

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK KURUMSAL KAPASİTE
GELİŞTİRME: SAYIŞTAY ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Özkan YALÇIN

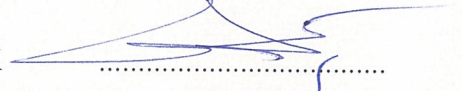
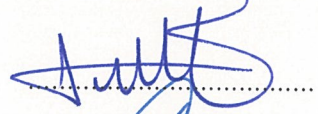
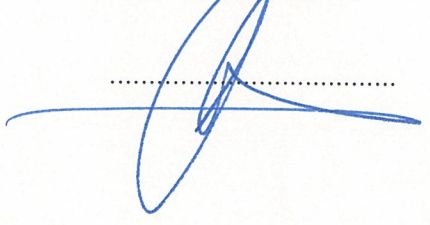
Danışman
Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK

BOLU 2017

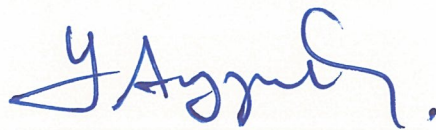
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Özkan YALÇIN'a ait "Bir Kamu Politikası Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme: Sayıştay Örneği" adlı çalışma, jürimiz tarafından **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalında **yüksek lisans tezi** olarak oy birliğiyle /~~oy çokluğuyla~~ kabul edilmiştir.

24.02.2017

Unvan, Adı, Soyadı	İmza
Üye (Tez Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK	
Üye : Yrd. Doç. Dr. Jülide Gül ERDEM	
Üye : Yrd. Doç. Dr. Ozan Zengin	

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı



Doç. Dr. Yaşar AYYILDIZ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK UYGUNLUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, "**Bir Kamu Politikası Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme: Sayıştay Örneği**" başlıklı çalışmanın yazılmasında, bilimsel ve etik kurallara uyulduğunu, başvuru kaynaklardan yapılan alıntılarının adlarının bilimsel kurallara uygun olarak metin içinde, dipnotlarda ve kaynaklarda gösterildiğini, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin tamamının ya da bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.



Özkan YALÇIN

24.02.2017

ÖN SÖZ

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan bu çalışma, kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarını irdelemiştir. Bu çerçevede, Sayıştay'ın durumu ve yapmış olduğu kapasite geliştirme çalışmalarını ele almıştır. Çalışmada nicel araştırma yöntemlerinden biri olan anket tekniği Sayıştay'da çalışan 421 devlet memuruna uygulanmıştır. Uygulanan bu çalışmayla Sayıştay'da yürütülen kapasite geliştirme çalışmalarının etkileri ve sonuçları tespit edilmeye çalışılmıştır. Alınan veriler tümevarım yöntemiyle genellenmiş ve tüm kamu kurumlarına uygulanabilirliği analiz edilmiştir. Tüm bu çalışmayı gerçekleştirmemizdeki temel amacımız ise uluslararası örgütler vasıtasıyla uygulamaya konulan "kurumsal kapasite geliştirme" çalışmalarını bu örgütlerinden bağımsız düşündüğümüzde gerçekte kurumlara ve kuruluşlara pozitif etkilerinin olup olmadığını tespit edebilmektir.

Hazırlanan bu çalışmadan beklentiler şunlardır; başta örgütlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi performanslarını sorgulamasını sağlaması, bunları kendi kaynaklarıyla geliştirebileceklerini göstermesi ve bu doğrultuda geliştirilecek stratejilere katkı vermesi beklenmektedir. Çalışmadan bir diğer beklenti ise akademik çevrede henüz yeterince tartışılmamış olan "kurumsal kapasite geliştirme" kavramını ele alarak kavramın akademik çerçevede tartışılmasına katkı sağlamaktadır.

Bu tezin hazırlanmasında ve fikrin ortaya çıkmasında bana en büyük desteği veren değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK'a sonsuz teşekkürlerimi bir borç bilirim. Değerli görüş ve bilgilerini paylaşarak beni yönlendiren, yüksek lisans eğitimim boyunca yardımlarını esirgemeyen değerli bölüm hocalarım Prof. Dr. Elif YÜCETÜRK'e, Doç. Dr. Selime GÜZELSARI'ya, Doç. Dr. Koray TÜTÜNCÜ'ye, Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ'e, Yrd. Doç. Dr. Saadet AYDIN'a, rahmetle ve saygıyla andığım Prof. Dr. Fatma Levin ÖZGEN'e teşekkürlerimi sunarım.

Alan çalışmasının tamamlanabilmesi için en az benim kadar mesaisini ve emeğini harcayan başta Sayıştay'ın Denetim Geliştirme ve Eğitim Merkezi Grup Başkanı Sayın Nevin ATAKAN olmak üzere tüm Sayıştay çalışanlarına, çalışmaya vermiş oldukları katkılardan dolayı teşekkürü bir borç bilirim. Çalışma süresince desteğini esirgemeyen ve araştırma verilerinin analiz edilmesinde büyük katkıları olan İletişim Fakültesi'nin değerli hocası Yrd. Doç. Dr. Kemal AVCI'ya ve arkadaşım Ferah ÖZER'e ayrıca teşekkür ederim. Son olarak, uzun bir süre alan bu tezin hazırlanmasında küçük büyük emeği geçen Kamu Yönetimi Bölüm Sekreteri Cihat ÖZER'e, Araştırma Görevlisi Mehmet Akif DOĞAN'a, değerli sınıf arkadaşlarıma, Erasmus Ofisi çalışanlarına ve ESN-IBU ailesine de teşekkür ederim.

Özkan YALÇIN

24.02.2017

ÖZET

BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK KURUMSAL KAPASİTE GELİŞTİRME: SAYIŞTAY ÖRNEĞİ

Özkan YALÇIN

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Dr. Mustafa ALTUNOK

Şubat 2017, 170 + xx Sayfa

Kamu politikası yapım sürecine çeşitli unsurlar etkide bulunur. Uluslararası örgütler de bu sürece etki eden en önemli unsurlardan birisidir. Gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerin kamu politikası yapım sürecinde etkin olan bu aktörler, Türkiye'deki kamu politikası yapım sürecinde de aynı şekilde etkili olmaktadır. Uluslararası kuruluşlar, bu faaliyetlerini çeşitli projelerle sürdürmektedir. Son noktada uygulanmakta olan proje ise kurumsal kapasite geliştirmedir.

Çalışma bu kapsamda kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının işleyişini ele alarak, kavramı kamu politikaları çerçevesinde irdelemektedir. Ayrıca, kapasite geliştirme kavramının bir kamu politikası olarak uygulanabilirliğini tespit etmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda, bu çalışma ilk olarak kamu politikası kavramı açıklanmaktadır. Sonrasında ise kurumsal kapasite geliştirme kavramını irdelenmektedir. Çalışmanın araştırma kısmında anket uygulamasına gidilmiş ve Sayıştay'da yürütülmekte olan kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları analiz edilerek hipotezler test edilmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuç ise kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının kurumların kaynaklarıyla yürütülmesi gerektiği, organizasyonların kapasitelerini artırmak için faydalı olduğu ve uygulanabilir bir kamu politikası olduğudur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kurumsal Kapasite Geliştirme, Uluslararası Örgütler, Gelişmemiş Ülkeler, Gelişmekte Olan Ülkeler.

ABSTRACT

INSTITUTIONAL CAPACITY DEVELOPMENT AS A PUBLIC POLICY: THE CASE OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Özkan YALÇIN

Master Thesis

Department of Public Administration

Advisor: Assist. Prof. Dr. Mustafa ALTUNOK

February 2017, 170 + xx Pages

Policy-making process is influenced by many factors. International organizations are one of these factors in this process. The factors efficient in public policy making process both on underdeveloped or undeveloped countries, have similar influences on Turkey's public policy making process, as well. International organizations apply these operations with various projects. The project implemented at the last point is called institutional capacity development.

This study analyzes the operations of institutional capacity development processes within the framework of public policy. The study also tests the applicability of institutional capacity developing terms of public policy. Accordingly, first the concept of public policy is defined, and then the concept of institutional capacity development is explained. In order to examine the efficiency of institutional capacity development activities, which were held in Turkish Court of Accounts and tested the hypotheses, the questionnaire was administrated to 421 working members of Court of Accounts. Consequently, it is concluded that the institutional capacity development activities need to be carried out by the organization's own resources. It is also concluded that these activities are useful to increase the capacity of organizations and applicable projects in terms of public policy.

Key Words: Public Policy, Institutional Capacity Development, International Organizations, Underdeveloped Countries, Undeveloped Countries



*Bugünlere gelmemde desteğini
ve emeğini esirgemeyen aileme...*

İÇİNDEKİLER

ONAY SAYFASI.....	ii
ETİK UYGUNLUK BEYANI.....	iii
ÖN SÖZ	iv
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İTHAF SAYFASI.....	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
TABLolar LİSTESİ	xiv
ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ.....	xviii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xix

GİRİŞ.....	1
------------	---

I. BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKASI	7
1.1. Kuramsal Temeller ve İlgili Literatür.....	7
1.2. Kamu Politikası ile İlişkili Temel Kavramlar	9
1.2.1. Talepler	9
1.2.2. Aktörler.....	10
1.2.3. Kararlar	10
1.2.4. Söylemler	10
1.2.5. Çıktılar	10
1.2.6. Sonuçlar	11
1.2.7. Politika Transferi	11
1.3. Kamu Politikası Sürecine Etki Eden Aktörler.....	12
1.3.1. Formal (Resmi) Aktörler	13
1.3.1.1. Parlamento.....	13
1.3.1.2. Yargı Kurumları	14
1.3.1.3. Kamu Bürokrasisi.....	14

1.3.2. Gayriresmi Aktörler	15
1.3.2.1. Siyasi Partiler	15
1.3.2.2. Vatandaşlar.....	15
1.3.2.3. Baskı Grupları-Sivil Toplum Örgütleri	16
1.3.2.4. Medya.....	17
1.3.2.5. Üniversiteler	18
1.3.3. Uluslararası Aktörler.....	18
1.4. Kamu Politikası Süreci	19
1.4.1. Kamu Politikası Probleminin Tespiti ve Gündeme Gelişi.....	21
1.4.2. Politikanın Formülleştirilmesi	21
1.4.3. Kamu Politikalarının Uygulanması	22
1.4.4. Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi	23
1.5. Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri	23
1.5.1. Kurumsalcı Model	25
1.5.2. Süreç Modeli.....	25
1.5.3. Grup Modeli.....	26
1.5.4. Seçkinler Modeli.....	27
1.5.5. Siyasal Sistem Modeli	28
1.5.6. Rasyonel Yaklaşım Modeli.....	28
1.5.7. Kamu Tercihi Modeli.....	29
1.6. Uluslararası Örgütlerin Kamu Politikalarına Etkisi	30
1.6.1. Uluslararası Örgütlerin Dünyada ki Kamu Politikalarına Etkisi	31
1.6.2. Uluslararası Örgütlerin Türkiye'de ki Kamu Politikalarına Etkisi.....	34
1.7. Uluslararası Örgütlerin Bir Politik Müdahale Aracı Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme Yaklaşımı.....	37

II. BÖLÜM

2. KURUMSAL KAPASİTE GELİŞTİRME	43
2.1. Kapasite Geliştirmenin Tarihçesi	43
2.2. Kapasite Geliştirme ile Kapasite İnşası Arasındaki Farklılıklar	45
2.3. Kapasite Geliştirmenin Kavramsal Çerçevesi	46
2.3.1. İlgili Literatür.....	47
2.3.2. Uluslararası Örgütler ve Kavrama Bakış Açıları	49

2.3.2.1. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Kapasite Geliştirme Kavramı.....	49
2.3.2.2. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Kapasite Geliştirme Kavramı.....	50
2.3.2.3. Dünya Bankası ve Kapasite Geliştirme Kavramı.....	53
2.3.2.4. Avrupa Birliği ve Kapasite Geliştirme Kavramı.....	54
2.4. Kapasite Geliştirme Düzeyleri	55
2.4.1. Bireyler Düzeyde	55
2.4.2. Organizasyonel Düzeyde	56
2.4.3. Toplumsal Düzeyde	56
2.5. Kapasite Geliştirme Süreci	57
2.5.1. Adım 1: Paydaşların Koordinasyonu	58
2.5.2. Adım 2: Kapasitenin Varlığını Değerlendirme.....	58
2.5.3. Adım 3: Kapasite Geliştirmenin Tasarlanması	59
2.5.4. Adım 4: Kapasite Geliştirmenin Uygulanması	60
2.5.5. Adım 5: Kapasite Geliştirmenin Değerlendirilmesi	60
2.6. Kapasite Geliştirme ve Kamu Politikası Bağlılıkları	60
2.6.1. Kapasite Geliştirme ve Kamu Politikası İlişkisi	61
2.6.2. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Kamu Politikalarına Etkisi	62
2.7. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Türkiye Yansımaları	63
2.7.1. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Sayıştay Kurumuna Yansımaları.....	64
2.7.1.1. Genel Hatlarıyla Sayıştay Kurumu ve Örgütsel Yapısı	65
2.7.1.1.1. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri.....	65
2.7.1.1.2. Sayıştay'ın Örgütsel Yapısı.....	67
2.7.1.1.3. Sayıştay'ın Personel Yapısı.....	68
2.7.1.2.3.1. Meslek Mensupları.....	68
2.7.1.2.3.2. Başsavcı ve Savcılar.....	69
2.7.1.2.3.3. Yönetim Mensupları (İdari Personel).....	70
2.7.1.2.4. Sayıştay'ın Üye Olduğu Uluslararası Örgütler.....	70
2.7.1.2. Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi (Proje Numarası: TR 0302.05 / Eşleştirme Numarası: TR03-FU-02)	72

III. BÖLÜM

3. KURUMSAL KAPASİTE GELİŞTİRMENİN TÜRKİYE UYGULAMASI ÜZERİNE BİR ALAN ÇALIŞMASI: SAYIŞTAY ÖRNEĞİ.....78

3.1. Hipotezlerin Kurgulanması	78
3.1.1. Hipotezler.....	78
3.1.2. Hipotezlerin Sınanma Yöntemi	79
3.2. Araştırmanın Amacı	79
3.3. Araştırmanın Kapsamı.....	80
3.4. Araştırmanın Yöntemi ve Uygulanması	80
3.5. Araştırmada Kullanılan İstatistiksel Yöntemler	82
3.6. Araştırmanın Bulguları ve Yorumu.....	82
3.6.1. Güvenirlik Analizi (Reliability Analysis).....	83
3.6.2. Sıklık Analizleri (Frequency Analysis)	83
3.6.2.1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri.....	83
3.6.2.2. Katılımcıların Sayıştay'ın Durumuna İlişkin Gözlem ve Tespitleri.....	86
3.6.2.3. Katılımcıların "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"ne Yönelik Gözlem ve Tespitlerine İlişkin Veriler	95
3.6.3. Çapraz Tablolar Analizi (Crosstabs).....	104
3.6.4. T-Testi (Independent-Samples T-Test).....	111
3.6.5. Varyans Analizi (One-Way ANOVA).....	113
3.6.5.1. Yaş Grupları ile Diğer Soruların Analizi	113
3.6.5.2. Eğitim Düzeyi ile Diğer Soruların Analizi.....	117
3.6.5.3. Mesleki Deneyim ile Diğer Soruların Analizi	119
3.6.5.4. Mesleki Unvan ile Diğer Soruların Analizi	122
3.7. Araştırma Sonuçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme.....	126

IV. BÖLÜM

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME 128

KAYNAKÇA.....133

EKLER 147

EK 1: Proje Metni 148

EK 2: Etik Onay Formu	164
EK 3: İzin Talebi.....	165
EK 4: Sayıştay İzni.....	166
EK 5: Anket Formu.....	167
EK 6: Betimleyici İstatistikler.....	170



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: Kapasite Gelişim Sürecinin Aşamaları.....	44
Tablo 3.1: Katılımcıların Cinsiyete Göre Dağılımı.....	84
Tablo 3.2: Katılımcıların Yaşa Göre Dağılımı.....	84
Tablo 3.3: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı	85
Tablo 3.4: Katılımcıların Mesleki Deneyimlerine Göre Dağılımı	85
Tablo 3.5: Katılımcıların Mesleki Unvanlarına Göre Dağılımı	86
Tablo 3.6: Personel Sayısı Yeterliliğine İlişkin Görüşler.....	86
Tablo 3.7: Teknik Donanımına İlişkin Görüşler	87
Tablo 3.8: Fiziksel Yeterliliğe İlişkin Görüşler	88
Tablo 3.9: Örgüt İklimine İlişkin Görüşler	88
Tablo 3.10: Personelin Birbirleriyle Olan İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler	89
Tablo 3.11: Yöneticilerin İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler	90
Tablo 3.12: Kurumsal Amaçların Benimsenip Anlaşılmasına İlişkin Görüşler	90
Tablo 3.13: Çalışanların Sorumluluk Alma Seviyelerine İlişkin Görüşler	91
Tablo 3.14: Personelinin Görev Tanımlaması ve Görev Alanları İlişkin Görüşler	92
Tablo 3.15: Dış Paydaşlarla Olan İşbirliğine ve İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler.....	92
Tablo 3.16: Mevcut Kapasitesinin Tespitine İlişkin Görüşler	93
Tablo 3.17: Kurumun Problemlerine İlişkin Görüşler	93
Tablo 3.18: Kurumsal Kapasite Geliştirme Tanımına İlişkin Görüşler	94
Tablo 3.19: Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalardan Haberdar Olma Düzeylerine İlişkin Görüşler	95
Tablo 3.20: Mevcut Yapısının Kapasite Geliştirme Çalıştırmalarıyla Geliştirilip Geliştirilemeyeceğine İlişkin Görüşler	96
Tablo 3.21: Kapasite Geliştirme Çalışmalarında Kurumun Durumunun Göz Önüne Alınıp Alınmadığına İlişkin Görüşler	96
Tablo 3.22: Yönetim ve Örgütlenme Kapasitesinin Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler	97
Tablo 3.23: Kontrol ve Denetim Kapasitesinin Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler	98

Tablo 3.24: Kamu Mali Kontrol Verimliliği ve Etkinliğini Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler	98
Tablo 3.25: Denetim Kapasitesinin Uluslararası Standartlara ve EU Standartlarına Uygun Hale Gelme Düzeyine İlişkin Görüşler	99
Tablo 3.26: Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Personel Gelişimi İçin Olan Fayda Seviyesine İlişkin Görüşler	100
Tablo 3.27: Örgüt İçİ Eğitim Çalışmaları Yeterliliğine İlişkin Görüşler	100
Tablo 3.28: Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin Uluslararası Standartlara Uygunluk Seviyesine İlişkin Görüşler	101
Tablo 3.29: Kurumun Performans Denetiminin Gelişim Seviyesine İlişkin Görüşler ..	102
Tablo 3.30: Yapılan Çalışmalarla Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımların Örgütsel Amaçlarla Örtüşüp Örtüşmediğine İlişkin Görüşler	102
Tablo 3.31: Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Etkinlik Seviyesine İlişkin Görüşler ..	103
Tablo 3.32: Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarında Yapılan Hata veya Eksiklere İlişkin Görüşler	104
Tablo 3.33: Deneyim Düzeyi ile Kurumda Yürütülen Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarını Bilme Düzeyi Arasındaki İlişki	105
Tablo 3.34: Çalışanların Unvanı ile Kurumda Yürütülen Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarını Bilme Düzeyi Arasındaki İlişki	106
Tablo 3.35: Çalışanların Yaşları ile Personelin Birbirleri ile Olan İletişim Düzeyi Arasındaki İlişki	107
Tablo 3.36: Kurumda Çalışan Personelin Birbirleriyle Olan İletişim Seviyesinin, Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İş Bilirliğine Etkisi	108
Tablo 3.37: Çalışanların Mesleki Deneyimleri ile Personelin Kurumsal Amaçlar Adına Yöneticiler ile Olan İletişim Düzeyi Arasındaki İlişki	109
Tablo 3.38: Kurumda Çalışan Yöneticilerin Çalışanlarıyla Olan İletişim Seviyesinin, Sayıştay'ın Kurumsal Amaçlarının Benimsenip Anlaşılmasına Etkisi	110
Tablo 3.39: (SORU 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Cinsiyet Göre Dağılımı	111

Tablo 3.40: (SORU 30) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Var Olan Potansiyelin Ortaya Çıkarılması İçin Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımlar Tam Anlamıyla Örgütsel Amaçlarla Örtüşmektedir" İfadesinin Cinsiyet Göre Dağılımı.....	112
Tablo 3.41: (Soru 6) "Sayıştay'da Çalışan Personel Sayısı Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	114
Tablo 3.42: (Soru 7) "Sayıştay Gerekli Teknik Donanıma Sahiptir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	114
Tablo 3.43: (Soru 11) "Sayıştay'da Çalışan Yöneticilerin, Kurumsal Amaçlara Ulaşmak Adına Kurum Çalışanlarıyla Olan İletişimi Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	115
Tablo 3.44: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	116
Tablo 3.45: (Soru 16) "Sayıştay'ın Mevcut Kapasitesinin Tespiti İçin Gerekli Çalışmalar Yapılmıştır" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı.....	117
Tablo 3.46: (Soru 23) "Kurumun Kontrol ve Denetim Kapasitesi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Gelişmiştir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı	117
Tablo 3.47: (Soru 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı.....	118
Tablo 3.48: (Soru 30) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Var Olan Potansiyelin Ortaya Çıkarılması İçin Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımlar Tam Anlamıyla Örgütsel Amaçlarla Örtüşmektedir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı.....	119
Tablo 3.49: (Soru 7) "Sayıştay Gerekli Teknik Donanıma Sahiptir" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı.....	120
Tablo 3.50: (Soru 12) "Sayıştay'ın Kurumsal Amaçları, Kurumun Tüm Çalışanları Tarafından Benimsenip Anlaşılmıştır" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı ...	120
Tablo 3.51: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı	121
Tablo 3.52: (Soru 14) "Sayıştay Personelinin Görev Tanımlaması ve Görev Alanları Açık Şekilde Belli Değildir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı	122

Tablo 3.53: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı.....	123
Tablo 3.54: (Soru 16) "Sayıştay'ın Mevcut Kapasitesinin Tespiti İçin Gerekli Çalışmalar Yapılmıştır" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı.....	123
Tablo 3.55: (Soru 25) "Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Kurumun Denetim Kapasitesi Uluslararası Standartlara ve EU Standartlarına Uygun Hale Gelmiştir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı.....	124
Tablo 3.56: (Soru 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı.....	125
Tablo 3.57: (Soru 31) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Öncesi Durumla, Kurumun Şuan ki Durumu Karşılaştırıldığında Teşkilat Daha Etkin Bir Hizmet Sunmaya Başlamıştır" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı.....	125

ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ

Şekil 1.1: Kamu Politikası Sürecinin Aşamaları	20
Şekil 2.2: Kapasite İnşası ve Kapasite Gelişimi Arasındaki Farklılık	46
Şekil 2.3: Kapasite Düzeyleri	56
Şekil 2.4: UN'na Göre Kapasite Geliştirme İşlemi	57
Şekil 2.5: Sayıştay'ın Teşkilat Şeması	67



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AIDS	: Edinilmiş Bağışıklık Eksikliği Sendromu
Akt.	: Aktaran
ASOSAI	: Asya Ülkeleri Sayıştayları Organizasyonu
DAC	: Kalkınma İşbirliği Direktörlüğü
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ECOSAI	: Ekonomik İşbirliği Organizasyonu Ülkeleri Sayıştayları Birliği
EU	: Avrupa Birliği
EUROSAI	: Avrupa Ülkeleri Sayıştaylar Organizasyonu
FAO	: Gıda ve Tarım Örgütü
IBM	: Uluslararası İş Makineleri
ICMPD	: Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi
INTOSAI	: Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu
INTOSAI GOV	: INTOSAI İyi Yönetim Rehberleri
IMF	: Uluslararası Para Fonu
ISSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları
JIDA	: Japonya Uluslararası Kalkınma Ajansı
MUSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PUMA	: Kamu Yönetimi Hizmet Birimi

SIGMA	: Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı
SPSS	: Sosyal Bilimler İstatistik Programı
STÖ	: Sivil Toplum Örgütleri
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TŞOF	: Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Derneği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UN	: Birleşmiş Milletler
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
vb.	: Ve Benzeri
WB	: Dünya Bankası

GİRİŞ

Hazırlanan bu tez çalışması, Türkiye'de kamu politikalarının yapımında hangi aktörlerin rol oynadığı, rol oynayan aktörlerin kamu politikası sürecine nasıl etki ettiği, bu politikaların belirlenmesinde uluslararası aktörlerin ve örgütlerin ne derece etkili olduğu sorularından doğdu. Bunun nedenlerini ve sonuçlarını irdelemek amacıyla şekillendi. Burada ifade edilen kamu politikası kavramı hükümetlerin; kamu kurum ve kuruluşlarının yani kamu yöneticilerinin kamu hizmetleriyle ilgili yapmayı ya da yapmamayı seçtiği yol, yöntem ve strateji gibi çalışmaların tamamını ifade etmektedir.

