit partially. On the other hand, a significant relationship between the budget expenditures and administrative capacity of the provinces, which can be considered as an important input indicator, could not be determined. Finally, it is among the findings that relatively newly established provinces are behind other provinces in terms of administrative capacity.

Geliş Tarihi:

10.05.2021

Kabul Tarihi:

08.11.2021

Yayın Tarihi:

30.12.2021

Anahtar Kelimeler

İdari Kapasite
Yönetsel Güç
Kapasite İnşası
İl İdareleri
İdari Kapasite Endeksi.

Keywords

Administrative Capacity
Infrastructural Power
Capacity Building
Provincial Administrations
Administrative Capacity
Index.

<https://doi.org/10.30783/nevsosbilen.935697>

Sarıca, S. Ö. (2021). Türkiye'de İllerin İdari Kapasite Endeksi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(4), 1754-1771.

¹ Bu çalışma Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde Prof. Dr. Muhittin ACAR danışmanlığında Salih Özgür SARICA tarafından hazırlanan doktora tez çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

GİRİŞ

Günümüz kamusal sorunlarını çözmek ve ihtiyaçları makul bir şekilde karşılamak için, idari kapasite kavramı gün geçtikçe daha fazla inceleme odağında yer almaktadır. Son zamanlarda, örgütsel hedeflere ulaşma doğrultusunda kapasite, devlet kapasitesi ve idari kapasite gibi konular kamu yönetimi literatüründe kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, günlük veya acil durumlarda etkili performans gösterme yetkinlikleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu yetkinlik, kamu sektörünün kaliteli hizmet sunma konusundaki idari kapasitelerine bağlıdır (Farazmand, 2009: 1008-9).

Devletlerin idari sistemleri ve kapasiteleri, kamu yönetiminin kara kutusunun temellerini oluşturmakla birlikte kamu hizmet girdilerini, politikaları ve planlanan performansı birbirine bağlayan birçok değişkeni içermektedir. Mevcut araştırmalar, idari kapasitenin ölçülebilir olduğunu ve kurumsal performans üzerinde bağımsız bir etkisi olduğunu ortaya koymaktadır (Donahue vd., 2000: 389-392). İdari kapasite eksikliği, gelişmekte olan ülkelerin araştırmalarında bir hayli merak konusu olmuştur. Özellikle yetersiz kapasite biçimi olarak kamusal yozlaşma ilk araştırma girişimlerinin odağı haline gelmiştir. Ancak sonraki dönem çalışmalarda kamusal yozlaşma sorun olmasa bile kamu sektörünün diğer hususlardaki yetkinliğine yönelik birtakım kavramsal tanımlamalar ve öneriler sunulmuştur (Huber & McCarty, 2003: 490). Son yıllardaki girişimler, yalnızca çözümün etkililiğini değil, aynı zamanda etkililiğe ulaşmak için gereken kaynakları ve koşulları da ele alan bir çerçeve sağlamaktadır. Bu koşullar kümesi genellikle idari kapasite teması olarak araştırmaların ana odağı olmaktadır (Christensen & Gazley, 2008: 270-1).

Bu doğrultuda Türk kamu yönetimi literatüründeki kapasite çalışmalarına katkı sağlamak için il idari kapasite endeksinin, illerin idari yeterlilik çerçevesinde değerlendirilerek oluşturulması hedeflenmektedir. Bununla birlikte illerdeki kamu hizmet ve politikalarının sağlıklı işleyişi için illerin idari kapasitesindeki olası değişikliklerin incelenmesi, ölçülmesi ve belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu araştırmanın temel amacı, Türk kamu yönetimi literatürüne, idari kapasite konusunda kavramsal ve metodolojik katkılar sunarak yeni araştırma kapsamının geliştirilmesini sağlamak ve il idarelerini idari kapasite çerçevesinde değerlendirmek ve ölçmektir. Çalışmanın literatür bölümünde kapasite temasının kavramsal bir analizi gerçekleştirilerek tanımlara ve göstergelere yer verilecek, bu çerçevede il idarelerinin mevcut durumu değerlendirilecektir. Yöntem bölümünde ise il idari kapasitenin ölçümü için kapasite göstergelerinin belirlenmesi ve bu doğrultuda veri ve analiz yöntemi hakkında detaylı bilgi verilecektir. Son olarak bulgular ve tartışma bölümünde il idari kapasite endeks sonuçları ve farklı unsurlar çerçevesinde değerlendirilmesi yapılacaktır.

1. KAPASİTE KAVRAMI

Birçok araştırmaya konu olmasına karşın yaygın kabul gören bir kapasite tanımı bulunmamaktadır. Araştırmacılar incelemelerini farklı disiplinler çerçevesinde gerçekleştirmekte ve böylece kapasite konusu geniş bir tanım yelpazesi içerisinde ele alınmaktadır. Kapasitenin göreceli bir kavram olması, yetenek, yetkinlik vb. eş anlamlı kavramlarla birlikte kullanılması da tanım birliğinin ortaya çıkmamasında etkindir. Kapasite kavramı genel olarak örgütsel bir sistemin özellikleri ile ilişkilendirilmektedir. Sistemin kolektif yeteneklerinin yanı sıra beşeri yetkinlik vurgusu da bir hayli yapılmaktadır ve dolayısıyla hem soyut hem de somut dinamiklerin kombinasyonu olarak görülmektedir (Morgan, 2006). Bununla birlikte kapasite konusu, kamu yönetiminin yapı ve işleyişi çerçevesinde de ele alınmaktadır. Kamu değeri yaratma, kamusal hayata olumlu katkıda bulunma ya da yönetim meseleleriyle mücadele etme yetkinliği şeklinde ilişkilendirilebilmektedir (Morgan, 2006; Christensen & Gazley, 2008).

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: 143). Literatürde kapasite ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Morgan'a göre kapasite, bir toplumun gelişimsel değeri oluşturmasına olanak tanıyan belirgin özellikler birleşimidir. 2005 yılında OECD'nin GovNet belgesindeki tanıma göre kapasite, kişilerin, organizasyonların ve toplumun bir bütün olarak kendi işlerini başarıyla yönetme kabiliyetidir (Akt. Morgan, 2006). R. T. Lenz, stratejik

kapasiteyi bir işletmenin uzun vadeli büyümesini ve gelişimini etkileyecek eylemleri başarılı bir şekilde yerine getirme yeteneği olarak tanımlamaktadır (Akt. Honadle, 1981: 576). Carpenter (2001: 47), kapasiteyi bürokrasilerin yetkin bir biçimde, yolsuzluk ve kötü niyet olmaksızın işlev görebileceği kolektif bir yetenek olarak tanımlamaktadır (Akt. Addison, 2009). Hilderbrand & Grindle (1994: 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: 390).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) idari kapasiteyi “insanların, kuruluşların ve bir bütün olarak toplumun kendi çalışmalarını başarıyla yönetme kabiliyeti” olarak (OECD, 2006: 12); Dünya Bankası (WB) “toplumların kalkınma hedeflerini sürdürebilir bir şekilde belirlemesi ve gözetmesini sağlayacak kaynakların, etkinlik ve etkililiğin mevcudiyeti” şeklinde (Akt. Otoo vd., 2009: 3); Birleşmiş Milletler (UNDP) ise “bireylerin, kurumların ve toplumların sürdürülebilir bir şekilde işlevleri yerine getirme, sorunları çözme, hedefleri belirleme ve gerçekleştirme becerisi” biçiminde (UNDP, 2009: 53) tanımlamıştır.

1.2. Kapasite Göstergeleri

İdari kapasitenin belirlenmesinde en önemli girişimlerin başında kapasiteyi oluşturan göstergelerin tanımlanması ve ne derece etkili olduğuyla ilgili betimlemelerin yapılması gelmektedir. Göstergelerin belirlenmesi ayrıca idari kapasite ile ilgili nicel bir araştırmada kullanımı açısından hayati bir öneme sahiptir. Kapasitenin belirli ana unsurlarına ayrılması veya ayrıştırılması, etkili reform ve reform girişimlerindeki ilerlemenin ölçülmesi için vazgeçilmezdir. 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 (Rozen, 2013: 392). Kamu yönetimi sisteminin bir bütün olarak veya bileşenlerine ayırarak ölçülmesi, araştırmacılara ve politika uygulayıcılarına iyi performans gösterenleri kötü performans gösterenlerden ayırma imkânı vermektedir (Rotberg, 2014: 513-4). Literatür incelendiğinde kapasite göstergeleri, yönetim işlevine ya da özelliğine yönelik olarak ele alınabildiği gibi, tüm eylemleri kapsayacak şekilde çerçeve analizlerde de açıklanabilmektedir. Kapasite bileşenlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesinde ise 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 gibi temalar ön plana çıkmaktadır. Araştırmanın temelini oluşturacak bu temalara sırasıyla değinmek gerekmektedir.