Politika analizi yapmanın temel amaçlarından birisi, karar mekanizmasına nitelikli bilgi sunmaktır. Kamu yönetiminin erkleri karar verme mekanizması içerisinde, yeni bir kamu politikası yapmak için birçok adım atarlar. Bu süreçte isabetli, etkin bir politika analizi ve uygun bilimsel yöntemlerin kullanılmasıyla birlikte hükümetlerin ve siyasi iktidarların karar verme kapasiteleri artırılabilir. Kamu politikası analiz çalışmalarının bir diğer temel hedefi ise yapılması planlanan hizmetlerde ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasi konjonktürlerini göz önüne alarak yapılan ve yapılamayan kamu politikalarını sorgulamaktır. Bu çalışmalarla ne, niçin, neden, nasıl, ne zaman ve kim için soruları sorularak tasarlanan politikalar toplum ve siyasi çevre ölçeğinde analiz edilir ve bu politikaların yansımaları görülmeye çalışılır. Fakat aslında bu politika analizlerinden ve bilimsel metotlardan daha önemli olan şey; sosyo-ekonomik unsurların etkisi altında küreselleşmiş bir dünya düzeninde kamu politikası geliştirme ve uygulama aşamasında, hükümetlerin kendi kararlarını ne derecede kendilerinin alabildiğini, bu kararları ne derecede uygulayabildiğini ve bu politikaların aslında hangi amaçlar için üretildiğini sorgulamaktır. Bu nedenle tezin konusu ve konunun seçilmesindeki öncelikli amacımız, saydığımız bu konularda bir soru işareti yaratarak sorgulama kapasitemizi artırmaktır. Sonrasında ise uluslararası örgütler tarafından yürütülmek istenen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarını analiz ederek, kavramın kamu yönetimine olan yansımalarını ve uygulanabilirliğini test etmektir. Tezin temel sorunu ve kapsamı bu çerçevede biçimlenmiştir.

Tezin Konusu ve Amacı

Tezin temel ilgi alanı, kamu politikaları ve bu çerçevede 1990'larda ortaya çıkan ve uluslararası örgütler tarafından az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde uygulanmak istenen kapasite geliştirme kavramıdır. Bu yaklaşımın Türkiye'de irdelenmesidir. Böyle bir başlığın atıfta bulunduğu çeşitli anlamlardan bahsedilebilir. Kamu politikalarının nasıl belirlendiği, nasıl uygulandığı, hangi faktörlerin bu süreçte etkili olduğu, bu politikaların uygulanmasında gerçekten kamu yararının mı öncelikli olarak gözetildiği gibi, farklı açılardan kamu yönetimi bağlamında öğrenilebilecek ve sorgulanabilecek birçok şey vardır. Genel bir çerçeveden kamu politikasını hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeylerdir diyerek tanımlamak, konuya sadece hükümet düzeyinde ve devlet silsilesi içerisindeki kurumlar bazında bakmamıza neden olur. Fakat buradaki belirtmemiz gereken nokta bu politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümetlerin ne derecede kendi kararlarını verebildiği, ne derecede bunları bağımsız bir şekilde uygulayabildiğidir.

Bu kapsamda tezde kamu politikalarının ele alınmasındaki temel amaç; kamu politikası tanımını, kamu politikasına ilişkin temel kavramları, kamu politikasına etki eden aktörleri, kamu politikasına ilişkin süreçleri ve benzeri (vb.) unsurları açıklamak ve analiz etmek değildir. Bu çerçeveler sadece çalışmanın temelini oluşturmaktadırlar. Bu temel üzerinde tezin asıl amacı uluslararası kuruluşların yıllardan beri gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkeler üzerinde uygulamak istediği makro düzeydeki politikaları incelemektir. Bu amaç doğrultusunda yapılan incelemelerde, uluslararası örgütlerin kalkınma yaklaşımlarının, stratejilerinin, anahtar kavramlarının, araç ve yöntemlerinin zaman içerisinde değişikliğe uğradığı görülmektedir. Çalışma bu bağlamda, özellikle 1990 sonrasında uluslararası örgütler tarafından etkin olarak kullanılmak istenen kapasite geliştirme kavramını irdelemektedir.

Kurulduğu andan itibaren küresel anlamda etkin rol oynayan uluslararası örgütler, devletin ve kamu alanının yeniden yapılandırılmasında her zaman başat aktörlerden olmuşlardır. Ancak kapasite geliştirme kavramı ile süreç eskisi gibi uluslararası örgütlerin güdümünde ve orijininde işletilmek istenilmemektedir. Bu anlayış değişikliğinin temelinde, uluslararası örgütlerin işlevleri daha etkili ve verimli

bir şekilde yürütmek için kendilerini pasivize olmuş gibi gösterme ihtiyacı yatmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası örgütlerin işlevsel bir anlam yükleyerek kullandığı kapasite geliştirme ve onunla ilintili kavram ve uygulamaların incelenmesi, yaşanan değişimi anlamamız açısından yardımcı olacaktır. Böyle bir incelemeyi yaparak ulaşmak istediğimiz hedef ise, küreselleşmiş bir dünyada ülkelerin kamu politikalarını ne derece kendilerinin belirleyebildiğini tespit etmek ve belirlenmiş olan kamu politikaları üzerinde uluslararası örgütlerin ne derecede etkili olduğunu ortaya koyabilmektir. Ayrıca, uluslararası örgütlerin son dönemdeki popüler kavramı olan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının artıları ve eksilerini tespit ederek bir kamu politikası olarak uygulanabilirliğini araştırmaktır.

Tezin Sorunsalı ve Kapsamı

Tez çalışması ülkelerin kamu politika yapım ve uygulama süreçlerini anlatmaktadır. Bu süreç içerisinde, sürece dahil olan aktörler tezin kapsamını oluşturmaktadır. Kamu politikası sürecinin ve sürece müdahil olan aktörlerin geniş bir yapıya sahip olması, konunun sınırlandırılması gereğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle tezin sorunsalı, uluslararası örgütlerin Türkiye'de kamu politikaları yapım süreçlerinde oynadığı roller ve bu doğrultuda uygulanmak istenen kurumsal kapasite geliştirme yaklaşımıdır. Uluslararası örgütlerin tarih boyunca oynadığı rolleri ve farklı ülkelerde olan uygulamaları, bunların nedenleri, sonuçları, aktörleri, düzenlemeleri, kamu yönetimi yaklaşımlarına etkileri çok boyutta ve ayrıntılı olarak incelenmesi gereken bir yelpazededir. Bu bağlamları ile konunun genişliği ve zaman aralığı bir tez çalışmasının boyutlarını fazlasıyla aşar. Tezin konusu ve yaklaşımı gereği çalışmamız, 1990 ve sonrasında uluslararası örgütlerin dönüşen ve gelişen bir kavram olarak ortaya koydukları kurumsal kapasite geliştirme kavramını bir kamu politikası modeli olarak irdelemekte ve bu kavramı tanımlayarak tarihsel süreç içerisindeki evrimini ortaya koymaktadır. Kamu politikası yapım sürecinde pasif bir rol üstlenmiş gibi görünen uluslararası aktörlerin, aslında süreçte ne kadar etkili olduğunu gözler önüne sermektedir.

Tezin Malzemesi, Yöntemi, Bulgusu ve Metin Yapısı

Tezin malzemesi, çeşitli kitaplar, makaleler, tezler, yasal düzenlemeler, mevzuatlar ve raporlar gibi ilgili yazından oluşmuştur. Bu malzemelerin büyük bir kısmı konunun Türkiye'de yeterince irdelenmemesinden dolayı yabancı literatüre dayanmaktadır. Bu yabancı literatürdeki çalışmaların içinden, bu çalışma ile benzeşenler olduğu gibi yalnızca alt başlıklarıyla benzeşenler de vardır.

Çalışmanın yöntemi ise araştırma ve yazın aşamalarını birleştirecek şekilde tümdengelim ve tümevarım yöntemlerinin birlikte kurgulanmasından oluşan sistem yöntemi olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda tez, kuramsal çerçevelerin ve dünyada yapılan çalışmaların incelemesi şeklinde tümdengelim yöntemiyle başlamıştır. Alan çalışmasında hipotezlerin sınanması ve bulgulardan yola çıkarak tümevarım ile kurama bağlanmıştır. Hipotezlerin kurgulanması iki adımdan oluşmaktadır. Kamu politikası ve uluslararası örgütler tarafından uygulanmak istenen kapasite geliştirme çalışmalarına yönelik yazılı literatürün ayrıntılı bir şekilde taranması ve incelenmesi birinci aşamadır. Kuramsal incelemeler ışığında hipotezlerin inşa edilmesi ikinci aşamadır. Kurgulanan hipotezlerin sınanması aşamasında ise sosyal bilimlerde sıklıkla kullanılan anket ve durum saptama yöntemi tercih edilmiştir.

Tez çalışmasının belirtilen malzemeler ve yöntemler ile gerçekleştirilmesi sonucunda ulaşılan bulgular kısaca, uluslararası örgütlerin müdahale araçlarının ve yöntemlerinin zaman içinde değişmesine rağmen, gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu politikası yapım süreçleri üzerindeki etkilerinin tarihsel süreç içerisinde devam ettiği, Günümüzde uluslararası örgütler bu etkinliklerini yeni bir araç ve yöntem olarak ortaya koydukları kapasite geliştirme kavramıyla sürdürmeye çalışmaktadırlar. Bu bağlamda, değişen dönüşen araç ve yöntemlere rağmen uluslararası örgütlerin gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki etkisi günümüzde de hissedilmektedir. Bu da ulus devletlerin kendi politikalarını belirleyemedikleri bir ortamda, ulusal bağımsızlık sorununa ve yapılan çalışmalarının etkinliğini yitirmesine yol açmaktadır.

Uluslararası örgütler dünyada ki örneklerine benzer bir şekilde kapasite geliştirme çalışmalarıyla Türkiye'de ki kamu politikası sürecine de etki etmektedir. Günümüzde Türkiye'de ki kamu kurum ve kuruluşlarında kurumsal kapasite geliştirme teması çerçevesinde örülmüş olan çalışmalar, uluslararası örgütlerin bir politik müdahale aracı olarak yine bu örgütlerin desteğiyle ve vasıtasıyla sürdürülmeye çalışılmaktadır. Aslında uluslararası örgütlerin güdümünde ilerleyen bu faaliyetler, uluslararası örgütlerden bağımsız olarak tasarlanırsa ve gerçekten ulusal kaynaklarla sahiplenilse, kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi noktasında faydalı olabilecek çalışmalardır.

Tüm bu yaklaşımları aktarabilmek adına tez, giriş ve dört bölümden oluşmuştur. Giriş kısmında, tezin konusu, amacı, sorunsalı, kapsamı, tezde kullanılan malzeme, yöntem, tezin bulgusu ve metin yapısı yerleştirilmiştir. Birinci bölümde, dünyada ki kamu politikaları çalışmaları irdelenerek kamu politikasının kavramları, aktörleri, süreci ve analizi gibi konuları ele alınmıştır. Ayrıca bu bölümün sonunda, uluslararası örgütlerin kamu politikalarına etkilerine ve uluslararası örgütlerin bir politik müdahale aracı olarak kurumsal kapasite geliştirme kavramına değinilmiştir. İkinci bölümde, çalışmamızın asıl kısmını oluşturan, kurumsal kapasite geliştirme kavramı irdelenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak, kapasite geliştirme kavramının tarihsel evrimine değinilmiş ve kapasite geliştirme kavramı açıklanmıştır. Sonrasında ise kapasite geliştirme düzeyleri ve kapasite geliştirme işlemlerinden bahsedilmiştir. Daha sonrasında, kamu politikası ve kapasite geliştirme kavramı arasındaki ilişki incelenmiştir. Son olarak da, kapasite geliştirme çalışmalarının Türkiye'de ki yansımalarına bakılmıştır. Üçüncü bölümde, kuramsal irdelemelerden yola çıkarak hazırlanan sınanabilir hipotezler yerleştirilmiştir. Sonrasında ise bir saha araştırma çalışması gerçekleştirilmiştir. Sayıştay'da çalışan ve rastlantısal olarak seçilen, (6085 sayılı Sayıştay kanunu çerçevesinde meslek mensubu, başsavcı ve savcı ve yönetim mensubu unvanıyla görev yapmakta olan) 421 kamu çalışanına anket uygulaması yapılmış ve uygulanan anket çalışmasının sonuçları bilgisayar ortamında analiz edilerek hipotezler sınanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın son bölümde ise sonuçlar ortaya konularak, kamu yararını dikkate alan değerlendirmeler yapılmıştır.

Tüm bu kurgulamayı ve araştırmayı yaparak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası aktörler tarafından bu ülkeler üzerinde kurgulanmak ve hayata geçirilmek istenen küresel çaptaki politikaların, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kamu politikalarına etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. Özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından son dönemin popüler kavramı olan kapasite geliştirme yaklaşımı Türkiye özelinde mercek altına alınmış ve kavramın olumlu ve olumsuz tarafları irdelenerek bir kamu politikası olarak uygulanabilirliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Konunun Türkiye'deki akademik çevrede yeteri kadar ele alınmamasının bir sonucu olarak hazırlanan bu tez çalışması, alanında Türkiye'de yazılmış ilk tez çalışmasıdır. Bu da yararlanılan kaynakların ağırlıklı olarak yabancı literatüre dayanması sonucunu doğurmuştur. Bu nedenlerden dolayı ortaya konan bu tez çalışmasının hatalarının ve eksikliklerinin olması kaçınılmazdır.

I. BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKASI

Günümüzde, en üst düzey örgütlenmiş yapı olan devlet ve onun dev sorunlarını etkili politikalar saptanmadan ve disiplinli bir uygulama olmadan, çözülebileceğini düşünmek gerçeklerle örtüşmemektedir. Etkili ve disiplinli politikaların ortaya konulabilmesinin temel şartı ise belirleyici, yönlendirici aktörün devlet olması gereğidir. Oysaki bugün politika yapım sürecinde bir ilişkiler yumağı söz konusudur ve bu ilişkiler yumağının belirleyici aktörü de uluslararası örgütlerdir.

İşte bu bölümde, bu ilişkiler yumağını açıklamak için, önce kamu politikası kavramı açıklayacağız. Sonrasında kamu politikasının temel kavramlarına değineceğiz. Bu temel bilgiler ışığında, kamu politikası sürecinin işleyişi ve bu sürece müdahil olan aktörleri ele alacağız. Daha sonra kamu politikası analiz modellerini ortaya koyacağız. Böylelikle, kamu politikası ile ilgili temel bilgileri vermiş olacağız. Nihayetinde bu bilgileri, bölümün sonunun da yer alan uluslararası örgütlerin kamu politikaları üzerinde etkilerini saptamaya çalışırken bir temel olarak kullanacağız.

1.1. Kuramsal Temeller ve İlgili Literatür

Kamu politikası kavramı sosyal bilimlerde çalışma alanı olarak geniş bir yer kaplamaktadır. Fakat buna rağmen kamu politikaları çalışmalarına hem teorik hem pratik anlamda ilgi yeterince yoktur. Bu nedenle kamu politikası alanı ile ilgili üretilen kitap, makale, bildiri veya diğer akademik çalışmalar sınırlı sayıdadır (Parlak, 2011: 22). Kamu politikası alanının bu denli geniş bir yere sahip olmasındaki temel sebep neredeyse sınırsız bir anlama sahip "kamu" ve "politika" kelimelerinin yan yana gelerek oluşmasından kaynaklanmaktadır. Kamu politikası diye bahsettiğimiz kavram İngilizcede "public policy" kavramına karşılık gelir. Buradaki "public" yani "kamu" diye

bahsedilen kavram, sözlük anlamı itibariyle Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından "topluluk oluşturun, ortak çıkarlar çevresinde oluşan ve üyeleri bu ortak çıkarlar konusunda karar birliğine ulaşmak için etkileşimde bulunan toplumsal kesim" şeklinde tanımlanmıştır (TDK 2015, <http://www.tdk.gov.tr>). Başka bir ifadeyle, "resmiyeti ve genelliği anlattığı kadar; özelin gizlinin ve kapalılığın zıddı olarak açıklığı, halka ait oluşu ve görünebilirliği ifade etmektedir" (Eryılmaz, 2005: 6). Literatürde ise kamu ya da kamusal diye adlandırılan kavram; "insan faaliyetlerinin toplumun ve/veya devletin müdahalesi veya düzenlemesi gereken kısım olarak tanımlanır" (Yıldız, 2011: 1). "Politika" olarak adlandırdığımız kelime ise literatürde iki farklı anlama sahiptir. Bu kullanımlardan ilki "siyaset" ya da İngilizce olarak "politics" kelimesine karşılık gelen kullanımdır. Buradaki siyaset, "insan topluluklarında gerçek iş bölümünün doğuşuyla ortaya çıkmış bir kavramdır" (Güler, 2009: 24). İkincisi ise, tutulan yol, yöntem ve program anlamlarına karşılık gelen İngilizce karşılığı "policy" olan kullanımdır. Politika ve siyaset kelimelerinin birbiri yerine kullanılması bazı çevrelerce olağan karşılanırken, bazı çevrelere göre bu kullanım yanlış bulunmuştur. Bu iki kelimenin kullanımı konusunda henüz bir uzlaşma sağlanamamış olsa da, biz tezin bundan sonraki kısımlarında politika kelimesini "policy" kelimesinin Türkçe karşılığı olan "tutulan yol, yöntem ve program" anlamında kullanacağız.

Yukarıda ayrı ayrı açıklamaya çalıştığımız kamu ve politika kelimeleri bir bütün olarak da, yazarlar tarafından ele alınmış ve açıklanmaya çalışılmıştır. Bu çabanın sonucunda kamu politikasını tanımlamaya yönelik çeşitli ifadeler ortaya çıkmıştır. Dye'a göre kamu politikası: "Hükümetin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeylerdir" (Dye, 2011: 1). Wilson'a göre bu kavram: "Hükümetlerin belirli meselelere ilişkin eylemleri, hedefleri ve beyanları, bunları anlatmak için attığı ya da atmakta başarısız olduğu adımları ve gerçekleşen veya gerçekleşmeyen meseleye ilişkin yaptığı açıklamaları kapsamaktadır" (Wilson, 2006: 154). Kamu yönetimi üzerine çalışmaları olan James Anderson ise; "belirli bir soruna ilişkin bir aktörün veya aktörler topluluğunun yürüttüğü faaliyetler bütünü ya da hareketsizliği" olarak tanımlamıştır (Anderson, 2003: 2). Kamu politikasına ilişkin bu tanımların listesini daha da genişletmek mümkündür. Fakat kamu politikasını tanımlamaya yönelik bu çabaların ortak özelliklerini kısaca şöyle sıralayabiliriz (Çevik, 1998: 105):

- Kamu politikaları aniden ortaya çıkmayan politikalardır.
- Hükümetler ve ilgili kamu kurumları tarafından oluşturulan hareketler silsilesinden oluşmaktadır.
- Kamu politikası; kararların verilmesini, bu kararları oluşturan yasaların meclisten geçirilmesini ve bunların uygulanmasını içeren bir süreç olarak düşünülmelidir.
- Aşamalar arası kavramsal ilişkiler, içinde bulunulan siyasal sisteme göre farklılaşabilir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, demokratik veya totaliter olup olmadıklarına ve toplumsal-ekonomik düzeylerine göre şekillenebilir ve uygulanabilir.

1.2. Kamu Politikası ile İlişkili Temel Kavramlar

Kamu politikalarını anlayabilmek için öncelikle kamu politikaları ile ilgili temel kavramları açıklamamız gerekmektedir. Kamu politikası süreci, bu terimler sayesinde daha iyi anlaşılmaktadır. Bu kavramları talepler, aktörler, kararlar, söylemler, çıktılar ve sonuçlar olarak sıralayabiliriz. Ayrıca, alanda yeni bir olgu olan politika transferi kavramına da değinmemiz gerekir. Fakat bu karmaşık olayların kendiliğinden bir sıra içinde meydana gelmediğini belirtmemiz gerekir. Çünkü aşamalar arasındaki bu soyut bağlantı, kamu politikasının yapıldığı siyasal sisteme, refah düzeyine ve ekonomik-sosyal konjonktüre göre farklılaşabilmektedir. Dolayısıyla buna bağlı olarak da değişik yöntemlerle şekillenmekte, formüle edilmekte ve hayata geçirilmektedir (Çevik, 1998: 105).

1.2.1. Talepler

Toplumda meydana gelen sorunlar ve ihtiyaçlar karşısında bireylerin, kurum ve kuruluşların kamu politikasını oluşturan erklere dönük istekleri, kamu politikası talepleri olarak adlandırılmaktadır. Yani, "kamu politikası sürecinde karar vericileri etkileyen her türlü istek ve beklentiler "talep" olarak değerlendirilmektedir" (Çevik, 2012: 100). Gelişmiş demokratik ülkelerde sivil toplum örgütleri ve vatandaşların talepleri doğrultusunda kamu politikalarının şekillenmesi beklenir. Bu yüzden

toplumdan gelen taleplerin kamu politikası oluşum süreci içerisinde önemli bir yeri vardır.

1.2.2. Aktörler

Kamu politikası oluşturulurken doğrudan veya dolaylı olarak baskı yapan çeşitli aktörler vardır. Seçmeler, baskı grupları, bürokratlar, siyasi partiler, hükümetler, parlamentolar ve bazı ülkelerde askerler bu sürece etki eden etmenler arasında sayılabilir. Ayrıca, küreselleşen dünya ile birlikte uluslararası aktörlerin de, ülkelerin kamu politikalarına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale ettiğini görmekteyiz.

1.2.3. Kararlar

Kamu politikası kararları, kamu politikası faaliyetlerine yön vermek ve içeriğini düzenlemek için alınan kararlardır (evik ve Demirci, 2008: 14-15). Kamu politikası oluşturmak için yapılan anayasalar, yasalar, tüzükler ve yönetmelikler veya bunlara ilişkin yapılan düzenlemeler bu kategoride yer alır. Rutin olarak alınan günlük kararları kamu politikası kararlarından ayırmak gerekir.

1.2.4. Söylemler

Kamu politikasıyla ilgili söylemler, kamu politikasıyla ilgili yapılan resmi söylem ve görüşleri kapsamaktadır. Kamu görevlilerinin yaptığı konuşmalar ve verdiği mesajlar bu kapsamda değerlendirilebilir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarından çıkan mahkeme kararları, meclisin çıkardığı yasalar, idari uygulamalar, yönetmelikler ve yönergeler bu türden söylemlerdir (evik, 2008: 184).

1.2.5. ıktılar

ıktılar kamu politikalarının, uygulamada somut bir şekilde ortaya çıkan belirtileridir. Başka bir ifadeyle, bir kamu kuruluşunun yapacağını ifade ettiği söylemler ve uygulamaların dışında, bu söylem ve uygulamaların hayattaki işleyişidir.

Sağlık hizmetleri, güvenlik hizmetleri, yol yapımları, toplanan vergiler gibi gerçekleştirilen hizmetler kamu politikasının çıktıları olarak kabul edilir.

1.2.6. Sonuçlar

Kamu yönetimi tarafından uygulanan veya uygulanmayan politikalardan dolayı ortaya çıkan ve toplum için amaçlanan veya amaçlanmayan sonuçlar akla gelmelidir. Başka bir ifadeyle, kamu politikası çıktılarının sosyal bir problemi ne derece çözdüğü, muhatap kitlenin bu çıktılarından nasıl etkilendiği ve bu politikaların uzun dönemde toplum-çevre üzerindeki etkileri kamu politikası sonuçları olarak anlaşılmalıdır (Çevik, 2010: 99). Yani kamu politikalarının sonuçları, kamu politikasının çıktılarıyla kamu politikası taleplerinin ne derece giderilebildiğinin mukayese edilmesidir.

1.2.7. Politika Transferi

Politika transferi, kamu politikaları literatüründe yeni yeni sükse yapmış bir kavramdır. "Politika transferi, politika yapma sürecinin farklı unsurları ile politika sürecinin oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi genel fonksiyon aşamalarını kapsayabilir" (Kaçer ve Erat: 2014: 28). Dolowitz ve Marsh tarafından ortaya konulan politika transferi kavramı, "belirli bir zaman ve/veya mekandaki kurumlara, yönetsel reformlar ve politikalar hakkında bilginin başka bir zaman ve/veya mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerinde ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci"ni ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Yazarlar politika transferi kavramını politika yayılması, politika yakınsaması, ders çıkarması gibi kavramların üst çatısı olarak kullanmaktadır.

Günümüzde neo-liberal politikalar ve küreselleşmenin etkisiyle hızla yayılan bir reform dalgası ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde hakim konumdadır. Burada sorulması gereken asıl soru bu reform çalışmalarının neden ülkeler üzerinde bu kadar etkili olduğudur. Başka bir ifadeyle, neden ülkeler yönetim sistemleri içerisinde politik transfere ihtiyaç duyarlar? Dolowitz ve Marsh (1996: 347-348) bu sorunun cevabını şöyle ifade etmişlerdir: Yazarlar üç çeşit politika transferinin olduğunu belirtmişlerdir. Bunlardan ilki gönüllü transferdir. Gönüllü transfer; mevcut durumdan

memnuniyetsizlik, seçim rekabeti, rakip olarak görülen devletin veya devletlerin gerisinde kalma endişesi gibi gerekçelerle, genel olarak belirli bir politika alanında yaşanan bir sorun veya memnuniyetsizlik durumunda, ülkelerin kendi istek ve iradeleriyle var olan memnuniyetsizliği gidermek için bir politika veya bir programı transfer etmesi veya etmeleridir. İkincisi ise doğrudan zorlayıcı politika transferidir. Bir devletin bir diğeri üzerinde bir politikanın uygulanmasına yönelik olarak baskı yapması veya zorlaması ile ortaya çıkan ve nadiren görülen bir yöntemdir. Bu yöntem yerine Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Avrupa Birliği (EU) gibi uluslararası örgütler vasıtasıyla olan yaptırımlar doğrudan zorlayıcı politika transferi içerisinde daha geniş bir yer kaplar. IMF ve WB'nin üçüncü dünya ülkelerine ucuz kredi sağlayabilmesinin ön koşulu olarak Stand-By anlaşmaları vasıtasıyla, bu ülkelerin ekonomik politikalarında değişiklik yaptırmaları bu konuya verilebilecek en güzel örneklerden biridir. Üçüncü politika transferi yöntemi ise dolaylı zorlayıcı politika transferidir. Bu politika transferinde "ülkelerin karşılıklı bağımlılığı ve dışsallıklarının potansiyel rolü önemlidir" (Hoberg, 1991: 39-43). Örnek olarak ise Kanada tarafından kendi çevre kanunlarına ilişkin taslak oluşturulurken, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) kaynaklı çevre kirliliğinin kendi sınırları içerisinde de etkili olması nedeniyle, ders çıkarabilmek için Amerika kanunlarına da bakılmış olması gösterilebilir.