Öncelikle Honadle'a göre (1981: 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 (Akt. Christensen & Gazley, 2008: 269). Gerçekten de kamu gelirini artırmak, kapasite kavramı açısından oldukça önemlidir. Hanson & Sigman'a göre (2013) çoğu araştırmacı, 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 & Sigman, 2013: 22). Dolayısıyla en yaygın kullanılan kapasite ölçüsünün, kamu geliri elde etme açısından ölçülen ekstraktif (extractive) kapasitesi olduğu bildirilmektedir (Fukuyama, 2013: 358).

Diğer yandan 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 (Huber & McCarty, 2003: 489). Bo Rothstein, tarafsızlığın, yönetim kalitesinin temel bir ölçüsü olması gerektiğine dair bir takım ikna edici argümanlar sunmaktadır. Rothstein, tarafsızlığın

yeterli kapasitenin varlığına işaret ettiğini savunmaktadır (Akt. Fukuyama, 2013: 9). 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 & Schneider, 2003; Back & Hadenius, 2008: 17).

Tüm bunların ötesinde, diğer bir kritik kapasite ölçüsü, kamu görevlilerinin eğitim seviyesi ve profesyonelleşmesidir. 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: 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: 241-3). 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 (Hlynsdottir, 2016: 252). Ayrıca Honadle (2001)'a göre daha çok deneyime sahip olan kurumlar, alandaki daha derin tecrübeye sahip olmalarından ötürü yeni sorumlulukları üstlenecek kapasiteye sahip olabilmektedirler.

Weiss ve Hobson (1995)'a göre en üst düzey kapasite biçimi, kurumun kendi ve diğer toplumsal aktörlerin faaliyetlerini koordine etme kabiliyetidir. 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: 14). Yine Verheijen'e (2007:30) göre koordinasyon kapasitesi, uygun bir yatırım ortamı sağlamada temel olan politika tutarlılığı ve güvenilirliği belirlemede temel etmenlerden biridir.

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. Kapasitenin bir göstergesi olarak kullanılacak vatandaş uyumluluğunu gösteren pek çok davranış biçimleri bulunmaktadır. Ancak devletin kaynakları harekete geçirme faaliyetlerine gösterilen vatandaş rızası literatürde göze çarpmaktadır (Ottervik, 2013: 24). Meşruiyet, genellikle vatandaşların devlet otoritesini kabul etmesi ve iktidarı haklı olarak kullanması olarak tanımlanmaktadır (Graf, 2012: 33). Vatandaşlar, 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: 146). Ayrıca yolsuzluğun yaygın olup olmaması, devletin bir ülkedeki işlemleri düzenleme yeteneğinin önemli bir göstergesidir ve dolayısıyla kapasitenin temel bir parçasını oluşturmaktadır. Kapasitenin temel bir bileşeni olmanın ötesinde, yolsuzluk düzeyi, vatandaşların hizmet sunumu ve yönetim hakkındaki beklentilerini de etkilemektedir (Fortin, 2010: 669-670).

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 Weberian 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 & Sigman, 2013: 11-2).

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. M.Mann, bu idari kapasiteyi, "devletin yönetsel gücü", Migdal ise

“devletin sosyal kontrolü” olarak adlandırmaktadır (Akt. Graf, 2012: 21). Politika uygulama becerisi, kamu hizmetlerini mümkün kılmakta, bilhassa hızlı değişim ve küreselleşme sonucu hiper-belirsizlik koşulları altında yönetme kapasitesi için kılavuz ve rehberlik araçsallığı sağlamaktadır (Farazmand, 2009: 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: 812).

İdari kapasite literatüründe tartışılan olguların il yönetiminde ne derece var olduğunun gün yüzüne çıkarılması oldukça önem arz etmektedir. Bu doğrultuda il yönetiminin bir bütün olarak yapısal ve hukuksal yönüyle istenilen düzeyde idari kapasiteye sahip olup olmadığının ve iller arasındaki olası kapasite farklılığının tespiti 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 değerlendirilerek endeks çalışması gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

2. YÖNTEM

Türkiye’de illerin yönetsel gücünün göstergesi olarak idari kapasitelerinin mevcut resmini ortaya koymak bu çalışmanın başlıca amaçlarından birini oluşturmaktadır. Dünyada kapasite çalışmalarının yaygın olmasına karşılık Türkiye’de kapasite konusunun ele alınışı ve alan araştırmalarına yansımaları sayılı araştırmalar dışında (bkz. Gökçe, 2006; Uçar-Kocaoğlu, 2013; Kutlu, 2013; Gündüz, 2018) 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. Bu çalışmada il idari kapasitesinin çıktı göstergeleri üzerinden ikincil veriler ile tek bir bileşen haline getirilerek il idareleri arasındaki kapasite farklılıklarının ortaya çıkarılması hedeflenmektedir.

Türkiye’de il idari kapasitenin ölçümü için çıktı göstergelerinin kullanımı daha isabetli olacaktır. Öncelikle Türkiye’deki kamu hizmetlerinde büyük oranda belirleyicinin kamu sektörünün olduğu ve özel ve sivil toplum sektörünün görece kamu hizmetlerinde geri planda kaldığı aşikârdır. Dolayısıyla Türkiye’de bürokratik girdileri ölçmek, 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. 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 idari kapasitesi ölçümü, dolaylı olarak nüfusu fazla olan illerin daha fazla kapasiteye sahip olduğu yönünde yanıltıcı sonuçlara ulaştırma ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır. 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 çıktı göstergelerinin kullanımı uygun görünmektedir. Ayrıca bu tercih, sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişimine de katkı sağlayıcı niteliktedir. Bu noktada dikkate alınması gereken husus, göstergelerin seçiminde il idaresinden bağımsız etki faktörlerinin mümkün olduğunca hesaba katılarak devre dışı bırakılması olmalıdır.

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: 513-4). İdari olarak güçlü kamu kurum ve kuruluşları, kamusal mal ve hizmetleri daha iyi sunmakta, bu da yönetim-vatandaş ve paydaşları arasındaki meşruiyetini

arttırmaktadır (Soifer, 2008: 219). Dolayısıyla il idaresinin 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: 1008-9). İl idari kapasitesinin bu noktada önemi vatandaşların beklentisi açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Türk İdari Araştırmalar Vakfı'nın yapmış olduğu çalışmalar da göstermektedir ki vatandaşlar il idarelerinden kurumsal girdilerden ziyade başta güvenlik, sağlık ve eğitim politikalarına yönelik olumlu çıktılar beklemektedir (Apan, 2014). İl idaresinin 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. Sonuç olarak il idari kapasitesi, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülmelidir. Kamusal çıktılarının 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: 17; Jreisat, 2012: 145).

Türkiye’de il idari kapasitesinin ölçümünde literatürde sıklıkla üzerinde durulan yönetim işlevi ya da özelliğine yönelik kapasite göstergeleri temel alınmakta, idari kapasite temel bileşen skorunun oluşumunda çıktı göstergeleri sayılabilecek mevcut veriler kullanılmaktadır. Kapasite göstergelerinden koordinasyon ve işbirliği ile uzman personel ve deneyim göstergeleri, daha çok bürokratik özelliği yansıtmakta ve dolayısıyla il idari kapasitesinin çıktı odaklı ölçümüne dâhil edilmemektedir. Bu göstergelerin dışındaki kapasite göstergeleri, il idari kapasitesi ölçümünde kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve kurumsal meşruiyet olmak üzere dört temel boyut olarak kabul edilmiştir. Bu boyutlar çerçevesinde sonuç göstergeleri üzerinden belirlenen alt göstergeler, il idari kapasitesinin özellikleri olarak değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda illerin idari kapasite göstergelerinin belirlenmesinde birtakım kıstaslar dikkate alınmıştır. İl idari kapasite göstergeleri belirlemede, göstergelerin ikincil veriler üzerinden belirlenmesi, verinin kurum raporlarında mevcut bulunması, en güncel mevcut veriler arasından seçilmesi, kapasite boyutlarını (kaynak elde etme, politika uygulama, düzenleme ve kurumsal meşruiyet) temsil edebilecek nitelikte olması, illerin görev ve yetki bakımından büyük ölçüde sorumlu olduğu politika sonuçlarından belirlenmesi dikkate alınmıştır. Hem mevcut kapasite literatürü hem de il idaresinin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde bahsi geçen kıstaslar ele alındığında Türkiye’de il idari kapasite boyut ve göstergeleri şu şekilde belirlenmiştir (Bkz. Tablo 1):