1.3. Kamu Politikası Sürecine Etki Eden Aktörler

Kamu politikası denince akla, ilk olarak kamu politikası tercihlerini kim belirler sorusu gelir. Mitchell (1969: 396); "politik liderlerin bilinçli veya bilinçsiz bir şekilde ekonomik ve sosyal öngörülerine dayalı olarak politik alternatiflerinden birini seçtiğine inanmak en kolay yoldur" der (Akt: Yıldız ve Sobacı 2013: 19). Mitchell'in de belirttiği gibi, sürece bu gözle bakmak, kolaycılığı ve basite indirgenmiş bir görüşü benimsemek olur. Kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine, politikacılar, bürokratlara, baskı gruplarından uluslararası örgütlere kadar uzanan birçok içsel ve dışsal aktör etki etmektedir. Kamu politikası sürecine etki eden bu aktörleri anlamlandırmadan süreci anlamak kolay değildir. Kamu politikası aktörleri ülkelere ve ülkelerin yönetim biçimlerine göre etkinlik açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Bu aktörleri bazı yazarlar özelliklerine, bazı yazarlar taraflarına

göre sınıflandırmışlardır. Bu sınıflandırmalardan birisini Smith yapmış, devlet içindeki grupları politika ağları (policy networks) olarak adlandırmıştır. Toplum içindeki sosyal grupları ise politika toplulukları (policy communities) olarak kabul etmiştir (Smith ve May, 1997). Bu tarafları "resmi aktörler" ve "gayriresmi aktörler" olarak isimlendirenler de vardır (Birkland, 2011). Tüm bu sınıflandırmaları göz önüne alarak söyleyebiliriz ki demokratik bir ülkede, bir tarafta toplum içinde seçmenler, baskı grupları ve medya kamu politikası sürecinde rol oynarken, diğer bir tarafta seçilmiş ve atanmış bir bürokrasi ile birlikte siyasal partiler, hükümet, parlamento ve yargı kurumları rol oynamaktadır. Özellikle küreselleşmenin evrensel bir olgu haline dönüştüğü günümüzde, saydığımız aktörlerin içine, uluslararası aktörleri de eklememiz ve bunların da önemli roller oynadığını belirtmemiz gerekir (Çevik, 2008: 186). Çalışmamızda aktörler resmi, gayriresmi ve uluslararası aktörler olmak üzere üç başlık altında incelenmiştir.

1.3.1. Formal (Resmi) Aktörler

Kamu politikalarını belirleyen birincil aktör devlettir. Adından da anlaşılacağı gibi formel aktörler, devlet örgütlenmesi içerisinde yer alan, devlet organizmasına bağlı çalışan kurum ve kişileri anlatmak için kullanılır. Parlamento, yargı kurumları, hükümet ve kamu bürokrasisi devletin içinde yer alan, bu aktörlerden bazılarıdır.

1.3.1.1. Parlamento

Ülkelerde, halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan parlamento, kamu politikalarının belirlenip tartışıldığı, düzenlendiği ve çıkarıldığı demokratik platformlardır. Modern ve gelişmiş bir toplumda herhangi bir konuyla ilgili bir talep, ihtiyaç, sorun veya beklenti toplum gündemine gelirse aracı kurumlar tarafından hükümete veya kamu kurumlarına iletilir. Hükümet konuyu gündemine alır. Eğer konunun çözümü için yasal düzenleme gerekiyorsa hükümet konuyu tasarı haline getirip parlamentonun gündemine alır ve sorun halkın iradesiyle seçilmiş kişiler tarafından çözülmeye çalışılır. Genellikle ülkelerin birçoğunda parlamento senatolar ve temsilciler meclisi gibi iki ayrı birimden oluşur.

1.3.1.2. Yargı Kurumları

Modern ve gelişmiş toplumlarda erkler ayrılığı ilkesi gereği yasama, yürütme ve yargı organları arasında herhangi bir güç dengesizliğinin olmaması ve bu üç erkin birbirleri üstünde egemenlik kurmaması beklenir. Gerçekte ise zaman zaman bu güç alanları arasında çatışmalar yaşanabilmektedir. Yasama ve yürütmenin hukuk kurallarına uygun olarak hareket edip etmediği, yargı denetimi ile sağlanır. Yargı yetkisini elinde tutan bağımsız mahkemelerdir. Mahkemeler, yasama ve yürütmenin kamu politikası oluşturmaya yönelik çıkardığı kanunların, tüzüklerin, yönetmeliklerin denetlendiği, yürütmesinin durdurulduğu ve hatta iptal edildiği yerlerdir. Türkiye'deki yargı teşkilatı da benzer şekilde çalışmakta, Adli, İdari, Askeri, Yüksek Mahkemelerden ve Sayıştay'dan oluşmaktadır. İdari yargılamadan sorumlu olan yargı kurumları bir kamu politikasının iptaline ilişkin bir karar verirse, ilgili kamu politikası yok hükmünde sayılmaktadır (Çevik, 2008: 187). Bu niteliklerinden dolayı hukuk devletinin gereği olan yargı, modern toplumlarda, kamu politikasının vazgeçilmez güçlü bir unsurudur.

1.3.1.3. Kamu Bürokrasisi

Kamu politikasının resmi aktörlerinden biride bürokrasidir. Bürokrasi, siyasal sistemin bir parçası olan yapıyı ve onun işleyişini anlatan bir kavramdır. İşlevsel anlamıyla bürokrasi ise genel kuralları ve kamu politikası kararlarının uygulanma sürecini ifade eder (Eryılmaz, 2004: 12). Oluşturulacak politikaların yaşama geçirilmesi için teknik bilgi ve uzmanlığı elinde bulunduran bürokratlar kamu politikası sürecinde kritik roller oynarlar. Bir diğer önemli husus ise Edwards III (1980: 11)'ün belirttiği gibi; "kamu politikasının başarılı bir şekilde hayata geçirilmesinde, bürokrasinin ne yapması gerektiğini bilmesi ve onu yapabilmek için yeterli kapasiteye sahip olması kadar, gerçekten o politikayı uygulamak isteyip istememesinin çok belirleyici olduğudur" (Akt: Yıldız ve Sobacı 2013: 20). Dolayısıyla kamu politikası sürecinde özellikle uygulama aşamasında sürekli ve daimi roller oynayan resmi aktörlerin en önemlilerinden birisi de kamu kurumlarında çalışan bürokratlardır.

1.3.2. Gayriresmi Aktörler

Kamu politikası sürecinde; politika oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında yukarıda anlattığımız parlamento, yargı kurumları ve kamu bürokrasisi gibi resmi aktörlerin dışında, sürece etki eden gayriresmi aktörlerde vardır. Devletle herhangi bir bağı bulunmayan bu kurum ve kuruluşlar zaman zaman kamu politikalarının belirlenme aşamasında önemli roller oynarlar. Çalışmamızda gayriresmi aktörler; siyasi partiler, bireyler, baskı grupları-sivil toplum örgütleri, medya ve uluslararası aktörler olarak ele alınmıştır.

1.3.2.1. Siyasi Partiler

Siyasi partiler, gayriresmi aktörler içerisinde önemli bir yere sahiptir. Siyasi partiler halkın desteğini sağlayarak, devlet iktidarının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan ve bu doğrultuda politika belirleme ve belirlenen politikaları uygulama amacı güden, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip demokratik kurumlardır. Bu tanımlamadan anlaşılacağı gibi, iktidar konusunda hiçbir iddiası olmayan örgüt kurmayan, örgütünün yaygınlığı olmayan, toplumda dayanak arama amacıyla çalışmalar yapmayan bir kuruluş, hukuken parti adını taşısa bile, siyaset bilim açısından gerçek bir parti olarak kabul edilemez (Çam, 1990: 378-379). Demokratik toplumlarda ve çoğulcu demokrasilerde var olan siyasi partiler, özellikle aynı düşünceden insanları bir araya getirerek, siyaset yapma fırsatı tanıyan demokrasinin temel unsurlarından birisidir (Korkmaz, 2014: 6). Siyasi partiler gerek muhalefet partisi konumunda olsun, gerekse iktidar partisi konumunda olsun kamu politikası süreci içerisinde, doğrudan yer almaktadırlar.

1.3.2.2. Vatandaşlar

Doğrudan demokrasilerin uygulanabilirliğinde zorlukların olması ve hatta imkansız hale gelmesi nedeniyle, günümüzde gelişmiş toplumlar temsili demokrasi üzerine yoğunlaşmışlardır. Ülkenin vatandaşlarının siyasal gücü kullanma ve yönetme ilkesine dayalı bu sistemlerde temel başlangıç noktası, sistemin halk üzerine kurulmuş olmasıdır. Vatandaşlar, demokratik siyasi rejimlerde devletin ve kamu yönetimin varlık

sebebidir. Hükümetlerin değiştirilmesi ya da hükümete gözdağı verilebilmesi için dört beş yıl gibi uzun aralıklarla yapılan seçimler her ne kadar vatandaşların kamu politikalarına katılım sürecindeki etkinliğini azaltsa da (Çevik, 2011: 151); vatandaşların (bireylerin) belli aralıklarla kullanmakta olduğu oylar, siyasi partileri dolayısıyla kamu politikalarını değiştirebilecek güçtedir. Ayrıca bireyler kamu politikası sürecine, örgütlü oldukları toplumsal yapılar aracılığıyla da etki edebilecek güçtedir.

1.3.2.3. Baskı Grupları-Sivil Toplum Örgütleri

Kamu politikası sürecine etki eden, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar vardır (Kapani, 2009: 193). Bunlar baskı grubu veya Sivil Toplum Örgütleri (STÖ) olarak adlandırılırlar. Dernekler, vakıflar, sendikalar ve meslek kuruluşları olarak ayırabileceğimiz bu gruplar kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında rol oynayan, önemli toplumsal unsurlardır. Modern toplumlarda, demokratik yönetimin gerektirdiği vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılması görevini baskı grupları üstlenir (Çevik, 2010: 116). Bu kapsamda baskı grupları temsil ettikleri çıkarlar doğrultusunda hükümeti, seçilmişleri ve siyasi partileri etkilemek suretiyle kamu politikalarının kendi istek ve görüşlerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanması yönünde faaliyet yürütürler. Bu misyonlarından dolayı baskı grupları kamu politikası oluşturulmasında ve uygulanmasında vatandaşların taleplerinin ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılmasında önemli roller oynarlar. Örgütlü veya örgütsüz birlikler yani baskı grupları ilgi alanları, büyüklükleri, örgüt tipleri, üye sayıları ve faaliyet biçimlerine göre farklılaşabilmektedir. Her ne şekilde ve her ne amaçla kurulursa kurulsun baskı grupları özellikle gelişmiş ülkelerde kamu politikalarına etki eden önemli faktörler arasında yer alır.

Baskı gruplarını kendi içinde aşağıdaki gibi alt başlıklara ayrılabiliriz (Göksu ve Bilgiç, 2003: 55-56):

- *Ekonomik gruplar (çıkar grupları)*: İşveren organizasyonu, iş birlikleri ve meslek örgütlerinden oluşan ekonomik gruplar kendi faaliyetlerini rahatça sürdürebilecekleri, kendi çıkarlarını gözeterek bu çıkarlar doğrultusundaki, sosyal ve politik koşulların teminini ve devamını sağlamaya çalışırlar. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MUSİAD), Türkiye İşçi Sendikaları Derneği (TÜRK-İŞ), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu (TŞOF) ve Türkiye Barolar Birliği (TBB) bu çeşit organizasyonlara örnektir.
- *Ortak neden ve değer grupları*: Ortak neden ve değer grupları kendilerine belirledikleri değer veya inançlar çerçevesinde hareket ederler. Bu grupların menfaatleri genelde toplumun menfaatleridir ve üyeleri gönüllü çalışırlar. Kadın hakları savunucuları, hayvan hakları savunucuları vb. gruplar bu tip baskı gruplarıdır.

1.3.2.4. Medya

Görsel ve yazılı medyanın günlük yaşamı tamamen kuşatması ve geniş kitlelere ulaşabilmesi nedeniyle; medya yasama, yürütme ve yargı erklerinden sonra dördüncü büyük güç olarak kabul edilmektedir (Tuncel, 1994: 37). Bugün medyanın yaptığı yayınlar hem halk üzerinde hem de hükümet ve bürokrasi üzerinde oldukça etkilidir. Bu özelliğinden dolayı medya günümüzde çift taraflı bir bilgi aktarım aracı işlevi görmektedir. Hem hükümet politikalarını halka aktarmakta, hem de halk nezdinde bu politikaların halk tarafından nasıl karşılandığını hükümete duyurmaktadır. Kamu politikaları çerçevesinde konuya bakıldığında, medyanın tarafsız ve demokrasi gereği özgür olması beklenmekte; hükümet-bürokrasi ve halk arasındaki bu iletişim bağına demokratik ölçütler çerçevesinde sağlaması gerekmektedir. Eğer medya görevini bu şekilde yerine getirmez ve kendi çıkarlarını ön plana alarak hareket ederse, o ülkede halkın haber alma hakkıyla birlikte toplumun gerçek sorunlarının gündeme gelmesi de

engellenebilir (Keskin, 2014: 4). Bu da uygulanan veya uygulanmayan kamu politikalarının etkinliğini yitirmesine yol açar.

1.3.2.5. Üniversiteler

İçerisinde barındırdıkları genç ve dinamik nüfusla gerek siyasi hayata gerekse de toplumsal hayata etki edebilen kuruluşlardan biri de üniversitelerdir. Bilimsel bilgi üretmeyi ve insanlığa faydalı olmayı amaçlayan bu kuruluşlar, gerek verdikleri danışmanlık hizmetleriyle, gerekse yaptıkları çeşitli araştırmalarla gündem oluşturmakta, hatta bazen yürütülen bir kamu politikası sürecinin bir parçası olabilmektedirler. Ayrıca, içerisinde bulunan dinamik nüfusla sınav sistemlerine, toplumu etkileyen siyasi olaylara, insan haklarına, çeşitli iç ve dış politikalara verdikleri tepkilerle kamu politikalarına yön verebilmektedirler (Göçoğlu, 2014: 16).

1.3.3. Uluslararası Aktörler

Kamu politikası oluşum sürecine etki eden aktörler arasında önemli bir yeri olan uluslararası aktörlere ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Uluslararası kuruluşlar politik, ekonomik, kültürel amaçlarla, hükümetler arası ya da hükümet dışı olarak; tek ya da çok taraflı, bölgesel ya da küresel bir ölçekte kurulabilirler (Kayrak, 2006: 89). Genel bir ifadeyle birden çok devletin bir araya gelerek oluşturdukları süreklilik arz eden yapılardır. Bu örgütler kuruldukları günden itibaren uluslararası alanda etkili ve önemli roller üstlenmişlerdir.

Uluslararası aktörlerin bu rolleri küreselleşen ve hatta gitgide kapitalistleşen dünyada daha da artmıştır. Özellikle 20. yüzyılın sonları ile 21. yüzyılın başlarından itibaren, ulus devletler kendi iç örgütlenmeleriyle çözemeyecekleri, yeni ve insanlığın tümünü ilgilendiren Edinilmiş Bağışıklık Eksikliği Sendromu (AIDS), terör, internet suçları, küresel ısınma gibi birtakım sorunlarla karşı karşıya gelmiştir. Bu yeni ve ortak sorunlar, bir yandan devletlerin işbirliği içerisinde faaliyette bulunmasını gerekli kılmış, diğer yandan ulusal egemenlik tartışmalarının gölgesinde, uluslararası aktörlerin ulusal

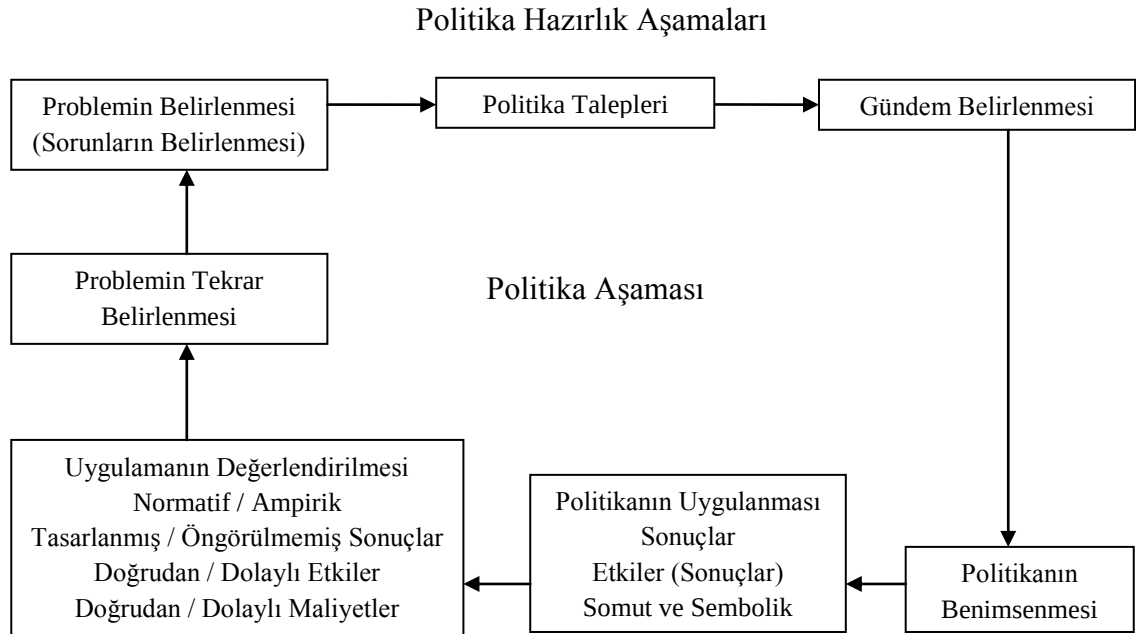
kamu politikalarının şekillendirme sürecine dahil olmasını gündeme getirmiştir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

Küreselleşmeyle birlikte gündeme gelen karşılıklı bağımlı bir dünyada, güçlü ülkelerin ya da bunların oluşturduğu uluslararası kuruluşların gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerin kamu politikalarına doğrudan veya dolaylı olarak etki ettiği bilinmektedir. Fakat kamu politikası literatürünü incelediğimizde uluslararası aktörlerden pek söz edilmediğini görmekteyiz. Bunun başlıca sebebi, belki de ilgili literatürün de kaynağı olan ABD, İngiltere, Almanya ve diğer gelişmiş ülkelerin genel olarak uluslararası kuruluşları yönlendiren, etkileyen arkasındaki güç olmasından kaynaklanmaktadır (Çevik ve Demirci, 2008: 57). Uluslararası aktörler gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere sosyal nitelikli kamu politikalarından ekonomik politikalara, dış politikalardan güvenlik politikalarına kadar bütün alanda etkili olabilmektedir. Bu örgütler kamu alanındaki etkinliklerini çeşitli söylem ve araçlarla sağlamaktadırlar. Her örgütün amaçları doğrultusunda kullandığı politik müdahale aracı farklılaşabilmekte, tarih içinde evrilebilmektedir. Söz konusu uluslararası aktörlerin başında; IMF, WB, Birleşmiş Milletler (UN), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve EU gibi önemli kuruluşları sayabiliriz. Özellikle Türkiye ile EU arasında Türkiye'nin EU'ya üyeliği sürecinde yürütülen müzakere başlıklarını doğrudan Türkiye'nin kamu politikalarına etki eden bir uluslararası aktör örneği olarak verebiliriz.

1.4. Kamu Politikası Süreci

Kamu politikası süreci, yukarıda saydığımız birçok aktörün rol oynadığı karmaşık ve döngüsel bir olgudur. Herhangi bir aktivitenin başlangıcından değerlendirilmesine kadar uzanan her aşamanın sistematik bir yapısıdır (Kaptı, 2013: 18). Sabatier kamu politikası sürecini, "herhangi bir kamu probleminin tanımlanıp çözüm için devletin gündemine gelmesi, devlet kurumlarının alternatif yolları formüle etmesi, çözüm için yol belirlemesi ve kanuni zeminin üretilmesi; üretilen çözüm yollarının uygulanması ve son olarak uygulamanın değerlendirilmesi ve gerekli revizyonların yapılması" olarak tanımlamıştır (Sabatier, 2007: 1). Kamu politikasının

üretimi boyunca izlenen aşamaları ifade eden bu süreç; Dye'a göre altı adımdan oluşur. Bu adımlar: "Problemin tanımlanması, gündem ortaya koyma, politikaların formüle edilmesi, politikanın meşrulaştırılması, politikanın uygulanması ve politika uygulama sonuçlarının değerlendirilmesidir" (Dye, 2011: 29). Bardach'a göre bu süreç; "problemi tanımlama, bulguları bir araya getirme, alternatifler oluşturma, ölçütleri seçme, sonuçları tasarlama, artı ve eksileri mukayese etme, karar verme ve sonuçları açıklama" basamaklarından meydana gelmektedir (Bardach, 2009: 1-64). Akgül ve Kaptı'ya göre ise kamu politikası süreçleri; "gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme" aşamalarından oluşmaktadır (Akgül ve Kaptı 2010: 80). Bu sınıflandırmalara Jones, Anderson, Hilggins ve Hoogwoud gibi politik analizciler tarafından öne sürülen sınıflandırmalar da eklenebilir. Çevik ve Demirci ise bu yapılan sınıflandırmalar da süreçler arasında farklılıkların çok az olduğunu belirterek dört ana başlıkta bir sınıflandırma yapmıştır. Bunlar "politika sorununun saptanması, politikanın şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulması, politikanın uygulanması ve değerlendirilmesidir" (Çevik ve Demirci, 2008: 61-62). Aşağıdaki Şekil 1.1'de politika üretim sürecinin adımları gösterilmiştir.



Şekil 1.1: Kamu Politikası Sürecinin Aşamaları (Cochran, 2009: 9)

1.4.1. Kamu Politikası Probleminin Tespiti ve Gündeme Gelişi

Kamu politikasının ortaya çıkışı bir sorunun varlığıyla ilişkindir. Jann ve Wegrich'e göre; "kamu politikasının gündeme gelmesi, sorunların tanımlanmasıyla başlar" (Jann ve Wegrich, 2007: 45). Sorun bir toplumsal problem, bir temel gereksinim, yokluk veya hoşnutsuzluğa ya da toplumsal huzursuzluğa neden olan bir durum şeklinde tanımlanabilir. İşsizlik, kamu hizmetlerinin yetersiz kalması, sağlık ve eğitim hizmetlerindeki yetersizlik bu tip sorunlara örnek gösterilebilir. Bu sorunlara halk tarafından tepki gösterilirse kamu sorunu haline gelebilir. Hükümetin gündemindeki birçok sorundan ancak bazıları toplumsal destek bulursa bir kamu sorunu haline gelebilir. Başka bir ifadeyle, politika sürecini her zaman bir problem başlatır, fakat her problem politika sürecini başlatmayabilir. Ortaya konulan problemin niteliği ve önemi kadar yapılan baskı da önemlidir (Akgül ve Kaptı, 2010: 81). "Problemlerin gündem haline gelmesine etki eden unsurlar; seçmenler, siyasal partiler, kamu yönetimi, çıkar grupları ve medyadır" (Tamzok, 2007: 19-20). Ancak bazı güçlü devlet ve kamu bürokrasisine sahip ülkelerde toplumdan talep gelmese de, idareciler sorunun varlığını kendileri kabul ederek harekete geçebilirler. Her ne şekilde olursa olsun, bir kamu politikası analizinde ilk aşama politika sorununun nasıl ortaya çıktığı ve gündeme nasıl oturduğu ve yönetimleri ne kadar harekete geçirdiği ile ilgilidir.

1.4.2. Politikanın Formülleştirilmesi

Bir sorun ya da bir eksiklik, başka bir deyişle problem, algılanıp tanımlanınca sonraki aşamada politikaların formüle edilmesi gerekir. Bu süreçte, tanımlanmış olan probleme yönelik politika alternatifleri ortaya konulur ve yapılan değerlendirme ile aralarından en uygun olanı seçilir. Yani bu aşamada ilk olarak, probleme ilişkin ne yapılması gerektiği, ikinci aşamada ise yasal bir düzenleme gerekip gerektirmediği tespit edilir (Tamzok, 2007: 21). Ancak politika oluşturma çabaları her zaman bir yasanın kabulü ile sonuçlanmaz. Diğer bir söylemle, yönetimler her zaman yasayı çıkarmayı mecliste başaramaz veya başarmak istemez. Böylece o sorun konusunda sessiz kalmayı tercih edebilir. Aslında bu da bir kamu politikasıdır (Çevik, 2001: 114). İyi bir kamu politikasının oluşturulması için politika formülasyonu önemli bir aşama

olup politika programının, yönteminin ve taslağının belirlendiği bir dönemdir. Bu aşamada başta meclis olmak üzere politika süreci içerisindeki aktörler etkin rol oynamaktadırlar (Çevik, 2008: 71).

1.4.3. Kamu Politikalarının Uygulanması

Kamu politikaları sürecinin önemli aşamalarından birisi de ilgili politikaların uygulamaya geçirilip uygulanmasıdır. Dunn'a göre bu süreç "benimsenmiş politikaların insan ve mali kaynaklar kullanılarak idari birimler tarafından hayata geçirilmesidir" (Dunn, 2013: 43). Bu süreçteki önemli noktalardan birisi de kamu politikasının kim tarafından yapılacağıdır. Bazı durumlarda kamu politikası yapımını birden fazla kurumun üstlenmesi gerekebilir. Bu durumlarda kurumlar ve kişiler arasında koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, kamu politikalarının uygulanması sırasında çeşitli nedenlerden dolayı sorunlar meydana gelebilmektedir. Anderson (2011: 24-25) bu sorunlara yol açan nedenleri şöyle sıralamıştır:

- Politika uygulaması için yetersiz kaynak tahsis edilmesi.
- Politikaların, potansiyel etkilerini azaltacak biçimde yönetilmesi.
- Kamu problemlerinin ortaya çıkmasında genellikle çok sayıda parametre etkili olurken, politikanın, parametrelerinin sadece bir veya birkaçı üzerine yönlendirilmesi.
- Vatandaşların, kamu politikalarının istemedikleri etkilerine karşı önlemler geliştirebilmeleri.
- Politikaların, birbirleriyle uyumsuz ve çelişen amaçlar içermesi.
- Bazı kamu problemlerinin çözümlerine dair politikaların, vatandaşların kabul edebileceklerinden daha yüksek maliyet ve sonuçlara sahip olması.
- Pek çok kamu probleminin en azından tamamen çözümsüz olması.

- Dikkatleri ilgilenilen problem yerine kendi üzerine çeken başka yeni problemlerin ortaya çıkması.
- Politika uygulanmasının, genellikle ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde bir koordinasyon gerektirmesi bakımından, yürütmede sorunların oluşması.

1.4.4. Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi

Politika değerlendirme aşaması, yukarıda belirttiğimiz kamu politikaları sürecinin değerlendirildiği kamu politikası sürecinin son basamağıdır. Bu aşamadaki amaç hedeflerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin, problemin çözülüp çözülmediğinin, politikanın uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesidir (Korkmaz, 2014: 14). Wholey ve arkadaşları (1970)'nin tanımına göre ise; "bir kamu politikası değerlendirmesi, ortak (kamusal) hedef ve amaçları karşılamada, ulusal bir programın genel etkinliğinin değerlendirmesi ve ölçülmesidir" (Akt: Çevik 2001: 116). Çevik (2001: 116)'e göre "kamu politikası değerlendirmesi politika analizinin son aşaması ve en önemli noktası olarak kabul edilebilir". Fakat uygulanmak istenen kamu politikasının sonuçları hemen gözlemlenemeyebilir. Örneğin eğitim ile ilgili politikalar uzun vadede sonuç veren uygulamalardır. Bu politikaların çıktıları ancak uzun vadede gözlemlenebilir. Bu gibi politikaların değerlendirilebilmesi için belli bir sürenin geçmesi beklenmelidir. Ayrıca, "kamu politikalarının sosyal nitelikli olanlarının etkilerini sayısal ve tam olarak ölçmenin mümkün olmadığını söylenebilir. Yapılması gereken şey politikaların sonuçlarının ve etkilerinin mümkün olduğu kadarıyla dikkatli ve tarafsız değerlendirme yollarını araştırmak olmalıdır" (Çevik ve Demirci, 2008: 80). Değerlendirme bir politikanın uygulanmasından önceki durumla, uygulanmasından sonraki durumun kıyaslanmasıyla yapılır, böylece uygulanan politikanın sonuçlarını öğrenmek mümkün olabilir.

1.5. Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri

Kamu yönetimini kavramsal boyutta inceleme ve irdeleme noktasında başlangıçta da değindiğimiz gibi önemli bir nokta olan kamu politikası analizi tasarlanan kamu politikalarını anlamamıza yardımcı olan anahtar bir kavramdır. Kamu

politikası sürecinden bahsettikten sonra çeşitli kamu politikası analizlerinden de bahsetmek kamu politikası yorumlamamıza katkı sağlayacaktır. Bu analizleri sosyolojik, hukuk, ekonomik, çevre gibi birçok teknik alandan yapmak ve kullanmak mümkün olsa da, bu alanlardaki irdelemenin bu çalışmanın konusu ve kapsamı dışında kaldığını belirtmemiz gerekir. Çünkü ekonomik bazda ele alırsak konuya kar-zar ilişkisi çerçevesinde, hukuki bazda ele alırsak konuya yasal analiz boyutunda bakmamız gerekir. Bundan dolayı, tez çalışmasının konusu gereği olarak kamu politikası analizi siyasal ve yönetsel bazda ele alınmıştır.

Kamu politikası sürecinde ele alınan aşamaların her biri üzerinde politika analizine başvurulabilmektedir. Kamu politikası analizinin temel amaçları; karar vericinin işine yarayacak analitik ve kullanılabilir bilgiyi sağlamak, kamu politikalarının toplumsal yansımalarını anlayabilmek ve özellikle kamu politikalarını analiz ederek değerlendirmektir (Çelik ve Demirci, 2008: 128). Bu değerlendirmeleri yaparken sonuçların bilimsel kriterlere uygun bir şekilde ele alınması ve dönemin şartlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Bir kamu politikası problemi modellenerek, kavramsal bir model haline getirilir. Kapsamlı ve anlaşılır bir biçimde problemin algılanması sağlanır. Kamu politikası analiz modellerini kullanarak kamu politikalarına ilişkin unsurlar, sorunlar, aktörler ortaya konularak bunların nasıl anlaşılması gerektiğinin yöntemi ve yol haritası belirlenmiş olur. Kamu politikası analizinde kullanılan modellerin en iyisi ya da en kötüsü şeklinde bir tasnife gitmenin bir faydası yoktur (Çevik, 2008: 106). Aslında farklı modeller ve teoriler farklı politika sorunlarının, farklı yanlarını daha iyi anlatmak ve anlayabilmek için kullanılırlar. Bu bağlamda, sadece bir modele bir teoriye bakarak kamu politikası analizi yapmak isabetli olmayabilir. Birçok açıdan yapılmış kamu politikası analiz modelleri bulunmaktadır. Kurumsalcı Model, Süreç Modeli, Grup Modeli, Elit (Seçkinler) Modeli, Siyasal Sistem Modeli, Rasyonel Model ve Kamu Tercihi Modeli bunlardan bazılarıdır. Bu modellerin sayısını artırmak mümkündür. Fakat çalışmamız saydığımız modeller üzerinden ilerleyecektir.

1.5.1. Kurumsal Model

Bu model, özü itibariyle örgütler ve örgütler arası ilişkileri açıklamakla ilgilenen bir modeldir. 20. yüzyılın başından itibaren kullanılmakta olan bu yaklaşım, genelde idari kurumların ve onlar arasındaki ilişkilerin daha biçimsel ve yasal yönlerini tanımlamakla ilgilenen en klasik modeldir (Çevik ve Demirci, 2008: 140). Başka bir deyişle, Kurumsal Model Yaklaşımı; politikanın oluşturulması veya uygulanması sürecinde rol oynayan örgütlerin yapısal ve yasal yönlerinin incelenmesine odaklanmaktadır. Dolayısıyla hükümetlerin yapısal örgütlenmeleri ve geliştirdikleri kuralların gücüne göre kamu politikalarına yön verebileceklerini savunur. Bu modele göre kamu politikası sürecinde ve analizinde kurumlar arası ilişkiler biçim yönünden ve yasal yönlerden değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Dolayısıyla kurumların karakterleri, davranışları ve kültürleri kamu politikası sürecinin birçok yönünü etkilemektedir. Yani kurumsal yaklaşım kurumları, bunların yapıları, örgütlenmeleri, görevleri ve işlevleri üzerine odaklanmaktadır. Kurumsal özelliklerin politika çıktıları üzerindeki etkilerini, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkiyle kamu politikası içeriği arasındaki ilişkiyi göz ardı etmektedir. Farklı kurumların farklı özellikleri kamu politikasını farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Sonuç itibari ile kurumsal model perspektifinden yararlanan bir analizci kurumların kamu politikası yapma sürecinde ne derece etkili olabildiklerini takip eder ve araştırır.

1.5.2. Süreç Modeli

Bu yaklaşım kamu politikasını bir süreç olarak ele almaktadır. Kamu politikalarının aşamalarına odaklanan bu yaklaşımda, problemlerin tanımlanması, gündemin belirlenmesi, politikanın formülasyonu ve meşruiyetinin sağlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamaları öne çıkmaktadır. Bu modelde araştırmacı, genel olarak kamu politikasının içeriğinden çok kamu politikası sürecine odaklanmaktadır.

Kamu politikası sürecinde ilgili tüm resmi ve gayriresmi aktörlerin faaliyet alanları net bir şekilde ortaya koyulmaktadır. Süreç Modeli'nde, seçmenlerin, çıkar gruplarının, yasamanın, bürokratların ve diğer siyasi aktörlerin rolleri ve faaliyet

alanlarının tespiti önem kazanmaktadır. Dolayısıyla Süreç Modeli'nin temel noktası kamu politikasının aşamalarını ve faaliyetlerini ortaya koymaktır. Bu modelin temel eleştiri noktası politika süreci ile politikanın içeriği arasındaki ilişkilerin araştırılmasını göz ardı etmesidir (Tamzok, 2007: 47). Fakat kamu politikası süreç analizi aslında bir siyasal faaliyetler serisi olarak değerlendirilmelidir. Kamu politikası sürecinde, kararların nasıl alındığı, süreçlerin kimler tarafından takip edildiği gibi noktalara bakabilmemiz açısından oldukça etkili bir analiz olarak kullanılmaktadır.

1.5.3. Grup Modeli

Bu yaklaşımın temelinde gruplar arasındaki mücadele vardır. Anderson (2011: 20)'da buna paralel olarak kamu politikalarının politik gruplar arasındaki çatışma ve mücadeleler sonucu olduğunu söyler. Ortak çıkarlar çevresinde örgütlenmiş bireyler bir araya gelerek resmi veya gayriresmi yollarla kamu yönetimi erklerine baskı yaparlar. Adeta her bir grup kendi içinde bulunduğu grubun amaçları doğrultusunda kamu politikalarını yönlendirmeye çalışır. Dolayısıyla etkin bir kamu politikası analizi bu grupların amaçlarının neler olduğunun ortaya konulmasıyla yapılabilir (Çevik ve Demirci, 2008: 139).

Kamu politikaları gerçekte gruplar arasındaki mücadele sonucu şekillenir. Buradaki politik sistemin görevi ise, grup mücadelesinin kurallarını belirlemek; uzlaşmaları düzenlemeyerek, çıkarları dengelemek; ortak çıkarları ve uzlaşmaları kamu politikası şeklinde düzenlemek ve uzlaşmaları uygulayarak grup çatışmalarını yönetmektir (Tamzok, 2007: 45). Bu grupların etkinlikleri örgütsel güçleri, lobileri ve karar mekanizmasına yakınlıkları gibi faktörlerle bağlıdır. Güçleri ve büyüklükleri ne olursa olsun, gruplar kamu politikalarını tek başına etkileyebilen bir unsur değildirler. Bu yüzden Grup Modeli'nin önemli birtakım eksikliklerinin ve sakıncalarının olduğunu da görmek gerekir. Kamu politika analizine sadece grup perspektifinden bakmaya çalışmak siyasi sistemdeki diğer unsurları göz ardı etmemize neden olabilir. Bu unsurların göz ardı edilmesi de kamu politikasının sonuçlarının yanlış analiz edilmesine neden olacaktır.

1.5.4. Seçkinler Modeli

Kökleri 19. yüzyıl ile 20. yüzyıl başına kadar giden ve İtalyan düşünürler Mosca ve Pareto'nun yönetici seçkinler (yönetenler) hakkında görüşlerine dayanan Seçkinler Modeli'ne göre (Çevik, 2010: 108); vatandaşlar seçkinlerin (yönetenlerin) düşüncelerini değil, seçkinler (yönetenler) vatandaşların görüşlerini şekillendirmektedir. Dolayısıyla kamu politikaları gerçekte seçkinlerin tercihleri anlamına gelmektedir. Bu halkın çıkarları ile elit kişilerin menfaatlerinin çakıştığı şeklinde algılanmamalıdır. Elit grubun amacı halkın menfaati için çalışmaktır.

Dye ise Seçkinler Modeli'ni şöyle ifade etmiştir (Dye, 2011: 20-21):

- Bütün toplumlarda yönetenler ve yönetilenler olmak üzere iki sınıf vardır. Yönetenler güce sahip olan azınlık grubu, yönetilenler ise güce sahip olmayan çoğunluk grubu ifade etmektedir. Bu bölünmenin sonucu olarak da az sayıdaki seçkin, toplumsal değerleri topluma vermektedir.
- Bu iki grup birbirinden farklıdır. Yönetici seçkinlerin gücü toplumun üst sosyo-ekonomik katmanlarından gelmektedir.
- Yönetenler toplumsal sistemin temel değerleri ve sistemin korunması adına görüş birliği içerisinde hareket etmektedir.
- Kamu politikası kitlenin taleplerini yansıtmaz, buna karşın seçkinlerin egemenlik anlayışlarını yansıtır.
- Kamu politikasında değişim, devrimsel olmaktan çok aşamalı olacaktır.
- Yönetenlerin yönetilenlere etkisi, yönetilenlerin yönetenlere olan etkisinden daha fazladır.
- Yönetilenler arasında sadece temel seçkin birliğini kabul edenler yönetim çevrelerine kabul edilebilirler. Bu geçiş düzeni koruma ve devrimden kaçınmak için yavaş ve sürekli olmak zorundadır.

Bu yaklaşım, siyasal sistem içerisinde yönetici elit grubun kamu politikalarını nasıl etkilediği ve oluşturduğu üzerinde durmaktadır. Bu yaklaşım ayrıca seçkinlerin kendi arasındaki rekabetin olduğunu da kabul eder fakat rekabetin dar alanda geçtiğini ve seçkinlerin anlaşmazlıktan çok, birbirleriyle anlaşma eğiliminde olduğunu öne sürer (Tamzok, 2007: 47).

1.5.5. Siyasal Sistem Modeli

Siyasal sistem analizinin gelişmesine en büyük katkıda bulunan isim David Easton'dur (Saybaşıllı, 1999: 44). Bu yaklaşıma göre, siyasal sistemin etrafında yükselen beklentiler ve taleplere karşılık siyasal çevrenin verdiği tepkiler sonucunda kamu politikalarının şekillendiği düşünülür. Kamu politikalarını oluşturduğu çevreden soyut düşünmek, yapılan çalışmaların çıktı bakımından hatalı ve eksik olması sonucunu doğuracaktır. Bu yüzden siyasi otorite, içinde bulunduğu toplumsal konjonktürün durumuna ve taleplerine göre kamu politikaları çalışmalarını dikkate almak zorundadır.

Sistem Teorisi, kamu politikalarını politik sistemin bir çıktısı olarak ele almaktadır. Politik sistem; talepler, kamu politikası ve çevreden oluşmaktadır. Buradaki talepler bireyler veya gruplardan gelmektedir. Sistem yaklaşımı çerçevesinde bu bireylerin ve grupların neler yapabileceği öngörülmeli ve kamu politikalarındaki özel yerleri tespit edilmeye çalışılmalıdır (Çevik, 2010: 110). Bu girdiler siyasi sistem içinde ele alınarak kamu politikası şeklinde çıktılarına dönüştürülmelidir. Elde edilen bu çıktılar siyasal sistem dışındaki çevreyi ve sistemleri şekillendirebilir. Sonuç olarak sistem modelinde girdiler, çıktılar ve çevre arasında süreklilik arz eden bir mekanizma oluşur.

1.5.6. Rasyonel Yaklaşım Modeli

Rasyonel Yaklaşım Modeli yarışmacı piyasa şartlarının, politika sürecine uygulanmasıdır (Hill, 2009: 91). Bu yaklaşıma göre, toplum kazanımları maliyetlerinden fazla olan politikalar seçilmelidir. Maliyet fayda analizi gözetilmeli ve maliyeti faydasından fazla olan politikalardan kaçınılmalıdır. Dolayısıyla rasyonel yaklaşımda, bir politika gerçekleştirilmeden önce tüm boyutları ile eksilerinin ve

artılarının hesaplanması gerekir. Fakat bunun için toplumun tüm tercihlere göre politik ağırlıkları bilinmelidir. Buna göre tüm politik alternatifler ortaya konulmalı, her politik alternatifin sonuçları hesaplanmalı, fayda maliyet hesabı yapılarak en iyi politik alternatif tercih edilmelidir. Bunun için gerekli kapasite ve zamanın varlığının olup olmadığı rasyonel yaklaşım için bir soru işaretidir.

1.5.7. Kamu Tercihi Modeli

Kamu Tercihi Modeli, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, yöntem ve varsayımlara dayalı olarak açıklamaya çalışmaktadır (Kızılböğ, 2012: 105). Kamu Tercihi Modeli'nin özü neo-klasik ekonomik modele dayanmakta ve bunun siyaset bilimine uygulanmasıyla doğmaktadır. Bu model politikacı, seçmen, siyasal parti ya da bürokratların davranışlarını ekonomik kaygı ve davranışlar bazında ele almaktadır. Örgütleri ya da vatandaşları kendi çıkarları çerçevesinde hareket eden birimler olarak tanımlamaktadır. Bu modele göre, devlet ya da kamu örgütleri toplumsal faydayı değil kendi çıkarını düşünerek hareket eden mekanizmalardır. Buna politikacıların veya siyasi partilerin seçilme kaygısıyla oluşturdukları politikalar örnek olarak verilebilir.

Kamu Tercihi Modeli, bireyin politika alanında piyasada olduğundan farklı davrandığı düşüncesine karşı çıkmaktadır. Söz konusu model, bütün politik aktörlerin, seçmenlerin, vergi mükelleflerinin, yasa yapıcıların, bürokratların, çıkar gruplarının, siyasi partilerin ya da hükümetlerin, aynı piyasa koşullarında olduğu gibi kendi kişisel çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıklarını ileri sürmektedir (Dye, 2011: 22-23). Kuramın en önemli kurucularından James Buchanan'a göre "Kamu Tercihi Kuramı, insanların bütün davranışsal kapasitelerinde rasyonel birer çıkar maksimizasyonu olarak görülmesi gerektiğinin 'keşfedilmesi' ya da 'yeniden keşfedilmesi' şeklinde özetlenebilir" (Buchanan 1980, Akt: Howlett, Ramesh ve Perl 2009: 32). Kamu Tercihi Modeli özetle, demokratik olarak seçilmiş görevlilerin, halkın değil kendi çıkarlarının peşinde olduklarını ileri sürerken, aynı zamanda, daha az devletin daha iyi devlet olduğu yargısına vurgu yapmaktadır.

1.6. Uluslararası Örgütlerin Kamu Politikalarına Etkisi

Her toplumsal, siyasal ve ekonomik kurumda olduğu gibi, uluslararası örgütlerin ortaya çıkması ve günümüzdeki haline gelmesi bir anda kendiliğinden olmamıştır. Belirli bir tarihsel süreç içerisinde yaşanan olaylar ve aşamalardan sonra gerçekleşmiştir. Bu bakımdan, uluslararası örgütlerin kökenlerini antik çağda ki şehir devletlerine kadar götürmek mümkündür. Eski çağlardaki devletlerarası örgütlenme tipleri içerisinde günümüzdeki uluslararası örgütlere benzer ilk yapılara eski Yunanda, şehir devletleri arasında rastlanılmaktadır. Bu birliklerin ilki dini nitelikler üzerine yapılan mutabakat sonucu oluşturulan "amphictyony"¹ dır. İkincisi ise, dini konular dışında askeri ve siyasi alanda kurulan "symmachiai"² dır (Çağırın, 2014: 29). Kökleri bu kadar eski anlaşmalara dayanmasına rağmen günümüzde etkin olarak faaliyet gösteren modern anlamdaki uluslararası örgütlerin kurulması ise, 1648 yılında yapılan Westphalia Antlaşmasına³ dayanmaktadır (Özen, 2012: 4). Evrensel imparatorluklara karşı "ulus-devletin" zaferini simgeleyen bu anlaşma, egemen ve eşit devletlerden kurulu bir dünya düzenine dayalı sisteme doğru gidişi simgelemektedir. Westphalia sonrasında, 1715 Utrecht Anlaşması, 1789 Fransız Devrimi, 1815 Viyana Kongre Sistemi, 1840 Anayasallaşma Reformları, I. Dünya Savaşı, II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki dönemde yaşananlar, hep bu süreci güçlendiren gelişmeler olmuşlardır. Bu süreçlerle beraber çok uluslu imparatorluklar birer birer çökerken yerlerine çok sayıda ulus devlet meydana gelmiştir. Ulus devlet modeli zaman içerisinde önce bütün kıtaya daha sonra da dünyanın geri kalanına kısmına yayılmış ve bütün dünya Avrupa menşeli bir siyasi yapılanma süreci içine girmiştir (Çağırın, 2014: 37). Böylece, ulus devletlerin oluşmasıyla uluslararası örgütlerin kurulması için gerekli şartlar sağlanmıştır.

Egemen ve eşit olduğu varsayılan devletlere dayanan bu yeni sistemde, devletler güvenlik kaygısıyla karşı karşıya kalmışlar ve bunun sonucunda güvenlik sorunları tüm dünyada gündem oluşturmuştur. Ancak, uluslararası örgütlerin var oluşunun temelinde güvenlik sorunları kadar siyasi, iktisadi ve teknolojik gelişmelerde yer almaktadır. Bu

¹ "Amphictyony" kelimesi günümüzde anlam olarak "komşular" kelimesine karşılık gelmektedir.

² "Symmachy" kelimesi "ittifak ve askeri yardım andlaşması" manasını taşımaktadır.

³ Westphalia Antlaşması, 1648 yılında Avrupa'da 30 Yıl Savaşlarını sona erdiren önemli bir antlaşmadır. Uluslararası ilişkiler literatüründe bu antlaşma modern uluslararası düzenin başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir.

ve buna benzer sorunlar karşısında, devletler uluslararası örgütler kurarak çözüm arayışına gitmişlerdir. Fakat Westphalia Anlaşması ile başlayan uluslararası düzenin ya da başka bir deyişle devletlerarası düzenin tam manası ile gerçekleşmesi özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında II. Dünya Savaşı'nın ardından, uluslararası örgütler birbiri arkasına kurulmasıyla gerçekleşmiştir

Anlatmaya çalıştığımız bu tarihsel gelişim süreci, "uluslararası örgütlerin nasıl, niçin ortaya çıktıkları" sorularına yanıt ararken göz önünde bulundurulması gereken önemli gelişmelerdir. Fakat bu unsular bize uluslararası örgütlerin niçin var olduklarını ve nasıl ortaya çıktıklarını tam olarak açıklamaz. Bu soruların cevabının iktisadi, siyasi, teknolojik ve hukuki zeminde ayrı ayrı aramak gerekmektedir. Ancak, hangi açıdan konuyu ele alırsak alalım uluslararası sistemde kurulan bu örgütlerin amaçları doğrultusunda ulus devletleri etkiledikleri, şekillendirdikleri ve dizayn ettikleri günümüzde yadsınamaz bir gerçekliktir. Yani aslında özünde anlatmaya çalıştığımız şey hiç bir iktisadi, siyasi, yönetsel ve hukuki gelişmenin durup dururken kendiliğinden ortaya çıkmayacağı olgusudur. Dolayısıyla uluslararası örgütlerde zaman içerisinde kendiliğinden ortaya çıkan yapılar değildirler. Belli süreçlerin, belli amaçların sonucunda ortaya çıkan yapılardır.

Uluslararası örgütler, onları kuran üye devletlerin dışında ayrı ve bağımsız varlıklar gibi görünseler de bu kuruluşların faaliyetleri üye ülkelerin tercihlerinden tamamen ayrı olarak değerlendirilemez. Uluslararası örgütlerin belli ölçüde kendilerini kuran gelişmiş ülkelerin arzu ve etkileri doğrultusunda hareket ettikleri söylemek gerekir. Bu bağlamda, dünyada ve Türkiye'de uluslararası örgütlerin makro düzeydeki politikaları irdelenirken bu örgütlerin gerek tarihsel çıkış noktaları gerekse de kurucu devletlerin güdümünde faaliyet gösterdikleri ve uluslararası sistemin devamı için vazgeçilmez bir nitelik taşıdıkları göz önünde bulundurulması gereken önemli bir noktadır.