Tablo 1: Türkiye’de İl İdari Kapasite Boyut ve Göstergeleri

Boyut	Göstergeler	Kaynak	Yıl
Kaynak elde etme kapasitesi (extractive capacity)	Vergilendirme düzeyi	TÜİK (2017), Muhasebat Genel Müdürlüğü (2018)	2017-2018
	Vergi tahsilat oranı	TÜİK (2017), Muhasebat Genel Müdürlüğü (2018)	2018
Politika uygulama kapasitesi (policy implementation capacity)	Okul öncesi net okullaşma oranı	Milli Eğitim Bakanlığı (2018, 2019)	2018
	Test skorları	Milli Eğitim Bakanlığı (2018, 2019)	2018
	5 yaş altı ölüm hızı	TÜİK (2018a)	2018
Düzenleme kapasitesi (regulation capacity)	Hekim başına müracaat sayısı	Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü (2017)	2017
	Suç artış oranı	TÜİK (2018b)	2018
	Trafik kaza oranı	TÜİK (2018c)	2018
	Hava kirliliği (PM10)	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017)	2017
Kurumsal meşruiyet (legitimate power)	Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü idari para cezaları	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017)	2017
	Kamu hizmetlerinden memnuniyet	TÜİK (2013)	2013
	CİMER başvuru sayısı	Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2018)	2018

İl idari 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 idaresinin 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 meşruiyet boyutu, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyeti ve gerçekleştirmiş oldukları şikâyet başvuruları üzerinden ele alınmaktadır. Sonuç olarak mevcut çıktı göstergeleri ile il idari 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 meşruiyet boyutu çerçevesinde 12 temel gösterge belirlenebilmiştir.

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 belirleyici olmadığı sonuç göstergeleri çalışmanın kapsamı dâhilinde ele alınmaktadır. İl idarelerinin içsel özelliği sayılabilecek kamu personel, bütçe, araç-gereç, fiziki altyapı vb. girdi özellikleri 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.

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.

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.

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: 32-3); 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, değişkenlerin idari kapasiteye olan nispi katkıları tespit edilecek ve iller arasındaki idari kapasite farklılıkları ortaya çıkacaktır; heterojen bir yapı gösteren iller arasındaki kapasite farklılıklarının ortaya çıkarılmasıyla, nüfus, bölge, ekonomi, bütçe vb. unsurlarla arasındaki olası ilişkiler değerlendirilecektir. 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. Çalışmadaki temel bileşenler analizi SPSS 18.0 paket programı yardımıyla gerçekleştirilmiştir.

3. BULGULAR

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.

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. 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 değerin oldukça altında olduğu tespit edilmiştir.

Bu çalışmada veri matrisinin temel bileşen oluşturabilecek düzeyde olduğunu gösteren bir başka analiz ise Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)'nin örneklem 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 örneklem uygunluk ölçütünde alt sınır 0.5 olarak belirlenmiştir (Fields, 2000). Bu çalışmada kullanılan veri matrisinin KMO örneklem 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 değer 1'den büyük olması gerekmektedir. Tablo 2'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 metoduyla özdeğeri 1'den büyük 4 bileşen tespit edilmiştir. 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 yanlışlanabilmiştir. "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 2: 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 alınmamıştır. Tablo 2 aynı zamanda göstergelerin sahip olduğu ortak açıklanan varyans miktarını vermektedir. İl idari kapasite temel bileşen skorunun hesaplanmasında temel alınan ortak varyans miktarı 31,237'dir. Bu durumda her bir göstergenin Tablo 2'de verilen ortak varyans miktarına ne ölçüde katkıda bulunduğunu tespit etmek gerekmektedir. Her bir göstergenin varyans yükünün analiz dâhilinde eşit ağırlık verilmeksizin çıkarılması, aynı zamanda objektif gösterge ağırlığı belirleme işlemidir.

Tablo 3'te 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 3: 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 yansıtır 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 değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda her bir öz vektörün devrik vektörü ile standartlaştırılmış veri matrisi çarpılarak birinci temel bileşen olan il idari kapasite skorları bulunmaktadır. Tablo 4'te illerin idari kapasite temel bileşen skorları verilmektedir.

Tablo 4: 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 4'te 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 yanlışlanabilmiştir. 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.

Tablo 5'te 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 3'te 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 5: 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.