1.6.1. Uluslararası Örgütlerin Dünyada ki Kamu Politikalarına Etkisi

Klasik sömürgecilik dönemlerinde uluslararası örgütlere fazla ihtiyaç duyulmazken ulus devletlerin oluşumunun tamamlanmasının ardından gelen yeni

dönemde güçlü uluslararası kuruluşlar fazlasıyla ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim bu durumun bir sonucu olarak 1815-1914 yılları arasında kurulan örgüt sayısı 49'u bulmuştur. Bunların 28 tanesi daha sonra çeşitli sebeplerle ortadan kalkmıştır (Çağırın, 2014, 51). Bu dönemde kurulmuş olan örgütler, günümüzdeki uluslararası örgütlerden ziyade daha çok idari ve teknik işbirliği çerçevesinde kurulmuş siyasi meselelerle doğrudan ilgilenmeyen organizasyonlar şeklindedir. Bu yüzden modern anlamda uluslararası örgütlerin ortaya çıkışında bu dönem daha çok hazırlık aşaması olarak niteleyebiliriz. Uluslararası örgütlerin etkin olarak siyasal süreçlerde rol alması ise II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmelerle olmuştur. Savaşın ardından devletler ekonomik çıkarlarını elde etmelerinin yolunu çatışmadan değil, aksine işbirliği yapmaktan geçtiğini kanısına varmışlardır (Baharçipek, 2011: 236). BM, IMF, WB, OECD vb. kuruluşlar savaşın hemen ardından, devletlerarası bu işbirliğini yönlendirmek amacıyla kurulmuşlardır. Bu değişim bir sonucu olarak, eski sömürgeci devletler bağımsız ve az gelişmiş ülkelerle olan ilişkilerini artık farklı kural ve yöntemlerle yürütmek zorunda kalmışlardır.

Bu değişen anlayışla birlikte sermaye ihracının sürdürülmesi ve elde edilmiş ayrıcalıkların teminat altına alınabilmesi için hızlı, etkin ve verimli çalışan bürokratik yapının kurulması bir zorunluluk halini almış ve az gelişmiş ülkeler dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel biçimlendirilme maruz kalmıştır. Bu kapsamda, küresel düzeyde politika aktarımının en başat aktörlerinden olan BM, IMF, WB, OECD ve EU gibi uluslararası örgütler hegemon güçlerin oluşturdukları fikirlerin, programların, politikaların yayılmasında ve kurumların uluslararası düzeyde koordine edilmesinde giderek artan bir rol almışlardır. Bu örgütler, ulusal politika yapıcılarının milli politikalarını, verdikleri kredilere ekledikleri koşullarla doğrudan; hazırladıkları raporlarındaki bilgi ve politikaların yayılmasını ise dolaylı olarak gerçekleştirmişlerdir (Serbest, 2015: 81). Böylece hem doğrudan hem de dolaylı olarak süreçte aktif rol oynamışlardır.

Uluslararası örgütlerin politika sürecinde etkinliklerini arttırmasında ayrıca pek çok unsur etkili olmuştur. Bu unsurlardan ilki, çok ucuz ve uygun koşullarla verdikleri krediler ve bu kredilere ekledikleri koşullardır (Minogue ve arkadaşları, 1998: 43).

Uluslararası örgütler verdikleri kredilerin onaylanmasının bir koşulu olarak, borç alan ülkenin belli politikaları uygulamaya koymasını istemiş ve bu çoğunlukla başarılı sonuçlar vermiştir (Dolowitz, 2000: 1). Uluslararası örgütlerin politika transferini kolaylaştıran ikinci unsur uluslararası anlaşmalar, protokoller vb. metinler olmuştur (Minogue ve arkadaşları, 1998: 51). Bunun en güzel örneklerinden birisini imzalanan anlaşmalardan dolayı üyeleri üzerinde yaptırım gücüne sahip olan EU'da görmekteyiz. Üye ülkelerin yanı sıra potansiyel adaylarda EU'nun ticaret, sanayi, istihdam, tarım ve para politikası gibi birçok alanlardaki düzenlemelerine uyarak gereğini yapmak ve EU'nun bu düzenleme yetkisini kabul etmek zorundadır. Fakat zorlama uluslararası örgütlerin uygulamalarını yaymak için kullandıkları tek yaklaşım değildir. Bu bağlamda, uluslararası örgütlerin etkinliğini attırmasına yardımcı olan diğer bir unsur; medya, raporlar, konferanslar, paneller vb. yöntemlere çağrıda bulunarak gönüllük esası ile hükümetleri etkilemeye çalışmak olmuştur (Evans, 2004: 44). Uluslararası örgütlere yardımcı olan bir başka unsur ise, uluslararası toplumun baskısı olmuştur. Bir politika üzerinde uluslararası toplumun uzlaşmaya varmasıyla, uzlaşmaya katılmayan devletler kendilerini zaman zaman baskı altında hissetmişlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Devletin imajının olumsuz etkilememek ve uluslararası örgütlerin raporlarında düşük performanslı görünmemek için başlangıçta uzlaşmaya yanaşmayan bu devletler, bazen uzlaşmacı olmak zorunda kalmışlardır.

Gerek bu koşullar altında gerekse küreselleşme olgusunun etkisiyle uluslararası örgütlerin ulus devletler üzerinde etkisi günden güne daha da artmaktadır. Bu örgütlerin ortaya koydukları politikaların başarı düzeylerini tartışmaksızın; birçok ülke, uygulanan politikaların doğruluğuna, sorgusuz sualsiz inanma güdüsü içerisinde olmuştur. Ülkelerin geri kalmışlık algısı, uluslararası düzeyde kabul görme isteği, uluslararası kuruluşlara üyelik süreci, uluslararası kuruluşlarla yürütülen ilişkiler ve uluslararası alanda yapılan anlaşmalarda bu algıdaki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hegemon güçler tarafından uluslararası örgütler aracılığıyla dizayn edilmesine zemin hazırlamıştır.

1.6.2. Uluslararası Örgütlerin Türkiye'de ki Kamu Politikalarına Etkisi

Ülkelerin yönetim yapısının şekillenmesi, tarihi geçmişlerinin yanı sıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Türkiye Cumhuriyeti özelinde de durum böyle olmuştur. 1699-1792 arasındaki dönemde yavaş yavaş toprak ve uluslararası alanda etkinliğini kaybetmeye başlayan Osmanlı İmparatorluğu ardından birçok ulus devlet bırakmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun çökmesi ile birlikte, Ekim 1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyeti ise Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır (Tatar, 2006: 21). Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, Osmanlı'dan devralınan mirasın aksayan yönlerinin onarılması ve geliştirilmesine önem verilmiştir. Bunun sonucunda da Cumhuriyet adına uluslararası düzeyde politik, ekonomik ve yönetsel alanda hızlı bir etkileşim süreci başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi ile ilgili gereksinimler özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra kendini daha fazla hissettirmeye başlamıştır. Bununla beraber, Türkiye bu dönemde Woods anlaşması⁴, devalüasyon, dış ticaretin serbestleştirilmesi, IMF ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) çerçevesinde belirlenen dünya sisteminin istekleri ile karşı karşıya kalmıştır (Güler, 2003a: 20-21). Bunun üzerine, Türk kamu yönetiminde gereken düzenlemelerin yapılabilmesi için dönemin hükümetlerinin görevlendirmesiyle yabancı uzmanlar ve uluslararası kuruluşlar tarafından çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Neumark Raporu, Barker Raporu, Gruber Raporu, Martin-Cush Raporu, Baade Raporu, Chailloux-Dantel Raporu ve Podol Raporu bunlar arasında sayılabilir. Fakat yapılan bu çalışmalar istenilen başarı düzeyini yakalayamamıştır.

Yabancı uzmanlara ve uluslararası örgütlere hazırlanan raporlar dönemi sonrasında, Türkiye Cumhuriyeti'nin UN, WB, IMF, OECD ve EU gibi uluslararası kuruluşlarla doğrudan ilişkiye geçmesiyle fazla uzun sürmemiştir. İlk önemli adımı 26 Haziran 1945 yılında ABD, Sovyetler Birliği, İngiltere, Fransa ve Çin Halk Cumhuriyeti liderliğinde oluşturulan, UN'na Türkiye'nin kurucu üye sıfatıyla

⁴ Woods Anlaşması, İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1944'te Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansında imzalanan "Uluslararası Para Anlaşması" ile uluslararası ödemelerde sabit kur esasının benimsendiği bir anlaşmadır. Anlaşmaya katılan her ülkenin parasının değerinin, dolar esas alınarak saptanması kabul edilmiştir.

katılmasıyla gerçekleşmiştir (Dışişleri Bakanlığı 2016, <http://www.mfa.gov.tr>). Nitekim bu katılımın ardından 8 Mayıs 1951 yılında Türkiye ile UN teknik yardım anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma çerçevesinde yönetim ile ilgili sorunlara çözüm getirebilmek ve kamu yönetimi öğretimi geliştirmek için çeşitli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan bazılarını; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulması, burslar verilerek yurt dışına öğrenciler gönderilmesi ve yabancı uzmanlar danışmanlık yapması olarak sıralayabiliriz (Mıhçıoğlu, 1998: 1-8). Türkiye uluslararası örgütlerle eklemlenmesi bu sürecin arkasından devam etmiş ve 11 Mart 1947 yılında WB üyeliğini gerçekleştirmiştir. WB ile Türkiye arasında 1950 yılından bu yana toplam 170 kredi anlaşması yapılmıştır. 1980'li yıllara kadar genel olarak reel sektördeki somut işler kredilendirilirken, bu kurumun kredileri 1980'li yıllardan sonra doğrudan devlet örgütlenmesi üzerine yoğunlaşmıştır (Güler, 2003: 3). Türkiye'nin IMF ile ilişkileri ise 11 Mart 1947'de IMF'nin kurulmasından bir yıl sonra Türkiye'nin üye olmasıyla başlamıştır. Bu üyelikle birlikte, IMF ile toplamda günümüze kadar 19 adet Stand-By anlaşması imzalanmış ve çeşitli krediler temin edilmiştir. IMF'nin az gelişmiş ülkelere birlikte Türkiye'ye verdiği kredilerin en önemli özelliği koşullu olmasıdır. Koşulluluk mekanizması IMF kredilerinin, hükümet niyet mektuplarında taahhüt edilen politikaların izlenmesi şartıyla dilimler halinde serbest bırakılmasını ifade etmektedir (IMF Niyet Mektubu, 1999). Başka bir deyişle, Türkiye'nin kurumdan kredi alma koşulu, IMF'nin ön gördüğü kamu politikaların gerçekleştirmesine bağlıdır (IMF Niyet Mektubu, 2002). Türkiye'nin üyelik sürecindeki bir diğer halkayı OECD oluşturmaktadır. ABD ve Kanada'nın oluşturdukları Marshall Planı'nın eşgüdümünü sağlamak amacıyla 1947'de kurulan bu teşkilata Türkiye kurucu üye statüsünde 1961 yılında katılmıştır (Dışişleri Bakanlığı 2016, <http://www.mfa.gov.tr>). Örgüt Türkiye özelinde her iki yılda bir yaptığı ekonomi incelemelerin dışında birçok inceleme gerçekleştirmektedir. Kurum ekonomik amaçlarla kurulmasına rağmen, üye ülkelerin politika deneyimlerini karşılaştırabilecekleri, en iyi mevzuat ve uygulama yöntemlerini belirleyebilecekleri, ulusal ve uluslararası politikalarda eşgüdümü sağlayabilecekleri bir platform oluşturmayı amaçlamaktadır (Dışişleri Bakanlığı 2016, <http://oecd.dt.mfa.gov.tr>). Türkiye'nin yakın ilişki içerisinde olduğu uluslararası örgütlerden birisi de EU'dur. Türkiye henüz üye olmamasına rağmen üyelik koşullarını gerçekleştiren kadar geçerli olacak ortaklı rejimini, 12 Eylül 1963 yılında imzalanan

Ankara Antlaşması ile oluşturulmuştur. EU-Türkiye arasındaki bu ilişkiler Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklık Belgeleriyle yürütülmektedir. "Katılım Ortaklık Belgeleri, aday devletin üyelik hazırlıklarına yardımda kullanılacak bir dizi politika aracının temelini oluşturmaktadır" (Akdoğan, 2008: 183). Bağlayıcı bir hüküm olmamakla beraber, komisyon tarafından hazırlanan her Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşılık olarak, aday ülkenin bir ulusal program hazırlanması beklenir (Avrupa Birliği Bakanlığı 2016, <http://www.ab.gov.tr>). Ulusal programlarda, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği kapsamında gerçekleştirmesi gereken yasal ve politik taahhütler yer almaktadır (Akdoğan, 2008: 184). EU bu yolla daha üyelik sürecinde ülkeleri ve onların ulusal politikalarını etkisi altına alır.

Genel hatlarıyla yukarıda anlatmaya çalıştığımız bu etkileşim süreci gerek dönemsel koşullarının doğurduğu gerekse devletin tercihleri sonucunda oluşmuştur. Devletin idari reform seferberliğinin temel amacını dış yardım, doğrudan yabancı yatırım, kredi ve istikrar akışının aksamaz yürütülme olduğu söylenebilir (Güler, 1996: 42). Ekonomik, siyasal, yönetsel alanda yapılan dönümüşümde kuşkusuz Türkiye adına bu faktörler oldukça etkilide olmuştur. Fakat yaşanan bu değişim uluslararası örgütler açısından değerlendirildiğinde; Türkiye gibi az gelişmiş bir ülkede kapitalist gelişmeleri yerine getirmeyi ve oluşturulan politikaların devamlılığını sağlayacak bir batı tipi bürokratik yapı yaratılması makro düzeyde gerçekleştirilmek istenen en temel hedeftir. Böylece iyi yönetilen bir ülkede kriz ihtimali azalacak, sermaye ihracı artacaktır. Bu hedef doğrultusunda, OECD ve BM'nin belli politikalarını dünya çapında uygulanmasını teşvike yönelik olarak ciddi efor sarf ettiği bilinmektedir. Aynı şekilde IMF ve WB'nin gelişmekte olan ülkelere mali destek sağlama ön koşulu olarak idari ve ekonomik sistemlerinde reform yapılmasını zorunlu tutması Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere zorlayıcı bir baskı oluşturmaktadır (Şahin, 2007: 62).

Temel olarak bu örgütlerin yönetimin güçlendirme, değiştirme arzuları günümüzde de hala devam etmektedir. Fakat yapılan çalışmalarda metotsal farklılıklar da gözlemlenmektedir. 1945-1980 yılları arasında idari reform temalı çalışmalar, kalkınma yardımları ve teknik yardımlarla sağlanmaya çalışılmıştır. 1980-1990 yılları arasında kalkınma yardımlar ve teknik yardımların yerini teknik işbirliğine bırakmıştır.

Bu süreçte gelişmekte olan ölkeler gelişmiş ölkelerin arasında işbirliği artırılmak hedeflenmiştir. 1990 sonrasında işletilmek istenen yöntem ise kurumsal kapasite gelişme olmuştur. Araçların dönüşmesinde ekonomik konjonktör, sahadan el edilen deneyimler ve istenilen başarı düzeyine ulaşılamaması gibi sebepler neden olmuştur. Yani özetlemek gerekirse, makro amaçlar değişmemiş yöntemler farklılaşmıştır. Bu noktada, 1990 sonrası etkin olarak uygulanmaya çalışılan kurumsal kapasite geliştirme kavramına ve çalışmaları bakmak günümüzde yaşanan süreci anlamız açısından bize yardımcı olacaktır.

1.7. Uluslararası Örgütlerin Bir Politik Müdahale Aracı Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme Yaklaşımı

Geçmişten günümüze toplumlar devletin hizmetlerini daha hızlı, etkin ve kaliteli bir şekilde yerine getirilmesini talep etmişlerdir. Bu talep karşısında politika yapma gücünü elinde bulunduran devlet yöneticileri ise bu amaç doğrultusunda sürekli kamu politikaları üretmiş veya üretilmiş olan politikaları transfer etme ihtiyacı hissetmişlerdir. Fakat özellikle ulus devletin ortaya çıkmasıyla ve uluslararası sistemin kurulmasıyla birlikte gelişmemiş veya gelişmek olan devletler, gelişmiş ölkelerin yapmış olduğu politikaları taklit eder veya onların oluşturdukları uluslararası örgütler vasıtasıyla kendi ulusal politikalarını tayin eder bir duruma gelmişlerdir.

Günümüzde yaşanan bu etkileşim sürecinin de politika transferlerinin, içeriden ya da dışarıdan istekle benimsenmesi; öğrenme yoluyla gönüllü kabulü ya da dayatma yoluyla zorla alınması şeklinde gerçekteleştiği görölmektedir. Politika transferi ile ilgili genel kabul gören kanı ise, benimsenen politikaların dışarıdan zorla değil, içeriden gönüllü olarak alındığıdır (Demirci, 2010: 144). Fakat gerçekte aslında tam da böyle değildir. Türkiye gibi gelişmekte olan ölkeler açısından bakıldığında, IMF ya da WB sundukları kredilerle, kendi istedikleri politikaları dayatması; EU'nun uyum süreci kapsamında ölkelere izlenmesi gereken yol haritalarını çizip, yapılması gerekenleri tek tek tanımladığı düşünöldüğünde, transfer edilen bu politikaların içeriden istekle gönüllü olarak benimsenmesinden çok, dışarıdan dayatma yoluyla benimsetildiği görölmektedir. Bu kapsamda uluslararası örgütler tarafından dayatılan ya da teşvik edilen unsurların incelenmesi, bu unsurların belirlenme sürecinin irdelenmesi ve uluslararası örgütlerin

politika aktarımında etkili olabilmek için kullandıkları araçların irdelenmesi günümüzde yaşanan gelişmeleri anlamamız açısından önemlidir.

Uluslararası örgütlerin 1945-1980 yıllarının yaygın olarak kullanılan kavramı ulusal kalkınma ve idari reform olmuştur (Kerman ve arkadaşları, 2014: 147). 1929 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından, liberal devlet anlayışı çökmüş ve krizin aşılması için Keynesyen politikalar benimsenmiştir. Fakat 1939-1945 yılları arasındaki II. Dünya Savaşı yaşanması bu politikaların savaş sonrası uygulanmasını gerekli kılmıştır. Krizin ardından yaşanan bu zorunlu değişimle birlikte, devlet bütün toplumsal yaşamı düzenleyici aynı zamanda da ekin müdahaleci olmuştur (Aslan, 2012: 27). Devletin toplumsal yaşama üretici ve düzenleyici olarak katılmasının doğal bir sonucu olarak, bürokrasi yapı büyümüş ve toplumsal yaşamda etkin bir unsur olmuştur. Devletin bizzati bir kapitalist gibi piyasaya girmesi beraberinde devletin etkinlik sorununu ortaya çıkarmıştır. Nitekim II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan uluslararası örgütler uluslararası düzende kapitalist sistemin gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde idarenin sorunsuz işleyebilmesi idari reform anlayışın benimsemişlerdir. Devlet işlerinde ortaya çıkan aksamalar idari reform çalışmalarıyla düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu dönemin temel yaklaşımları; modernleşme, ulusal kalkınma, öncü devlet, lokomotif bürokrasi olmuştur (Güleç, 2008: 48). İdari reformlar ise uluslararası örgütler tarafından tasarlanmış ve batı tarzı bir örgütlenme modeline doğru gidilmiştir. Bu dönüşümün finansmanı ise genellikle dış kaynaklarca sağlanmıştır. İdari reform çerçevesinde raporların hazırlanması, kurumların inşa edilmesi, bürokrasinin dönüştürülmesi ve ulusal politikaların belirlenmesinde hep uluslararası örgütler etkin olmuştur. Geri kalmış veya az gelişmiş ülkelerin insanlarına da teknisyenlik rolü biçilmiştir (Altunok, 2011: 241). 1945-1980 arası dönemde ayrıca, ekonomik kalkınmayla birlikte kültürel, kurumsal ve siyasal batılılaşmanın da geleceği kabul edilmiştir.

1973 yılına gelindiğinde ise petrol krizi yaşanmış ve etkileri 1980 yılına kadar sürmüştür. Krizi aşmakta Keynes'in ortaya koymuş olduğu politikalar ve müdahaleci devlet anlayışı başarılı olamamıştır. Petrol krizinin ardından devlet müdahalesini tamamen dışlayan (Neo-liberal) politikalar izlenmiştir. 1980-1990 popüler kavramları

böylelikle küreselleşme, özelleştirme, serbest piyasa ekonomisi ve yapısal uyarlama olmuştur (Kerman ve arkadaşları, 2014: 147). Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin dönüştürülmesi için teknik işbirliği anlayışı benimsenmiş; gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkeleri örnek almaları arzulanmıştır. 1945-1980 dönemin yaygın olarak kullanılan kavramları, ulusal kalkınma ve idari reform anlayışı bu dönemde eleştirilmiştir. 1980'lerin başlarından bu yana uluslararası örgütler sağladıkları dış yardımın ön koşulu olarak dayatılan ya da teşvik edilen unsurlar kapsamında; gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeleri piyasa politikaları benimsemeye, dünya ekonomisiyle daha fazla bütünleşmeye, ticaret ve işgücü piyasalarını serbestleştirmeye, kamu teşebbüslerini özelleştirmeye ve ülke ekonomilerini yabancı yatırımlara açarak bu alanlarda bu ülkeleri değişime itmişlerdir (Serbest, 2015: 80). Serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme beraberinde devletin yeniden yapılandırılmasını ve işlevlerinde daralmayı zorunlu kılmıştır.

Her iki dönemde de anahtar kavramlar ve işleyiş mekanizması değişmiş olmakla birlikte tek yönlü bir belirleyici işleyişle aktörler ve yöntemler aynı kalmıştır. "Çünkü idari reform merkezinde yürütülen kalkınma yaklaşımı gibi 1980 sonrası yapısal uyum şablonlu reform çalışmaları da uluslararası örgütlerin güdümünde ve orijininde gerçekleştirilmiştir" (Kerman ve arkadaşları, 2014: 148). 1990 ve sonrasındaki dönemin anahtar kavramı ise bu yüzden kapasite geliştirme olmuştur. 1980-1990 arası dönemde uygulanan politikaların sonucu devlet işlerinde küçülme isteği, devleti özel sektör karşısında güçsüzleştirmiştir. "Devletin etkinlik sorunu, bu etkinliği sağlamak için uygun örgütlenme ihtiyacı ve yönetim sistemlerinin eksikliği, devletin sorunları belirleme ve çözmedeki yetersizliği gibi konular eleştirilerin merkezinde yer almıştır" (Kerman ve arkadaşları, 2014). Bu ve buna benzer eleştiriler, daha etkili bir kamu yönetiminin geliştirilmesi ihtiyacını ve reformların daha etki bir şekilde yerine getirilmesini gündeme getirmiştir. Bu etkinliği sağlamak adına, kapasite geliştirme kavramı ile süreç eskisi gibi uluslararası örgütlerin güdümünde ve orijininde işletilmek istenilmemektedir. Bu doğrultuda 1990 sonrasında, devlet tekrar güçlendirilmeye çalışılarak, etkin devlet için değişim ve dönüşüm süreci yeniden başlatılmıştır. Kurumsal kapasite inşası ve kapasite geliştirme merkezli sürdürülen yönetsel

alışmalar, reform merkezli ve kamu politikası inşası süreciyle yakın bir ilişki içerisinde yürütölmektedir.

Dünyadaki son zamanlarda yaşanan bu gelişmeler Türkiye'de de benzerlik göstermiş ve kurumsal kapasite geliştirme yaklaşımın politika aracı olarak kullanılması 1990 sonrasında uluslararası örgütlerin bir projesi olarak Türkiye'de uygulamaya konulmuştur. Gerek EU süreci gerekse diğer uluslararası örgütlerin etkisiyle, 1990 sonrası başlayan bu çalışmalar her geçen gün kamu yönetimi alanında artarak devam etmiştir.

Türkiye'de yapılan bu çalışmaların bazı örnekleri şunlardır;

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda yürütölen "Sosyal İçerme Politikaları Alanında Kurumsal Kapasitenin Artırılması Projesi". EU ve bakanlık ortaklığında Kasım 2015 başlayan bu projenin Kasım 2017'de tarihinde tamamlanması hedeflenmektedir. Yapılan çalışmanın temelde iki hedefi vardır. İlki, bakanlığın ve sosyal politika alanından çalışan paydaşların, politika yapma ve uygulama kapasitelerinin geliştirilmesidir. İkincisi ise, sosyal politika alanında politika izleme ve değerlendirme kapasitesinin geliştirilmesidir. Projenin bu hedeflere vararak ulaşmak istediğı nihai amacı ise, istihdam, eğitim ve sosyal içerme politikaları arasındaki bağı güçlendirerek dezavantajlı bireylerin işgücü piyasasına entegrasyonlarını artırmak amacıyla, bakanlığın, paydaşlarının, sosyal politika ve ayrımcılıkla mücadele alanında çalışan mekanizmaların politika yapma, uygulama ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesidir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2016, <http://www.aile.gov.tr>).
- İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde gerçekleştirilen "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesine Destek-Faz II Projesi". Genel müdürlüğün kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine destek verilmesi ve operasyonel kapasitesinin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Proje Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile İngiltere Büyökelçiliğı ve Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) ortaklığında yürütölmektedir. Açılış toplantısı Şubat

2016 tarihinde gerçekleştirilen projenin 15 ay içinde tamamlanması beklenmektedir (Göç İdaresi 2016, <http://www.goc.gov.tr>).

- Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nda yapılan "Orman ve Su İşleri Bakanlığı Personelinin Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi" (Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2013, <http://www.ormansu.gov.tr/>). Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ile gerçekleştirilmiştir. Proje kapsamında çeşitli eğitim programları yapılarak kurumun geliştirilmesi hedeflenmiştir.
- Sayıştay'da gerçekleştirilen "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"⁵. Bu proje 2005 tarihlerinde başlayıp 2007 tarihinde tamamlanmıştır. Proje Türkiye-EU mali işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Dünya'da yapılan bu çalışmaların bazı örnekleri şunlardır;

- Afrika'da Güney Sudan'dan da gerçekleştirilen "Institutional Development and Capacity Building Project" adlı çalışma. Sudan'ın 2012 WB'ye üyeliğinin ardından WB'nin finansmanı ile gerçekleşen bir projedir. Güney Sudan'ın yönetim anlayışını güçlendirmeyi hedeflemektedir (WB 2016, <http://projects.worldbank.org>).
- Doğu Timor'da yapılan "Strengthening Institutional Capacity of the National Parliament in Timor-Leste" isimli proje. Finansmanını EU yaptığı, yürütücülüğünü ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin gerçekleştirdiği bir projedir. Bu proje Ağustos 2011 uygulanmaya başlatılmış Haziran 2015'te tamamlanmıştır. Projenin temel amacı ülkenin parlamentosunun kurumsal kapasitesini güçlendirmektir (European Commission 2016, <http://ec.europa.eu>).

Yapılan ya da yapılmakta çalışmaların örnekleri artırmak mümkün olsa da, çalışmalarda ortak olan nokta şudur ki; çalışmalar uluslararası kuruluşların işbirliğiyle ve desteğiyle gerçekleştirilmektedir. Uluslararası politika belirleyicisi aktörlerin gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki etkinlikleri, 1945 yılında başlayıp günümüze kadar artarak devam etmiştir. Süreçte sadece uluslararası örgütlerin ulusal politikaları

⁵ Bu proje, tezin alan çalışmasında örnek olarak incelenmiştir. Bu yüzden, çalışmanın II. Bölümde Sayıştay kurumu ve kurumda uygulanmış olan "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" hakkında daha detaylı bilgilere yer verilecektir.

belirlemede, bir politikanın yerine getirilmesi için kullanılan araçlar bütünü olarak niteleyebileceğimiz (Eren, 2016: 249), politik müdahale araçlarının zaman içerisinde farklılaştığı anlaşılmaktadır. 1990 yılına kadar kullanılan kavramların araçların geliştiricisi ve tasarlayıcısı uluslararası örgütlerin yegane kendisi olmuştur. Ortaya konulan araçlar "bir model hepsine uyar" anlayışı çerçevesinde uluslararası örgütler orijininde tasarlanmış hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Fakat bu döneme kadar uygulanan politikaların başarı düzeyleri ve sürdürülebilirlikleri tartışıla gelmiştir. Bu tartışmaların başında da uluslararası örgütlerin çoğunlukla politikayı uygulanacağı ülkenin özelliklerini ve koşullarını pek önemsemeden herhangi bir yerdeki uygulamayı "en iyi uygulama" olarak tavsiye ettikleri ya da dayattıkları gelmektedir. Bir başka tartışmada uluslararası örgütlerin varlığından kaynaklanmaktadır; nitekim sol gruplar onları emperyalizmin aracı olarak görürken, küreselleşme karşıtları onları küresel kapitalizmi dayatmakla, piyasa ekonomisini yanlıları ise haklarını baskı altında tutan ve ekonomilerini zaafa uğratan yolsuzluğa bulaşmış elitlerin ve hükümetlerin destekçisi olmakla itham etmektedirler (Woods, 2006: 1, Akt: Serbest, 2015: 85)

Bu ve buna benzer eleştirilerin odak noktasında yer alan uluslararası örgütler, 1990 sonrasında ortaya koydukları kapasite geliştirme kavramıyla gerek kendilerine karşı olan bu direnci kırmak, gerekse de ürettikleri politikaların etkinliğini ve sürdürülebilirliğini sağlamak adına yeni bir anlayışı benimsemişlerdir. Diğer argümanlardan farklı olarak kurgulanan; kurumların kendi kaynaklarıyla kendi yeteneklerini geliştirmesini ön plana çıkaran bu çalışmaların içeriğinin incelenmesi bu yüzden önem arz etmektedir.

II. BÖLÜM

2. KURUMSAL KAPASİTE GELİŞTİRME

Kamu politikası ve uluslararası örgütlerin kamu politikalarına etkilerinden bahsettik. Ayrıca, bu örgütlerin kullandıkları argümanların zaman içerisindeki dönüşümünü aktarmaya çalıştık. Bu bölümde ise, uluslararası örgütlerin son dönemde etkin olarak kullanmaya çalıştıkları kapasite geliştirme kavramına daha yakından bakacağız. Ardından, kavramın kamu politikasıyla nasıl ilişkilendiğine ve bu ilişkilene çerçevesinde, kavramın Türkiye'ye olan yansımalarına değineceğiz.

2.1. Kapasite Geliştirmenin Tarihçesi

1950-1960'larda kullanılmaya başlanan kapasite geliştirme kavramı aslında ortaya yeni çıkmış bir sözcük değildir. Araştırmacılar ve akademisyenler öncelikle kamu idaresinde insan kaynaklarını geliştirmeyi amaçlamışlar ve bundan dolayı bu kavram ilk kez insan kaynaklarını geliştirmek için kullanılmıştır (OECD 2006: 15). Bu geleneksel kapasite geliştirme anlayışı, teknoloji işbirliği yoluyla Kuzey'den Güney'e doğru bir bilgi akışını da sağlamıştır. Ancak, birçok ülkede kötü sonuçlar vermesi yüzünden geleneksel kapasite kavramına yönelik eleştiriler artar hale gelmiştir. Birçok düşünce, gelişmekte olan ülkelerin kendi sürdürülebilir kapasitelerini sağlar hale gelebilmesi için klasik kapasite geliştirme yaklaşımının başarısız olduğu kanısına varmıştır. (DAC 2006; MIWA 2008; ODI 2009, Akt: Freeman 2010: 13). 1990'ların başlarında ise UNDP, teknolojik işbirliğine daha geniş bir boyutta bakılmasını sağlamış ve teknolojik işbirliğinin başarılı yanlarının da olduğunu ortaya koymuştur. Bu bakış açısının bir sonucu olarak 1990'ların sonlarına doğru kapasite geliştirme kavramı popüler bir hale gelmiştir. Kapasite geliştirme gönüllü öncülüğünden uzaklaşmış ve daha profesyonelleşmiştir. Ayrıca bilgi transferi işbirliğiyle desteklenmiş, kapasite geliştirmenin güçlendirilmesine ve sahiplenilmesine odaklanılmıştır.

2005'te Paris Declaration ve 2008'de Accra Agenda'da bu ilkeleri eyleme geçirmek için dile getirilmiş ve UN, WB, Japonya Uluslararası Kalkınma Ajansı (JIDA) ve Kalkınma İşbirliği Direktörlüğü (DAC) gibi birçok uluslararası destekçi bulmuştur. Bu uluslararası organizasyonlar, sürdürülebilir gelişimin, kurum içinde ve kurumun sahip olduğu kaynaklar ile gerçekleşmesi gerektiğini kabul etmişlerdir. Ayrıca, sürdürülebilirliğin organizasyonların kendi içlerinden büyüyen bir değişim işlemi olması gerektiği vurgulanmıştır.

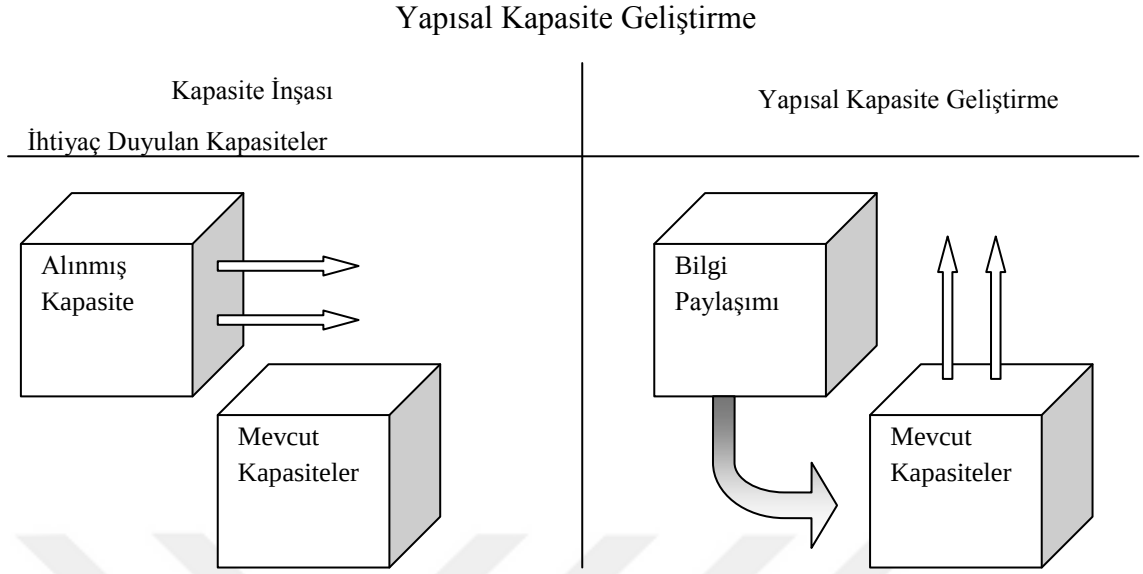
Tablo 2.1: Kapasite Gelişim Sürecinin Aşamaları (Kühl, 2009: 561)

Anlayış	Gelişme Söylemi Kapsamında Meydana Gelme	Anlamı	Amaç	Vurgusu
Kurum İnşası	1950'ler ve 1960'lar	Bir Batı Avrupa Modelli olarak Gelişmekte Olan Ülkelerde Yapısal Kurumların Stok Durumlarını Artırılması	Var Olan Bütçelerin Etkin Kullanılması 'Kamu Yatırımlarının' Programlarının Yönetilmesi	Bireysel Kurumlar
Kurumsal Güçlendirme ve Geliştirme	1960'lar ve 1970'ler	Oluşmuş Yerel Kurumları Yeniden Yapılandırma ve Güçlendirme	Var Olan Bütçelerin Etkin Kullanılması 'Kamu Yatırımlarının' Programlarının Yönetilmesi	Bireysel Kurumlar
İnsan Kaynaklarını Geliştirme	1960'lar ve 1980'ler	Eğitim, Sağlık ve Nüfus Geliştirmeye Dikkat Etmek	Yetkin Vatandaşlar Vasıtasıyla Gelişme	Bireyler
Yeni Kurumsallık	1980'ler ve 1990'lar	Devlet Düzeyindeki Kurumların Güçlendirilmesi, Kamu ve Özel Sektör, Birbirleriyle İlişkileri Birlikte Dış Bağlantılarında Kapsayarak	Başlangıç Noktası Olarak Kurumlarla Beraber, Kapsamlı Yaklaşım Vasıtasıyla Sürdürülebilir Gelişme	Kurumların Ağı, Genel Ekonomik, Sosyal ve Politik Şartları İçeren
Kapasitenin İnşası ve Daha Sonra Geliştirilmesi	1990'lardan Günümüze	Başka Bağlantılı Yaklaşımlar için Genel Kavram; Bireyler, Kurumlar ve Sistemler Düzeyinde Kapasitelerin Desteklenmesi için	Kapsamlı Bir İç kaynaklı Yaklaşım Yoluyla Sürdürülebilir Gelişme	Bireyler, Kurumlar ve Sistematik Kaynak, Genel Ekonomik, Sosyal ve Politik Şartları İçeren

Tablo 2.1'de ki ilerleme süreci kapasite geliştirmenin, 1950'den 1990'lara kadar geçirdiği evrimini göstermektedir. Bu sürecin sonunda aslında kavramın anlamsal olarak genişlendiği gözlemlenmektedir. 1980'lere kadar yapılan çalışmalarda sürdürülebilirlik kavramı, yer almazken 1980'lerden sonra sürdürülebilirliğin yapılan çalışmaların kalıcılığını sağlamak adına vazgeçilmez bir olgu olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca yapılan çalışmalar, başlangıçtan 1980'lere kadar sadece tek başına kurumları ya da bireyleri merkezine alırken; 1980 sonrasında gerçekleştirilen çalışmalar ekonomik, politik ve sosyal şartların da dikkate alınmıştır. 1990 yılına gelindiğinde ise "kapasitenin inşası ve daha sonra geliştirilmesi" anlayışının, 1950'lerden beri kullanılan kavramı en iyi yansıtan ve en kapsamlı kullanılış şekline dnştrdği grlmektedir. Kavram gelinen son noktasında; bireylerin, kurumların, toplumların kapsayan ve bu yapıların desteklenmesi ve geliştirilmesini ön plana çıkartan bir yapı haline gelmiştir.

2.2. Kapasite Geliştirme ile Kapasite İnşası Arasındaki Farklılıklar

İngilizce'deki "capacity building" ve "capacity development" kavramları, Türkçe karşılıklarıyla "kapasite inşası ve "kapasite geliştirme" ifadeleri birbirleri yerine sıklıkla kullanılan ve birbirleriyle aynı anlama sahip oldukları düşünülen iki farklı kavramdır. Literatürde bu iki kavram arasında nasıl bir fark olduğu tartışıla gelmektedir. Kavramlar üzerinde çalışan araştırmacıların belirttiğine göre, kapasite inşası başlangıçta kapasitesi olmayan daha sonra inşa edilerek veya tanımlanarak meydana gelmiş bir yapıyı ifade etmektedir (OECD, 2006: 12; Freeman, 2010: 16-17). Bu tam anlamıyla yukarıdan aşağıya işleyen daha geleneksel bilgi transferi yaklaşımlarını ve tekniklerini benimseyerek çalışmayı anlatmaktadır. "Development" yani gelişim kelimesi her ne kadar kapasite oluşumunu kabul etse de, onu güçlendirmek için var olan kapasitede ne olduğundan çok, onda yeni bir şeyler başlatmayı tercih edip var olan kapasiteyi geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu daha bütünsel bir anlamda cesaretlendirme yoluyla işbirliği yaklaşımına dayanmaktadır (Carlos ve Thomas, 2003: 10).



Şekil 2.2: Kapasite İnşası ve Kapasite Gelişimi Arasındaki Farklılık (Carlos ve Thomas, 2003: 10).

Kapasite inşası ile kapasite geliştirme arasındaki farklılıkları sıralayacak olursak; ilk olarak kapasite inşası yeni bir kapasite yaratmayı ifade ederken, kapasite geliştirme var olan kapasitenin güçlendirilmesine karşılık gelir. İkinci olarak kapasite inşası arz gerektirirken, kapasite geliştirme talep (ihtiyaç) gerektirmektedir. Üçüncü bir farklılık kapasite inşası yukarıdan aşağıya bir yaklaşımken, kapasite geliştirme ortak çalışmaya dayalı bir yaklaşımdır. Kavramlar arasındaki bir diğer farklılık ise kapasite inşası bilgi transferine dayanırken, kapasite geliştirme bilgi yaratmaya dayanır (Freeman, 2010: 19). Birbirinin yerine sıklıkla kullanılan bu kavramlar arasındaki farklılıkları ortaya koyduktan sonra literatürde daha çok kullanılan ve bizimde çalışmamızda sıklıkla kullandığımız ve asıl konumuzu oluşturan kapasite geliştirme kavramının gelişimine ve anlamına daha ayrıntılı bir şekilde ilerleyen satırlarda yer vereceğiz.

2.3. Kapasite Geliştirmenin Kavramsal Çerçevesi

Kapasite geliştirme kavramının gelişimine ve literatürdeki ayrıma vurgu yaptık ama henüz kavramın anlamına ayrıntılarıyla değinmedik. Bu aşamada kavramın anlamına değineceğiz. Fakat bu anlama ilişkin bilgiyi, akademik literatürde yapılan tanımlarla, kavramın uygulayıcısı ve geliştirici olan OECD, UNDP, WB ve EU gibi

uluslararası örgütlerin kavrama ilişkin bakış açılarını ayırarak yapacağız. Bu yüzden kavramsal çerçeveyi ilgili literatür ve uluslararası örgütlerin kavrama bakışı olarak iki alt başlıkta inceleyeceğiz.

2.3.1. İlgili Literatür

Günümüzde kapasite adıyla kullandığımız kelimenin kökü Fransızcada alabilme, yapabilme gücü, sığa anlamındaki "capacité" ve yine Latince alabilen, hacimli, sığdırılan sözcüklerini karşılayan "capax-capac" kelimelerinden gelmiştir. TDK ise kapasite sözcüğünün, Fransız kökenli bir kelime olduğunu; "bir şeyi içine alma", "sığdırma sınırı", "kapsama gücü", "bir işletmenin üretim miktarı" ve "anlama ve kavrama yeteneği" anlamlarında kullanıldığını belirtmektedir (TDK 2015, <http://www.tdk.gov.tr>). Literatürde yer alan kavrama yönelik araştırmacıların ve akademisyenlerin yaptıkları tanımlar ise şöyledir: Brinkerhoff ve Morgan'a göre kapasite; "bir yapının varlığı, uyumu ve işlevlerini yerine getirebilmesini sağlayan davranış, beceri ve ilişkilerin bütünüdür" (Brinkerhoff ve Morgan, 2010: 4). Fukuda-Parr ve arkadaşları ise kapasiteyi "performans fonksiyonu, problem çözme, amaçların yerine getirilmesi ve düzenlenmesi gibi yetenekler olarak tanımlamaktadır" (Fukuda-Parr ve Arkadaşları, 2002: 8). Grindle ve Hilderbrand'a göre kapasite; "görevleri etkili, etkin ve sürdürülebilir bir şekilde yerine getirebilme yeteneğidir" (Grindle ve Hilderbrand, 2007: 445).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere kapasite, bireylerin ve kurumların yerine getirmek zorunda oldukları görev, işlev ve oluşum amaçlarını sürdürülebilmek için gereksinim duydukları fiziksel, zihinsel ve ruhsal yetilerin tümünü kapsayan bir kavramdır. Bireylerin ve kurumların kapasite sınırlarını etkileyen farklı faktörler olsa da bazı örgütlerde ve bireylerde potansiyel olarak bulunan kapasite bazı çalışmalarla ortaya çıkartılıp geliştirilebilir.

Kapasite geliştirme kavramı tam da bu noktada önem kazanmaktadır. Kapasite ve geliştirme kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşan kavram Türkiye'de akademik düzeyde pek incelenmemiştir. Dolayısıyla kavrama ilişkin çalışmaların ve literatürün birçoğu yabancı kaynaklara ve uluslararası kuruluşların yayınlarına dayanmaktadır.

Réal ve John'a göre kapasite geliştirme; "sürdürülebilir bir çerçevede üst düzey zorlukları tespit edebilmek ve onlarla karşı karşıya gelebilmek için bireylerin, grupların, örgütlerin ve toplumların kendi vasıtasıyla yine kendi yeteneklerini geliştirmeyi amaçlayan bir işlemdir" (Lavergne ve Saxby, 2001: 4). Langaas, Odeck ve Bjørvig ise, "kurumların ve organizasyonların daha etkili ve efektif olması için bireysel davranışlarda ve bunların sonuçlarında değişikliklere önderlik eden kurumsal kapasite geliştirme; insan, para, ağ, bilgi, sistem ve kültür gibi elde edilmiş kaynaklardan oluşan ve onları bir birleriyle entegre etmek için kullanılan bir yol" şeklinde tanımlamıştır (Langaas, Odeck ve Bjørvig, 2007: 2). Brinkerhoff ve Morgan'a göre kapasite geliştirme; "eğitim yoluyla bireysel becerilerin geliştirilmesi, örgütsel bağlamda idari ve teşkilat yapısının geliştirilmesi ve kolaylaştırıcı çevre politikalarının benimsenmesidir. Yani kapasite geliştirme, potansiyel gücün ortaya çıkarılarak, en etkili şekilde kullanılmasını sağlamaktır" (Brinkerhoff ve Morgan, 2010: 4). Carlos ve Thomas ise, "insanların yeteneklerini, insanların ve toplumların fonksiyonlarının geliştirilmesini, problemlerin çözümünü, hedeflerin belirlenmesini ve başarılmasını kapsayan bir süreçtir. Aynı zamanda kapasite geliştirme insanların yaşamlarını geliştirmek için de bir başlangıç noktasıdır" şeklinde ifade etmiştir (Carlos ve Thomas, 2003: 1). Bu tanımların listesini artırmak mümkün olsa da genel olarak tüm tanımlardan anlaşılabileceği gibi kapasite geliştirme bireysel, organizasyonel, iletişimsel, toplumsal düzeyde sahip olunan potansiyelin açığa çıkarılmasını, çeşitli yöntem ve stratejiler aracılığıyla bu düzlemdeki bireylerin, kurumların veya örgütlerin performanslarının iyileştirilmesini ve bu gelişimin sürdürülebilirliğinin sağlanmasını ifade etmektedir.

Kapasite geliştirme sürecinin özelliklerini Freeman (2010: 16) şöyle sıralamıştır: "Kapasite geliştirme bir süreçtir; değişimi talep etmektir; hızlı bir çözüm yolu değildir, bu yüzden zaman alan bir süreçtir, bir bütün olarak kişi, kurum ve toplumu içerir; içeriden yönetilmeli ve sahiplenilmelidir. Kapasite geliştirme, sürdürülebilirliği sağlamak için mevcut kapasiteyi güçlendirir". Kapasite geliştirme konusunda çalışmaları olan Morgan (1997: 9) ise kapasite geliştirmeye ilişkin temel noktaları şöyle belirtmiştir: "Kapasite geliştirme, bilgi, altyapı ve personel becerileri gibi fiziksel ve insan sermayesine ait unsurları içerir; kapasite geliştirme zaman içerisinde oluşan yeni beceri, tutum ve değerlerin geliştirilmesi gibi insan davranışlarındaki değişikliklerle de

ilgilidir; kapasite geliştirme kavramı içerisinde, yeni yetenek ve eğitimler kolektif birlik içinde saklıdır ve bunlar bireysel varlıktan daha fazla anlam taşır. Bu anlamda sistemik veya yapısal iyileştirmeler bazı farklılıklar gösterir".

2.3.2. Uluslararası Örgütler ve Kavrama Bakış Açıları

Kurumsal kapasite geliştirme kavramı, uygulama alanı bakımından çok geniş bir alana sahip olmasına rağmen içerik itibari ile oldukça spesifik bir nitelik taşımaktadır. Günümüzde en büyük yönetsel sorunlardan biri hangi düzeyde olursa olsun öncelikli olarak var olan potansiyelin kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve sonrasında var olan bu potansiyelin harekete geçirilip kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesine dönüktür. Kavramın bu kadar popüler olmasına rağmen gelişmekte olan veya gelişmemiş ülkelerde gerçekleştirilen çalışmalar uluslararası örgütlerin orijininde yürütülmekte ve yönlendirilmektedir. Ayrıca, kurumsal kapasite ve kurumsal kapasite gelişiminin sağlanmasına yönelik yapılması gerekenler hakkında genel olarak kabul görmüş uygulamalar söz konusu değildir. OECD, UNDP, WB ve EU'nun kavrama bakış açılarında birbirlerine göre farklılıklar da içermektedir. Uluslararası örgütlerin yürüttüğü çalışmaların anlamlandırılabilmesi için, bu örgütlerin kapasite geliştirme kavramına dönük anlayışından kısaca bahsetmek faydalı olacaktır.

2.3.2.1. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Kapasite Geliştirme Kavramı

OECD adıyla bilinen kuruluş, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 34 ülkenin üyesi olduğu ekonomik kalkınmayı ve işbirliğini sağlamak amacıyla 1961 yılında kurulmuş uluslararası bir örgüttür. OECD'nin kapasite geliştirme kavramına bakış açısını "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice" (OECD, 2006) ve "Supporting Evaluation Capacity Development" adlı çalışmalarından anlamak mümkündür (OECD, 2007).

"The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice", adlı çalışmada kapasite geliştirme kavramının ilk olarak kapasitenin tanımı yapılmış ve şöyle denilmiştir: "Kapasite insanların, organizasyonların ve toplumların işlerinin başarılı bir şekilde bir bütün olarak yönetmek için onların yeteneklerinin anlaşılmasıdır". Kapasite

geliştirme ise, "bireylerin, örgütlerin ve toplumların zamanla kapasiteyi ortaya çıkardıkları, güçlendirdikleri, yarattıkları, uyguladıkları ve sürdürdükleri bir süreçtir" şeklinde tanımlamıştır (OECD, 2006: 12). Ekonomik amaçlar çerçevesinde kurulmuş bir organizasyon olmasına rağmen, buradan da anlayabileceğimiz gibi OECD, kapasite geliştirmeye daha geniş bir çerçeveden bakmıştır. Çalışmada kapasite geliştirme bireysel, organizasyonel ve çevresel düzeylerde incelenmiştir. Kapasite geliştirme, uzun vadeli ve organizasyonların kendi yapıları içinde oluşan bir faaliyet olarak belirtilmiştir. Fakat bu faaliyetin dış paydaşlar tarafından desteklenmesinin ve karşılıklı yürütülmesinin daha etkili bir kapasite gelişimini sağlayacağını da altını çizmiştir (OECD, 2007: 3).

2.3.2.2. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Kapasite Geliştirme Kavramı

UNDP adlı kuruluş 1965 yılında, özellikle gelişmekte olan ülkelere odaklanarak, insanların daha iyi standartlarda yaşayabilmesi için gerekli olan bilgi, deneyim ve kaynağı onlara sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda UNDP, hükümetlerle, sivil toplum kuruluşlarıyla, akademik ve iş çevreleriyle birlikte faaliyetlerini yürütmektedir (UNDP 2016, <http://www.undp.org>). UNDP'nin kapasite geliştirme kavramını ortaya koymasındaki temel düşünce, finansal kaynakların ve gelişim yardımlarının tek başına yeterli olmamasıdır. Destekleyici stratejiler, politikalar, prosedürler, iyi işleyen örgütler, eğitilmiş ve donanımlı bireylerle ulusal ve yerel gelişme stratejileri gerçekleştirilecektir (UNDP, 2008: 3).