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 bulgular değerlendirilirken, il idari kapasite endeksi olarak kabul edilen temel bileşen skoru esas alınmıştır.

İllerin idari kapasite endeksinin coğrafi bölgelere göre dağılımının değerlendirilmesi, bölgesel politikalara ışık tutması bakımından oldukça önem arz etmektedir. İdari kapasite yalnızca iller arasında farklılık göstermemekte aynı zamanda bölgeler arasında da ciddi farklılıkların olduğu gözlemlenmektedir. Tablo 6'da 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 il 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.

Tablo 6: 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

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 7’de 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 7: 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 endeksi 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 ayrışmış durumdadır.

Büyük oranda yeni kurulan illerden oluşan, nüfusu 250bin’in altında kalan iller -0,07 endeksi 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.

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 8’de 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 örneklem için t-testi uygulandığında bu ortalamalar arasındaki fark $p = 0,1$ düzeyinde ($t = 1,72$; $p = 0,08$) istatistiksel olarak anlamlıdır.

Tablo 8: 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.

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 & Weigrich (2014) ve Rotberg (2014)’in belirttiği biçimsel yapı ve süreçler, otomatik olarak belirli çıktı oluşturmamaktadır şeklindeki savı kısmen doğrulamaktadır.

Tablo 9: 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 9’da 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 anlaşılacağı 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 ortalamanın -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.

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 10: 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 10’da 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.

Çalışmanın 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 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 ÖNERİLER

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 sonuç (çıktı) göstergelerin kullanımının isabetli olacağı sonucuna varılmıştır. Sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişimine de katkı sağlaması adına il idari 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. Analiz ve bulguların coğrafi bölgelere göre değerlendirilmesi sonucu, bölgeler arasında idari kapasite yönünden dengesiz dağılım tespit edilmiştir. Özellikle idari kapasite eksikliğinin bölgesel olarak doğuda kümelendiği 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.

Kamu hizmet politikalarının etkin ve verimli bir şekilde sağlanıp sağlanamadığı kurumların yetkinlik bazında 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 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. 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.

KAYNAKÇA

- 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.
- 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.
- Back, H. & Hadenius, A. (2008). "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", *Governance*, 21(1), 1-24.
- 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.
- Christensen, R. K. & Gazley, B. (2008). "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement", *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279.
- 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>
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2017). *Çevre Durum Raporu-2017 Yılı Özeti: İller*. Yayın No:42, Erişim: 10 Aralık 2019, <https://ced.csb.gov.tr>
- Dinçer, B., Özaslan, M. & 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_siralaması_arastirması_2003-.pdf
- Donahue, A. K., Selden, S. C. & 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.
- 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.
- Fields, A. (2000). *Discovering Statistics Using SPSS for Windows*. London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- 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.
- Gökçe, G. (2006). "Devletli Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(3), 203-230.
- 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.
- Gündüz, K. (2018). "Belediyelerde Kurumsal Kapasite Geliştirme: Bolu Belediyesi Örneği". (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Hanson, J. K. & 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
- Heredia, B. & Schneider, B. R. (2003). "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", B. R. Schneider & B. Heredia (Ed.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Coral Gables, FL: North-South Center Press.
- Hilderbrand, M. E. & 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.
- Hlynsdotir, 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.
- Huber, J. D. & McCarty, N. (2003). "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform", *American Political Science Review*, 98(03), 481-494.

- Jreisat, J. E. (2012). "Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States", *Public Organization Review*, 12(2), 139-155.
- Kutlu, Ö. (2013). "Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmaları", *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, 60, 459-479.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- 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>
- 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>
- OECD (2006). "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice", *OECD Papers*, 6(1), 1-35.
- Otoo, S., Agapitova, N. & Behrens, J. (2009). *The Capacity Development Results Framework*, World Bank Institute, Learning for Development.
- Ottervik, M. (2013). "Conceptualizing and Measuring State Capacity", *QoG Working Paper Series*, (20), 20.
- Polidano, C. (2000). "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28(5), 805-822.
- Rotberg, R. I. (2014). "Good Governance Means Performance and Results", *Governance*, 27(3), 511-8.
- Rozen, T. (2013). "Administrative Capacity of Local Governments: Political Dimensions", *Lex Localis*, 11(3), 387.
- Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü (2017). *Sağlık İstatistikleri Yıllığı-2017*. Sağlık Bakanlığı Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü.
- Soifer, H. (2008). "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231-251.
- 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>
- TÜİK (2013). *Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2013*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim: 11 Kasım 2019, <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do;jsessionid=hTgfpXBBG70vSzym2y3yC463xQsXTyGXJ41q8F2nW XDhCYQFznl!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>
- Uçar Kocaoğlu, B. (2013). *Belediyelerde Yönetimsel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi ve Arizona Eyaleti Belediyeleri Örneklerinin Karşılaştırılması (Doktora Tezi)*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- UNDP (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*, New York: United Nations Development Programme.
- Verheijen, T. (2007). "Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?", *World Bank Publications*, 115.
- Weiss, L. & Hobson, J. M. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Oxford: Polity Press.
- 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>