Örgüt bu doğrultuda kapasite geliştirme projesini uygulamaya geçirmiş ve kapasite geliştirmeye yönelik kavramları ve adımları "Capacity Development: Practice Note" ve "Capacity Development: A UNDP Primer" adlı çalışmalarında ortaya koymuştur. UNDP'ye göre kapasite geliştirme, birey, örgüt ve toplumların belirli bir süre içinde gelişim hedeflerine ulaşmada elde ettikleri, güçlendirdikleri ve korudukları yeteneklerdir. Yine UNDP'de, OECD gibi kapasite gelişimini bireysel, örgütsel ve çevresel düzeyde olmak üzere, farklı düzeylerde ele almıştır. Etkili bir kapasite geliştirme çabasının güçlü bir siyasal sahiplenmeyle ve uygun siyasal ve sosyal teşvikler ile gerçekleşebileceğini belirtmiştir (UNDP, 2008: 4). UNDP'nin kapasite geliştirme anlayışı ana hatlarıyla aşağıda verilmiştir (UNDP, 2009: 8)

- İlk teori

VARSAYIM	UYGULAMA	SONUÇ
Gelişmekte Olan Ülkeler Paraya İhtiyaç Duyar	<i>Kalkınma Yardımı</i> Gelişmiş Ülkeler Gelişmekte Olan Ülkelere Borç veya Yardım Sağlamalı	-Sonuçlardan Önce Yatırımlara ve Sonuçlara Odaklanmak Daha Önemli -Artan Borçlanma -Dış Yardıma Bel Bağlama -Para Bitince Projelerin Son Bulması

- Sonraki teori

VARSAYIM	UYGULAMA	SONUÇ
Gelişmekte Olan Ülkeler Sadece Kendilerine Gelişmiş Ülkeleri Model Almalıdır	<i>Teknik Yardım</i> Yabancı Uzmanların Gelişmekte Olan Ülkedeki Uygulamaları Bizzat Yapması ve Gelişmiş Ülkelerin Çıktılarına Benzer Sonuçlar Elde Etmeye Çalışması	-Projelerinin Çalıştırılması Fakat Yerel Amaçlar ve Önceliklerden Bağımsız Şekilde Olması -Yerel Kaynakların Az veya Hiç Olmadığı Varsayımı -Yabancı Uzmanlara Bel Bağlama -Uzmanlığın, Her Zaman Yabancı Uzmanlardan Yerel Uzmanlara Aktarılamaması -Dış İşlerlik Modelin Yerel Gerçeklikleri Görmezden Gelebileceği -Teknik Yardım Fikrinde Gelişmekte Olan Ülke ile Gelişmemiş Ülke Eşitsizliği

- Daha sonraki teori

VARSAYIM	UYGULAMA	SONUÇ
Gelişmekte Olan Ülkeler Gelişmiş Ülkelerle İşbirlikçi Olmalıdır	<i>Teknik İşbirliği</i> Ulusal Politikalar ve Önceliklere Bağlı Olarak Bilgi Transferi Yoluyla Eğitime Daha Çok Önem Vermeli	-Yerel Uzmanlar Artmış -Ulusal Amaçlar ve Önceliklerle Projelerin Daha Uyumlu Olması -Dış Güçler Tarafından İşletme, Yerel Kapasitelerin Güçlendirilmesi ve Yerel Enstitülerin Geliştirime için Olan Fırsatların Kaçırılması -Maliyet Fazlalığı

- Günümüzdeki Teorisi

VARSAYIM	UYGULAMA	SONUÇ
Gelişmekte Olan Ülkeler Kendi Değerlerine, Tasarımlarına, Yönetim Anlayışlarına Sahip Olmalı ve Bunları Uygulayıp Sürdürebilir Hale Getirmelidir.	<i>Kapasite Geliştirme</i> Gelişmekte Olan Ülkelerin Kendi İç Kaynaklı Kapasitelerin Ortaya Çıkarılması ve Güçlendirilmesi	-Yerel Kaynakları İnşa Etmek (İnsanlara, Yeteneklere, Teknolojilere, Kurumlara) Dayandırarak İnşa Etmek -Kapsayıcı Yaklaşım ile Dezavantajlı Gruplara Daha Çok Odaklanma -Politik ve Kurumsal Reformlar Vasıtasıyla Ayrıntılı ve Sonsuz Dönüşümleri Vurgulamak -İdeal ve Tek Tip Uygulamadan Ziyade Ulusun Özellik ve Çözüm Önerileri Çerçevesinde Uygulamalar

Görüldüğü gibi yukarıdaki ilerleme aşamaları kapasite geliştirme olgusuna gelinceye kadar geçen tarihsel gelişimi ve anlayışları göstermektedir. Süreçte doğrusal bir ilerlemenin varlığı görülmekte ve sadece mali, teknik yardımların ya da işbirliğine dayalı uygulamaların az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaları için yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Bunun yanında teknik işbirliği anlayışının maliyetli olduğu ve gereğinden çok yapancı uzmana güvenmenin ulusal öncelikleri çarptırdığına da değinilmektedir. Diğer bir önemli noktada, kapasite geliştirme sürecine gelene kadar az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin mevcut kapasitelerin göz ardı edildiğidir. UNDP'nin belirttiği gibi kapasite geliştirme "eski problemler için yeni bir çözüm yolu" dur (UNDP, 2009: 9).

2.3.2.3. Dünya Bankası ve Kapasite Geliştirme Kavramı

Faaliyetlerinin başlangıcı 1944'lere kadar uzanan WB 188 ülkenin üyesi olduğu içerisinde Uluslararası Kalkınma Birliği, Uluslararası Finans Kurumu, Çok Taraflı Yatırımlar Garanti Ajansı, Uluslararası Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi olmak üzere dört ana kurumu bünyesinde barındırmaktadır. Amaçları arasında, yoksulluk sınırı altında kalan ülkelere kredi açmak, gelişmekte olan ülkelere özel sektöre kredi açmak ve özel sektörün gelişmesini sağlamak, gelişmekte olan ülkelere yapılacak yabancı yatırımlara, ticari olmayan riskleri karşılamaya dönük güvenceler sağlamak ve yatırımlar konusunda uluslararası düzeyde anlaşmazlıklara arabuluculuk ve hakemlik davalarına bakmak gibi görevleri vardır (WB 2016, <http://www.worldbank.org>).

Örgütün kapasite geliştirme kavramına dönük modeli ortaya koyduğu yazını ise "The Capacity Development Framework: A Strategy and Results-Oriented Approach To learning For Capacity Development" adlı çalışmasında görmekteyiz (WB, 2009). Çalışmada, gelişim için kapasite ve buradan hareketle kapasite geliştirme tanımlarına yer verilmiştir. Kapasite geliştirmenin sosyal-politik, siyasal örgütsel değişimleri ilgilendiren bir süreç olduğundan bahsedilmiştir. Kapasite geliştirme ise şöyle tanımlanmıştır; "değişimin liderleri, değişimin ortak yönetimleri ve değişimin diğer birimleri tarafından yürütülen bir öğrenim sürecidir. Bu süreç gelişim amaçlarına ulaşmak ve örgütsel sahiplenmeyi geliştirmek için çabaların etkinliğini ve verimliliğini sağlayarak politik ilişkilerde ve organizasyonel faktörlerde değişime neden olur" (WB,

2009: 3). Gelişme hedefinin başarısının sağlanmasının ayrıca sosyo-politik çevrenin olanakları, politika araçları ve örgütsel düzenlemelerin etkinliği gibi faktörler ile doğrudan bağlantılı olduğuna vurgu yapılmıştır. Etkili bir kapasite geliştirme için paydaşlarla işbirliği ve politikacıların sürece önem vermesinin gerekliliğinin altı çizilmiştir (WB, 2009: 11).

2.3.2.4. Avrupa Birliği ve Kapasite Geliştirme Kavramı

EU toplam nüfusu 2015 yılı itibariyle 508 milyon olan 28 üye devletten oluşan resmi olarak 1993 yılında kurulmuş uluslararası düzeyde işleyen bir örgüttür. EU'nun kuruluşunun temel amaçları, Avrupa vatandaşlığı kavramının oluşturulması; özgürlük, güvenlik ve adalet kavramlarının güvence altına alınması; ekonomik ve sosyal gelişmenin desteklenmesi; dünyada Avrupa'nın rolünün vurgulanmasıdır. Örgütün faaliyetleri başlangıçta sadece ekonomik konularla sınırlıyken, şimdilerde ise ekonomik bütünleşmenin yanı sıra politik konularda da tek sesli olmaya çalışan ve bu yönden gerek hukuki gerekse yapısal düzenlemeleri hızla tamamlamaya çalışan bir EU söz konusudur (Kışman, 2006: 72). Bu politik tutum çerçevesinde, EU günümüzde ulusal idarenin örgütlenmesi ve işleyişi ile ilgili oluşturduğu çalışmalarda ve protokollerinde kapasitenin artırılması, idari kapasite, kapasite geliştirme gibi sözcükleri sıklıkla kullanmaktadır.

EU kavramı çalışmalarında sıklıkla kullanmasının en önemli nedenlerinden birisi EU ve OECD arasındaki yakın ilişkidir. EU organizasyon yapısı içinde yer almasa da, OECD'nin Avrupa idari alanının oluşmasında önemli bir yeri vardır. Bu yakın ilişkiyi ilk olarak, OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmet Birimi (PUMA) aracılığıyla EU kurumları ve üye ülkelerin kamu yönetimine yönelik iyi yönetim standartları geliştirme çapalarında görmekteyiz (Akdoğan, 2008: 47-48). Bu bağın en somut hali ise, OECD ile EU işbirliği çerçevesinde kurulan Yönetişim ve Yönetimde Geliştirmek için Destek Programı (SIGMA)'dır. 1992 yılında kamu yönetimi alanındaki reformları desteklemek için faaliyetleri başlayan SIGMA'nın amacı; aday ülkelerin idari kapasitelerin geliştirmesini sağlamaktır (SIGMA 2016, <http://www.sigmaweb.org>; Avrupa Birliği Bakanlığı 2016, <http://www.ab.gov.tr>). Kısacası, EU kapasite geliştirme çalışmalarını OECD ile işbirliği içinde yürüttüğünü ve OECD'nin kapasite geliştirme yaklaşımını benimsediğini söyleyebiliriz.

EU'nun kavrama ilişkin doğrudan açıklamalarını ise "Institutional Assessment and Capacity Development" adlı çalışmasında görmekteyiz (European Commission, 2005). Örgüt, kapasite geliştirme kavramını, birey ve örgütlerin kendi kapasitelerini yaratıp belli bir süre içinde güçlendirme süreci olarak tanımlamıştır. Kapasite geliştirmeyi desteklemeyi ise, ulusal ve uluslararası dış aktörler eliyle birey, örgüt veya ağ bağlarının kapasitelerini harekete geçirmeyi sağlayan girdi ve süreçler olarak ifade etmiştir. EU, kapasite geliştirmeyi bireylerden ziyade örgütler düzeyinde ele almaktadır. Kapasite geliştirmenin bilgi, beceri, iş süreçleri, araçlar, sistemler ve yönetim şekli üzerinde yaratılan değişim anlamını taşıdığını ve örgütlerin bu değişimi kendi iç dinamikleri ve isteklilikleri ile sağlayabileceğini ifade etmektedir (European Commission, 2005: 6).

2.4. Kapasite Geliştirme Düzeyleri

Kurumsal kapasite gelişimi, araştırmacılar tarafından farklı düzlemlerde farklı boyutlarda ele alınmıştır. Literatürde çeşitli sınıflandırmalar ve ölçeklendirmeler yapılarak sınıflandırılan kapasite geliştirme; ölçek bazında bireysel, kurumsal, kentsel, yerel, bölgesel, toplumsal kapasite geliştirme şeklinde sınıflara ayrılmıştır. Bu çalışma ise, Willems ve Baumert kurumsal kapasite geliştirme sınıflandırmasını baz alarak ilerlemiştir. Willems ve Baumert kurumsal kapasite gelişimini, bireysel, organizasyonel ve toplumsal gibi farklı düzeylerde ele almıştır (Willems ve Bumert, 2003: 11).

2.4.1. Bireyler Düzeyde

Bireyler, kapasitenin en temel yapı taşlarıdır. Bilgi, yetenek ve deneyim ile birlikte dönüşmek ve büyümek için örgütü ve toplumu tamamlayan bireyler; yeteneğe, bilgiye ve deneyime gereksinim duyarlar (JIDA 2006, Akt: Freeman 2010: 25). Bireysel kapasite, insanların yetenek geliştirme seviyesini ve yeni bilgiler öğrenmek için insanlarda bulunan becerilerin tümünü kapsar. Bireylerin fonksiyonlarını ve görevlerini yerine getirmedeki becerileri, her bir faaliyetin başarıya ulaşması için temel gereksinimdir (Dolu, 2005: 77). Bu faaliyetlerin başarısında bireylerin performansları, insan kaynaklarının yeterliliği ve insan faktörünün vasfı ile yakından ilişkilidir. Kısacası

kurumların, örgütlerin ve toplumların kapasitelerini geliştirmenin ilk adımı bireylerin kapasitelerinin geliştirilmesinden geçer.

2.4.2. Organizasyonel Düzeyde

İkinci aşama, organizasyonel ve kurumsal kapasitedir. İnsanların birlikte çalışması, bunun sonucunda elde etmiş olduğu bilgi ve yeteneklerin toplamı organizasyonel kapasiteyi ifade eder (Freeman, 2010: 25; OECD 2006). Ancak burada altını çizmemiz gereken nokta, tek başına organizasyonel kapasiteye sahip olunmasının yeterli olmadığıdır. Bu kapasitenin etkin bir şekilde ve eş güdümlü olarak kullanılması gereklidir. Ayrıca kurumların dış baskılardan uzak tutulması ve kendi kararlarını kendileri verebilecekleri bir düzlemde çalışmalarının sağlanması gerekir.

2.4.3. Toplumsal Düzeyde

Üçüncü aşama, toplumsal kapasite geliştirme aşamasıdır. Toplumların sahip olduğu norm ve değerlerin yapısı, herhangi bir alandaki düzenleme ya da uygulamaların kabulünde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu nedenle kurumsal kapasite gelişim aşamalarının her birinde toplumların sahip olduğu değer yargılarının etkileri göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca kurumsal kapasite geliştirme hangi alanda olursa olsun, yapılan bu değişiklikten toplumda haberdar edilmelidir. Toplumsal kapasite gelişimi uzun süreli bir işlemdir ve kontrollü bir süreçtir (Freeman, 2010: 25).

Farklı Düzeylerde Kapasite

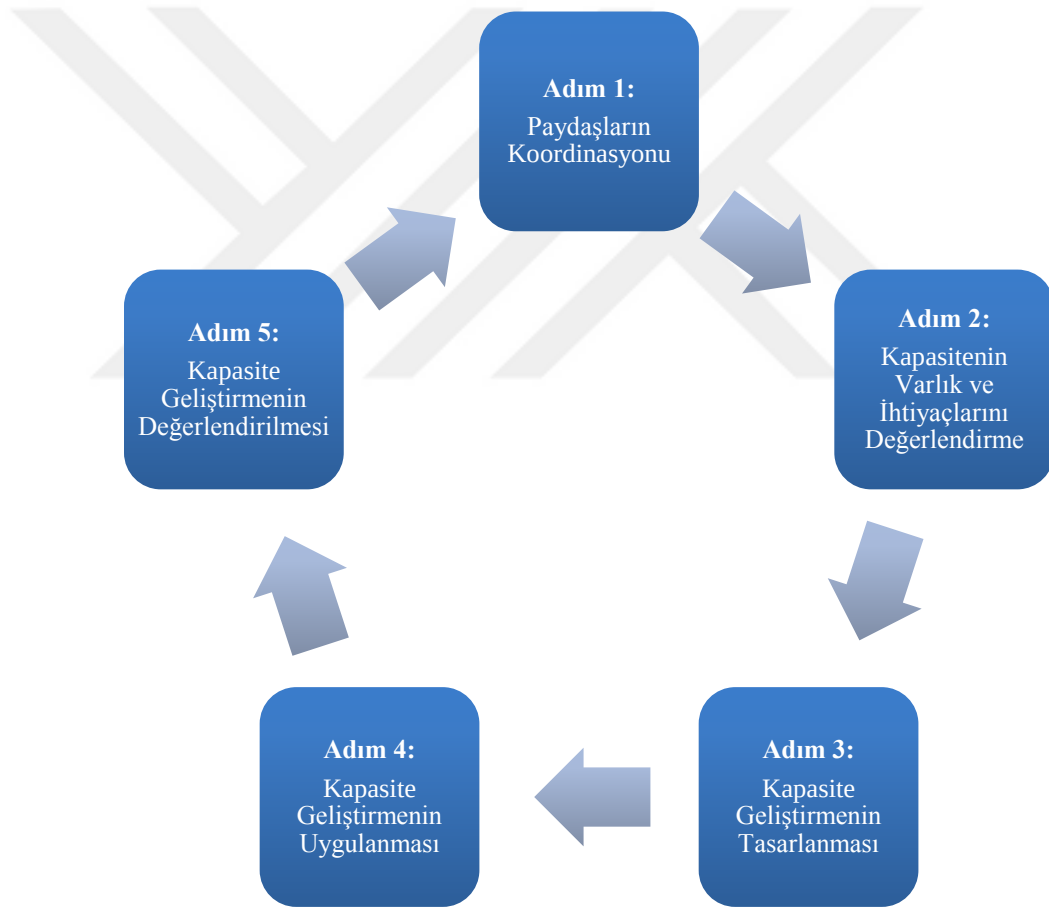


Şekil 2.3: Kapasite Düzeyleri (Freeman, 2010: 26).

2.5. Kapasite Geliştirme Süreci

Kapasite geliştirme bir geliştirme ve bir evrilme işlemidir. Aşağıdan yukarıya doğru sarmal bir şekilde işleyen bu süreç hemen hemen yeniden kendisini aynı şekilde tekrarlayan bir işlemdir (UNDP, 2009: 21). Uluslararası örgütlerin kapasite geliştirme süreci birbirlerine göre farklılıklar gösterse de bu süreci en temel anlamıyla beş adımda sıralayabiliriz. Aşağıdaki Şekil 2.4 bize bu sürecin nasıl işlediğini göstermektedir.

UNDP Kapasite Geliştirme Süreci



Şekil 2.4: UN'na Göre Kapasite Geliştirme İşlemi (UNDP, 2009: 21)

2.5.1. Adım 1: Paydaşların Koordinasyonu

Kapasite geliştirme öncelikle insanların birbirleriyle konuşması ve birbirlerini dinlemesi ile başlar. İlk aşama, kapasite geliştirmeden yararlanacak insanların birbirleriyle iletişime geçmesinin sağlanmasından geçer. Buradaki amaç herkesin birbirleriyle iletişime geçmesi ve şahsi bağlılıkların süreçteki bağlılığa dönüştürülmesidir. Buradaki iletişimin anlamı, sahiplenme bilincinin bireyler arasında konuşulmasını sağlamaktır. Ayrıca, bu sahiplik ilişkisi kendiliğinden doğal olarak geldiği için, yani dışarıdan dayatılan bir kaynaktan gelmediği için en iyi seçim olarak kabul edilmektedir.

Tasarlama işlemlerine katkı sağlamak ve işlemlerde herkesi memnun etmek için danışma ve karar almada yerel metotların kullanılarak başlangıçta herkesin görüşünün alınması ayrıca önemlidir. Bir diğer önemli nokta ise sorumlulukların, yani kimin neyi yapacağını ve yapılacak işin başarıya ulaşması için sorumluluk alacakların belirlenmesidir. Başarısızlık durumu da hesaba katılmalı ve bu başarısızlık durumunda ortaya çıkarabilecek sonuçlar da düşünülmelidir. Hesaplanabilirlik aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya doğru çift yönlü belirlenmiş amaçlar ve sorumluluklar şeklinde işlemelidir. Dış paydaşlar ve yerel sistemlerle çelişecek ve onlara zarar verecek paralel sistemler yaratmaktan kaçınılmalıdır (UNDP, 2009: 23). Kısacası bu adımda kapasite geliştirmenin siyasal öncelik olarak görülmesi için fikir birliği sağlamak amacıyla, ilgili aktörlere danışmak, onların desteğini almak, süreçteki ortakları tespit etmek ve gelişim önceliklerini tartışmak amacıyla atılan ilk adımdır.

2.5.2. Adım 2: Kapasitenin Varlığını Değerlendirme

Bu aşamadaki temel amaç mevcut kapasite ile hedeflenen kapasite arasında bir değerlendirme yapmaktır. Bu aşama, kapasite varlıklarını ve bu varlıkların ihtiyaçları hakkında kritik bilgiyi sistematik olarak toplamayı sağlar. Buradan gelen veri ve analizlerin bütünü bir sonraki aşamanın ana hatlarını oluşturur. Kapasite değerlendirmede başlangıç noktası, çevresel, örgütsel ve bireysel düzeylerdir. Etkili bir değerlendirme için her düzeyin analizinin yapılması gerekir. Çünkü tüm düzeyler

birbirleriyle etkileşim halindedir. Kapasite değerlendirmenin diğer boyutu ise, teknik ve işlevsel kapasitedir. Teknik kapasite sektör ya da alana göre değişiklik gösteren uzmanlık ve uygulama kapasitesidir. İşlevsel kapasite ise politika, strateji, program ve projelerin tasarlanması ve uygulanmasını içeren yönetim kapasitedir ve bütün örgütlerde bulunmalıdır (UNDP, 2008: 10-11).

Aşağıdaki amaçlar için kapasiteye bir değer biçilir;

- Belirlenmiş olan sorunlara kapsamlı bir bakış açısı kazandırmak.
- Mevcut varlıkları ve gelecekteki kapasite ihtiyaçlarını belirlemek için bir sistematik yöntem oluşturmak ve buna dikkat çekmek.
- İmkan dahilinde farklı taraflar arasındaki tartışmalarda ortak bir konuşma dili yaratılması.
- Kapasite çalışmalarının kapsamı ve aralığı hakkındaki tartışmalar ve kapasite geliştirme çalışmalarındaki çabalarda genel tahminler üzerinde bir yapı oluşturmak.
- Sayısal üretim ve bir kapasite geliştirme planının geliştirilmesini desteklemek için bir metot sağlamak.
- Tutarlılık, uygunluk ve etkiyi artırmak.
- Deneyimlerin paylaşılması için yeteneklerin geliştirilmesi.

2.5.3. Adım 3: Kapasite Geliştirmenin Tasarlanması

Üçüncü adım kapasite geliştirme eyleminin tasarlanmasıdır. Kapasite değerlendirmede belirlenen eksiklikleri gidermek için iyi bir kapasite tasarımı, var olan bir kapasite varlığının üzerine inşa edilmelidir. Kapasite geliştirmenin kimler için, neden ve hangi konularda yapılacağı sorularına yanıt aranmalıdır. Bu adımda müdahale, göstergeler ve maliyet konuları gözetilmeli. Tasarlanan müdahale her düzeye hitap etmeli ve her aşamasında takip edilmelidir. Yapılan tasarımın bütçesinin değerlendirilmesi tasarım aşamasının son parçasıdır. Yapılan tasarıyla bütçe arasında bir

dengeşizlik var ise, gerekli kaynak ve mali olanaklar bu taslağı karşılayamıyorsa, faaliyetlerin öncelikli olanları belirlenip bu doğrultuda hareket etmek gerekir.

2.5.4. Adım 4: Kapasite Geliştirmenin Uygulanması

Uygulama aşaması gerçek tepkilerin oluştuğu aşamadır. Bu nokta her şeyin düşünöldüğü, planlandığı, değerlendirilip uygulandığı, analiz edildiği ve tasarlandığı, bunların gerçek hayatta test edildiği yerdir. Sürdürölebilir uzun dönemli sonuçlar için, ulusal sistemler ve işlemler ile dışsal paydaşlara paralel sistemler tercih edilmeli, bu vasıtaıyla uygulama yönetilebilir olmalıdır. Bu ulusal sistemlerin kullanımı proje yönetimi, tedarikler (satın almalara, üretime) gibi temel alanlarda, kapasitenin güçlendirilmesine yardım edebilmelidir. Uygulama sürecinde siyasal dinamikler ve ilişkiler göz önünde bulundurulmalı, uygulama aşaması izlenmeli ve bu sürece yönelik gerekli tedbirler alınmalıdır (UNDP, 2008: 15).

2.5.5. Adım 5: Kapasite Geliştirmenin Değerlendirilmesi

Son adım kapasite geliştirmenin değerlendirilmesidir. Kapasite geliştirmenin başarısının ölçölmesi insan kaynağı, parasal kaynaklar ve fiziksel kaynaklardaki girdilerin artışına indirgenmemelidir. Bu aşamada kritik nokta izleme ile değerlendirme arasındaki farkın ortaya konulmasıdır. İzlemeden girdilerinin çıktılarına dönüştürölmesi işleminin takibi kastedilirken, değerlendirme aşamasından kasıt ise çıktıların kapasite geliştirme aşamasındaki amaçlarlar elde edilen sonuçlar arasındaki farkın gözetlenmesi yani mukayese edilmesi anlamına gelmektedir.