EXTENDED SUMMARY

Purpose

The purpose of this study is to evaluate Turkish provincial administration in terms of administrative capacity that could be related with different factors. In order to contribute to the capacity studies in the Turkish public administration literature, it is aimed to establish the provincial administrative capacity index. The study aims at ensuring the development of new research scope and to evaluate and measure provincial administrations within the framework of administrative capacity.

Methodology

For the measurement of the provincial administrative capacity in Turkey, the use of indicators based on policy results (output) will be more accurate. Firstly, public sector is relatively more determinant in policy implementation in Turkey as private and civil society sector remains largely in the background in public service. Also, to measure inputs in Turkey bureaucratic in behalf of capacity building will be tantamount to provide more staff, resources, infrastructure, building i.e. as providing bureaucratic input carries the risk and hence measurement independent of results which may ultimately cause public waste and bureaucracy to grow in volume. In provincial administrations where concrete inputs (personnel, budget, equipment, etc. infrastructure) are provided according to criteria such as population and the quality of public services, the level of achieving results is an important indicator for a more effective capacity analysis. In addition, the use of result based indicators contributes to the development of a result-oriented management approach.

The provincial administrative capacity component consists of twelve indicators in four dimensions: extractive capacity, policy implementation capacity, regulatory capacity and institutional legitimacy. Extractive capacity and institutional legitimacy dimensions consist of two indicators, while the policy implementation and regulatory capacity dimension consists of four indicators. The main purpose here is that policy implementation and regulation functions are the primary practices that directly determine the quality of public service, while extractive capacity and institutional legitimacy have indirect effects on policy results. Extractive capacity consists of taxation level and tax collection rate indicators, which are frequently used in the capacity literature. Policy implementation capacity consists of education and health policy indicators that citizens consider as the most important functions of the provincial administration. The regulatory capacity, on the other hand, is evaluated on the result indicators of security and environmental regulations. Finally, the institutional legitimacy dimension is addressed through the citizens' satisfaction with the public services and the complaint applications they have filed.

Findings

When the analysis and findings of this study are evaluated in general, it is concluded that the indicators constitute a meaningful basic component, the general causal factor is accepted as the provincial administrative capacity index and there is a significant administrative capacity difference between the provinces. Together with these, it is observed that the obtained administrative capacity index values are unevenly distributed according to the regions, the administrative capacity insufficiency is clustered especially in the eastern regions. In addition, it appears that the administrative capacities of the provinces in terms of population size and local administration status may differ, albeit partially. On the other hand, a significant relationship between the budget expenditures and administrative capacity of the provinces, which can be considered as an important input indicator, could not be determined. Finally, it is among the findings that relatively newly established provinces are behind other provinces in terms of administrative capacity.

Conclusion and Discussion

In this study, provincial administrative capacity is measured through some indicators in order to determine a possible administrative capacity difference between Turkish provinces. In this direction, provincial administrative capacity has been combined with secondary (ready) data on public output indicators and ranked with the help of principal component analysis.

Based on the findings, some practical implications could be discussed. First, institutions should be evaluated on the basis of competence whether public service policies can be provided effectively and efficiently. It is very strategic to evaluate institutional competencies in terms of managerial applicability in basic public policy analyzes such as education, health, safety, environment, transportation and economy. At this point, administrative capacity analysis of public institutions and organizations will significantly contribute to basic public policy analysis. In addition, there is a need to analyze and implement capacity building policies in provinces where administrative capacity is insufficient. Furthermore, it has been concluded that a capacity building policy and program should be implemented as an affirmative action in provinces where administrative capacity is insufficient due to both terrorist activities and the new establishment of the province. Therefore, it should be kept in mind that the fact that central government policies and programs do not yield similar results in all provinces may be significantly related to the administrative capacity of the provinces.