2.6. Kapasite Geliştirme ve Kamu Politikası Bağıntıları

Günümüz uluslararası sistemi, kendisini oluşturan siyasal yapıların birbirleriyle yoğun ilişkiler ağı nedeniyle, küresel bir sistem olarak adlandırılmaktadır. Dünyada yer alan bütün devletler ve toplumlar sistem içerisinde neredeyse diğer toplum ve devletler ile ilişki içerisinde bulunmaktadır. Özellikle uluslararası örgütlerin ortaya çıkmasıyla

birlikte bu ilişkilerin yoğunluğu akıl almaz bir şekilde artmıştır. Bu artışın önemli bir boyutunu da yönetim ve siyaset çerçevesinde kurulan ilişkiler oluşturmaktadır.

Yönetim ve siyaset alanındaki bu ilişkiler ise bugün kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde kurulmaktadır. Kapasite geliştirme çalışmaları ile bu ilişki, hem hükümet düzeyinde oluşturulan politikalara, hem de devlet kurumlarında gerçekleştirilen çalışmalara sirayet etmesinden dolayı politik bir olgusu haline dönüşmüştür.

2.6.1. Kapasite Geliştirme ve Kamu Politikası İlişkisi

İlk olarak insan kaynaklarını geliştirmek için ortaya çıkan kapasite geliştirme kavramı, daha sonra kurumların ve toplumların kapasitelerini geliştirmek için kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Son yıllarda ise devlet kurumlarındaki organizasyonel işleyişi düzenlemek için kullanılmaya başlanan bir kavram haline dönüşmüştür. Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği gibi devlet organlarının, dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının yani kamu politikası üreticilerinin bu kavramı kullanması veya kullanılmasına zemin hazırlamaları başlı başına, kamu politikası ve kapasite geliştirme çalışmalarının ilişkisinin temelini oluşturmaktadır. Fakat kamu politikası ve kapasite geliştirme kavramları sadece birbirleriyle ilişkisi bulunan kavramlar değildir. Kavramlar arasındaki ilişki çeşitli boyutları olan çok yönlü bir ilişkidir. Çok boyutlu olmasının en önemli sebebi ise, yürütülen çalışmaların uluslararası örgütlerin bir projesi olarak işletilmesi ve bu örgütlerin sürece dahil olmasıdır.

Kapasite geliştirme ve kamu politikası ilişkisi farklı yönlerden ele alınabilmektedir. Uygulanan sürecin, bir kamu politikası niteliğinde görülebileceği bu ilişkin boyutlarından birisidir. Kapasite geliştirme sürecinin hayata geçmesinde rol oynayan uluslararası örgütlerle devlet organlarının, bu çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarında uygulaması ise başka bir boyuttur. Kapasite geliştirme kavramı ile devlet kurumlarının daha etkin hizmet sunacağı beklentisi diğer bir boyuttur. Dolayısıyla ile devlet organları içerisinde yürütülen, devlet kurumlarının kapasitelerini geliştirerek halka daha etkin bir hizmet vermesini amaçlayan kapasite geliştirme çalışmalarının kamu politikası içerisinde değerlendirilmesi yerinde bir tutumdur.

2.6.2. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Kamu Politikalarına Etkisi

Dünya genelinde devletler hem daha verimli çalışabilmek hem vatandaşlarına daha kaliteli ve etkin bir hizmet sunmak için çeşitli yönetsel ve organizasyonel yapılanmalara gitmişlerdir. Bu kapsamda hükümetler, yönetiminde bulundukları devlet organlarında bürokratik işlemlerin azaltılması, bilgisayar teknolojilerinin kullanılması ve çalışan personelin eğitim yoluyla niteliğini artırmak gibi çeşitli politikalar benimsemişlerdir. Veyahut, ulusal politikalarını geliştirme ve problemlerini çözmek için reform çalışmaları kapsamında diğer toplumların politikalarını ve yapılarını referans almanın ve kendi toplumlarına adapte etmenin yollarını aramışlardır (Bennett, 1991: 220). Devletlerin bu politika arayışlara katkıda bulunmak isteyen, daha doğru bir ifadeyle kendi amaçları doğrultusunda katkıda bulunmak isteyen uluslararası örgütlerde kamu yönetimi alanındaki bu çalışmalara dönük çeşitli projeler hazırlayarak sürece destek vermişlerdir. Hazırlanan bu projeler bazen uluslararası örgütlere üye olabilmek adına bir kamu politikası olarak benimsenmiş, bazense ikili işbirliği şeklinde kamu yönetimi alanını düzenlemek için bir politika olarak uygulamaya başlanmıştır.

Bu kapsamda uluslararası örgütler ortaya koyduğu son proje ise kapasite geliştirme olmuştur. Günümüzde yönetsel yeniden yapılanma, bir başka adıyla reform olarak adlandırılan çalışmaların kapasite kökünden türetilen kapasite geliştirme kavramıyla ilişkilendirildiği görülmektedir. Kapasite geliştirme hızla tüm yönetsel süreçlerle ilişkili bir konuma gelmiştir. Bu ilişkiler çerçevesinde yapılan çalışmalar, devletin kurumlarında yönetsel düzenlemeleri kapsamı altında uygulanmaya başlatılmıştır. Bu çalışmalar ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve ihtiyaçlarına göre farklılıklarda göstermiştir. Kimi zaman bir devletin ulaşım sektörünün kapasitesinin geliştirmesi (WB Raporu, 2016: 1) hedeflenmiş, kimi zaman ise bir yönetim ve organizasyonun kapasitesinin geliştirilmesine istenmiştir (UN Capacity Development Office 2016, <http://www.un.org>). Buradaki önemli nokta hazırlanan kapasite geliştirme çalışmalarının ülkelerin kamu politikalarını etkilediği gerçeğidir. Çıktıları ve sonuçları halkı ilgilendiren ve devleti resmi organlarıyla yürütülen bu süreçte yapılan tercihin, ister isteğe bağlı bir reform çalışması, ister zorunlu bir tercih olması tartışılmaksızın bir kamu politikası şeklini aldığı uluslararası örgütlerle yapılan anlaşma metinlerinde, yürütülen çalışmalarda ve politikacıların söylemlerinde açıkça görülmektedir.

2.7. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Türkiye Yansımaları

Türkiye'de yapılan çalışmalarda kapasite inşası ve kapasite geliştirme ifadelerinden ağırlıklı olarak kapasite geliştirme kavramının tercih edildiğini görmekteyiz. Bu çalışmalara genellikle bakanlık projelerinde, ulusal kalkınma programları ve bölgesel kalkınma programlarında sıklıkla rastlamaktayız. Hatta devletin beş yıllık yol haritasını gösteren 10. Kalkınma Planı'nda kapasitenin artırılması, geliştirilmesi, güçlendirilmesi gibi ifadelerle çok sık yer verildiğini görmekteyiz (Onuncu Kalkınma Planı, 2013). Kamu kurum ve kuruluşlarının hedefleri doğrultusunda uluslararası örgütlerin desteğiyle hazırlanan bu çalışmalarla kavram Türkiye'nin kamu yönetimi alanına 1990 sonrasında girmiştir. Devletin rolüne, varlık nedenine ya da yapısında yeni anlamlar ve görevler yüklenmesi sonucunda oluşan bu değişim; devlet örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin işleyişini kapasite geliştirme kavramı çerçevesinde yeniden tanımlanıp formüle edilmesini gerekli kılmıştır. Türkiye gibi ülkelerde bu değişim karşısında sistemlerini yeniden düzenlemeye çalışmışlardır. Böylece kamu yönetimindeki bir önceki dönemin ait zihniyet dünyası ve bu döneme ait yönetim paradigmaları değişmeye başlamıştır.

Türkiye'de yaşanan bu değişim süreci irdelendiğinde, kapasite geliştirme çalışmalarının kamu yönetimi alanına olan yansımaları ise henüz tam olarak kestirilememektedir. Çünkü kurumlarda yürütülen birçok çalışma hala devam etmekte ve her gün yapılan çalışmalara yenileri eklenmektedir. Buna rağmen, Türkiye'de yapılan ilk örnekler incelendiğinde yapılan çalışmaların gerek finansmanı, gerekse teknik desteği konusunda uluslararası örgütlerin açıkça desteği gözlemlenmektedir. Oysaki kavramın taban anlamıyla ulusal kaynaklarla beslenmesi gerektiği açıktır. Konunun önemini, UNDP Bölgesel Direktör Yardımcısı ve Bölgesel Merkez Direktörü Jens Wandel bir röportajında şöyle belirtmiştir; "çok uzun bir zaman boyunca geleneksel kalkınma yardımı sadece dış uzmanlığa dayandı ve ülkenin gidişatına, bu ülkenin hakkında çok az şey bilen kalkınma kuruluşları ile bağışçı ülkeler karar verdi. 'En iyi biz biliriz' zihniyeti vardı" (UNDP 2009, <http://www.tr.undp.org>). Wandel'in de belirttiği gibi bu zihniyetin başarısızlığının kabul edilmesine rağmen, Türkiye'de yapılan ilk çalışmaların tam anlamıyla ulusal kaynaklarla yürütülemediğini görmekteyiz. Bunun en temel göstergeleri ise yapılan çalışmaların hala bir finansman aracı olarak görülmesi,

uluslararası örgütlerin kontrolüne bırakılması, yabancı uzmanların çalışmalarda etkin rollerinin hala devam etmesi ve yerel kaynakların süreç içerisine tam ve etkin olarak dahil edilememeleri olarak sıralayabiliriz. Bu ve bunun gibi nedenlerde yapılan çalışmaların başarısı ve etkinli konusunda Türkiye özelinde soru işaretleri yaratmaktadır. Halbuki bu süreç bir ulusal kamu politikası olarak ele alınmalı ve en temel kural olarak ulusal kaynaklarla sahiplenilmelidir. Çünkü uygulanacak politikanın ülkenin değerler sistemiyle uyumlu olması akıcı ve ilerleyici öğrenme aktivitesini kolaylaştıracaktır (Even, 2004: 4, Akt: Serbest, 2015: 86). Bu bakımdan aktarılan politika kültürel olarak özümsemeye elverişli olmalı ve mevcut yapının üzerine inşa edilmelidir. Birçok durumda yerel sorunlara, yerel şartlarla çözüm bulunması daha başarılı sonuçlar vermektedir.

Tamda bu noktada çalışmanın III. Bölümünde uygulamaya geçilen ve tamamlanmış olan Sayıştay'da yürütülmüş "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" incelenmiş ve kavramın işleyişteki olumlu ve olumsuz taraflar yönetim bilimi açısından değerlendirilmiştir. Böylece, yapılan çalışmanın kurumu yönetim ve organizasyon kabiliyetinde yarattığı değişimler tespit edilmeye çalışılmıştır. Fakat bu araştırma bölümüne geçmeden önce Sayıştay Kurumu ve Sayıştay kurumda yapılmak istenen değişimleri anlatmak açısından "Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Sayıştay Kurumuna Yansımaları" başlığı altında Sayıştay kurumu ve daha önce belirttiğimiz "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" hakkında daha detaylı bilgilere yer vereceğiz.

2.7.1. Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Sayıştay Kurumuna Yansımaları

Türkiye'de denetleme görevini üstlenen en önemli kurumlardan biriside Sayıştay'dır. Denetim ise, yönetim kavramı içerisinde yer alan önemli bir unsurdur. Denetim, "planlama ile yapılan arasında bir karşılaştırma ve bunun sonucunda yapılanın planlanana uygunluk derecesinin ve uygulamadaki sapmaların belirlenmesi işi" olarak tanımlanabilir. (Atay, 1999: 20). Yani, olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve anlamlı sonuçlar elde etme çabasıdır. Devlet örgütlenmesi içinde Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim ise devlet kurum ve kuruluşlarının dışarıdan denetimini kapsar. Dolayısıyla, ülkemizde denetim faaliyetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yeri

olan bu kurumunun, işleyişi ve işleyiş sisteminde yapılan değişiklikler sadece kurumun yönetim yapısını değil, ayrıca ülkenin yönetim anlayışını da etkilemektedir. Bu yüzden, kapasite geliştirme çalışmalarının Sayıştay kurumuna olan yansımalarının tespit edilmesi ayrıca önem arz etmektedir.

2.7.1.1. Genel Hatlarıyla Sayıştay Kurumu ve Örgütsel Yapısı

Türkiye'de hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, denetim yapmak gibi amaçlarla kurulan merkezi idare teşkilatı içerisinde yer alan çeşitli yardımcı kurumlar bulunmaktadır. Bunların en önemlilerinden biriside Sayıştay'dır. Sayıştay köklü geçmişe sahip bir anayasal kuruluştur. İlk olarak 1862 yılında Divan-ı Muhasebat adıyla kurulmuş, kısa süre sonra ilk anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de yerini almış ve sonraki tüm anayasalarda konumunu güçlendirerek bugüne kadar gelmiştir (Akyel, 2016: 121). 1982 Anayasası'na kadar Sayıştay'ın, anayasal konum olarak mali niteliği ağır basan bir kurum olarak algılandığı ve yargısal işlevinin değil de, denetim işlevinin öne çıkarıldığı; bu nedenle de yargı bölümünde değil, mali konulara ilişkin bölümlerde yer aldığı görülmektedir. 1982 Anayasası'nda ise, önceki düzenlemelerden farklı olarak Sayıştay, Cumhuriyetin Temel Organları başlıklı üçüncü kısım, yasama ve yürütmeden sonra yer alan Yargı başlıklı üçüncü bölümde düzenlenmiştir. Ancak, yargı başlığı altında düzenlenmiş olmakla birlikte, Sayıştay Yüksek Mahkemeler arasında sayılmamıştır⁶ (Köse, 2007: 224). Sayıştay'ın bir yargı yeri olup olmadığı günümüzde tartışmalı bir konudur.

2.7.1.1.1. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri

Anayasamızda düzenlenen Sayıştay'ın görevlerini yönetsel ve yargısal olarak ikiye ayırabiliriz. Bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek ve görüşünü meclis başkanlığına iletmek ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne mali raporlar vermek Sayıştay'ın yönetsel görevleri arasında sayılabilirken; gelir gider ve mal işlemlerini, bu işlemlerle ilgili sayman hesaplarının incelenmesini ve sorumluların zimmet ya da beraatına karar vermek gibi görevleri de Sayıştay'ın yargısal

⁶ 1982 Anayasası'nda Sayıştay bir yüksek denetim kurumu sayılmamasına rağmen, uluslararası arenada Sayıştay, yüksek denetim kurumu statüsünde kabul görmektedir.

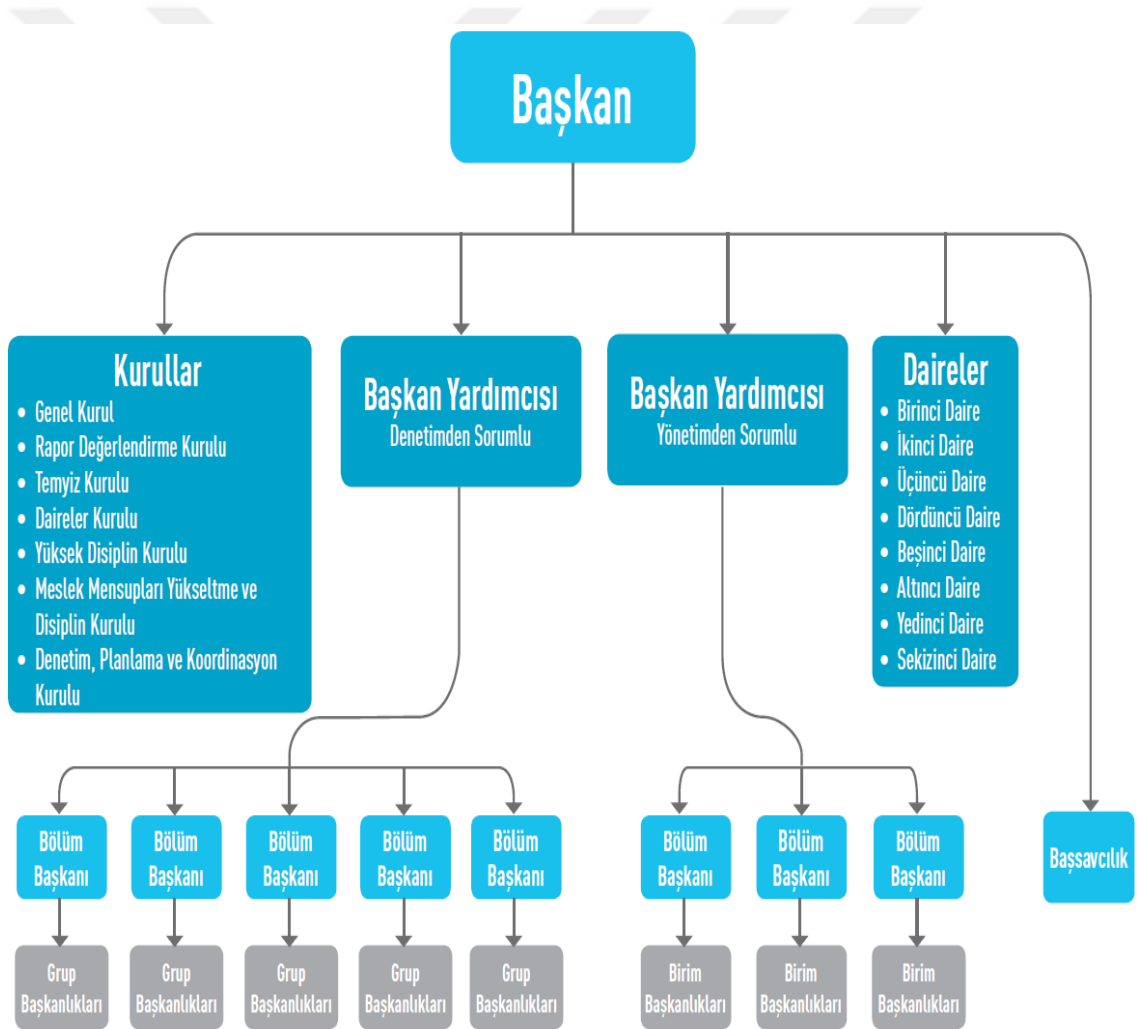
görevleri arasında sayabiliriz. Anayasa Mahkemesi Sayıştay'ın bu yargısal fonksiyonun aslında "yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir tür denetim" olarak nitelendirmiştir (Gözübüyük, 1999: 57). Bu maddelerden de anlaşılacağı üzere Sayıştay'ın görevleri as olarak denetleme, yargılama ve danışmanlık olarak sıralanabilir. Sayıştay bu görevlerini TBMM adına icra etse de, bu Sayıştay'ın yasamanın bir parçası olduğu anlamına gelmez. Ayrıca, Sayıştay sahip olduğu yetkileri kullanırken TBMM'den de herhangi bir emir veya talimat da almaz.

Sayıştay'ın kanunlar doğrultusunda yaptığı denetimler; düzenlilik denetimi ve performans denetimini olmak üzere iki tanedir. Düzenlik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarını ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını içeren "uygunluk denetimi" ve kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunlarının güvenilirliğini ve doğruluğu hakkında görüş bildirmesi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirmesi içeren "mali denetimi" kapsar (Sayıştay Kanunu, 2010). Denetimler; denetimin planlanması, denetim planlarının hazırlanması ve uygulanması, sonuçlarının ve tavsiyelerin raporlanması, raporların TBMM sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi ve raporların izlenmesi aşamalarından oluşur. Sayıştay'ın uygunluk denetimin sonucunda yargı raporu düzenlenmeye ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla mükelleftir. Mali denetim ve performans denetimin çıktıları ise Sayıştay'ın hazırladığı denetim raporlarıdır. Bu raporlar Sayıştay'da incelendikten sonra TBMM'ye sunulmaktadır (Görgün, 2011: 118).

Sayıştay yapmış olduğu bu denetimlerdeki temel amaç, kamu yönetimi içerisinde yer alan idari birimlerin hesap verme sorumluluğu kapsamında, yönetimin mali faaliyetlerini, karar ve işlemlerin kanunlara, kurumsal amaçlara ve hedeflere uygunluğu açısından incelemektir. Böylece güçlü ve güvenilir bir kamu mali yönetim ile kamu kaynaklarının amaçlar doğrultusunda verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde hukuk kuralları içerisinde kullanılması sağlanmak amaçlanır.

2.7.1.1.2. Sayıştay'ın Örgütsel Yapısı

Kıta Avrupa'sı ve özellikle Fransız modeli örnek alınarak kurulan Türk Sayıştay'ı kararların belirli kurullar tarafından alındığı "kurul tipi" örgüt yapısı içinde yer almaktadır. Sayıştay'ın örgütsel yapısı temel olarak; başkanlık, yargı ve karar organlarından oluşmaktadır (Sayıştay Faaliyet Raporu, 2015: 10). Ayrıca, Sayıştay'ın merkez teşkilatı haricinde herhangi bir taşra teşkilatı da bulunmamaktadır. Aşağıdaki Şekil 2.5 Sayıştay'ın organizasyon yapısını anlamamız açısından bizlere yardımcı olacaktır.



Şekil 2.5: Sayıştay'ın Teşkilat Şeması (Sayıştay Faaliyet Raporu, 2015: 11)

Başkanlık teşkilatı; Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşmaktadır. Denetim ve denetim destek grupları ile yönetim birimleri başbakanlığa bağlı olarak görev yapan birimlerdir. Denetim ve denetim destek grupları ise bir başkan ve yeterli sayıda denetçiden oluşan yapılardır.

Yargı ve karar organları; Daireler, Genel Kurul, Rapor Değerlendirme Kurulu, Temyiz Kurulu, Daireler Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Başsavcılıktan oluşmaktadır.

Yönetim Birimleri; Sayıştay'ın yönetim işlerini yürütmek üzere Sayıştay Başkanının teklifi ve Genel kurulun kararı ile kurulurlar.

2.7.1.1.3. Sayıştay'ın Personel Yapısı

Sayıştay'ın personel yapısı temel olarak; meslek mensupları, başsavcı ve savcılar ile yönetim mensupları olmak üzere üç gruptan oluşur. Ayrıca, bunun dışında kurumda hizmet alım yoluyla da personel istihdam edilmektedir.

2.7.1.2.3.1. Meslek Mensupları

Meslek mensupları, Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler ile denetçilerden oluşmaktadır. Bunların görev ve yetkileri şöyledir;

Sayıştay Başkanı; Sayıştay'ın en büyük amiridir. Başkan Sayıştay'ın Genel işlerinde sorunludur ve Genel Kurulun başkanıdır. Gerekli gördükçe Temyiz ve Daireler Kuruluna da başkanlık eder. Bu kurullara verilecek işleri düzenler ve görüşmeleri koordine eder. Daire Başkanlarının ve üyelerin daireler ayrılması, işlerin dairelere dağıtılması, denetçilerin ve personelin görevleri ve görev yerlerinin tayin ve tespit olunması, denetim gruplarının kurulması, hesapların merkezden veya yerlerinde incelenmelerine ilişkin planların ve programların yapılması Başkan'ın görev alanı içindedir. Kısaca Sayıştay başkanının görevi kurumun sorumluluklarının iyi derecede

yerine getirilmesini ve iç yönetimin, düzenli bir işleyiş içinde yürütülmesinin sağlamak ve buna yönelik gerekli tedbirleri almaktır.

Daire Başkanları ve Üyeler; Daire başkanları üyeler arasından Genel Kurul Kararı ile seçilir. Sayıştay Başkanı tarafından görevlendirilen başkan yardımcıları da daire başkanı statüsündedir (Sayıştay Faaliyet Raporu, 2015: 19). Daire Başkanları dairelerine ayrılan hesapları yargılama ve bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenleme ve sonuçlandırılması işleri ile diğer işlerin yapılmasının sağlamakla görevlidir (Altun, 2006: 58) Üyeler ise, bulundukları dairelerde Daire Başkanı ya da dahil bulundukları Kurul Başkanı tarafından verilen raporları inceler ve düşüncülerini yazılı olarak belirtirler. Daire ve kurullarla ilgili verilen diğer işleri yaparlar (Sayıştay Kanunu, 2010).

Denetçiler; Denetim faaliyeti, denetçiler tarafından yürütülür. Denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmenlik, kararname ve mevzuat hükümlerini inceleme sırasında tespit ederek bunların gerekçesi ile birlikte yazılı bir şekilde Başkanlığa bildirmekle görevlidirler. Başkan bu bildirimleri hızlıca Genel Kurula havale eder ve kurul kararı ile gerekli görülenler TBMM raporlar halinde sunulur. Denetçiler bu faaliyetlerini yerine getirirken denetlenen kurumun büyüklüğü, niteliği ve önemine göre denetçilerden oluşan ekipler oluşturabilirler. İncelencek kurum evrakları denetim için merkeze gönderilebileceği gibi bizzat yerinde de denetlenebilir (Sayıştay Kanunu, 2010).

2.7.1.2.3.2. Başsavcı ve Savcılar

Sayıştay Başsavcısı ve savcılar, Sayıştay Başkanının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı'nca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanırlar. Savcıların görevleri; hesapların incelenmesi ve yargılanması safhalarında iddia ve düşüncelerini bildirmek; uygunluk bildirimlerinin ve TBMM'ye sunulacak raporların, Sayıştay Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında hazır bulunarak görüşlerini açıklamak; kanunların sorumlular hakkında cezai veya inzibati kovuşturmayı emrettiği hususlarda buna ait

hükümlerin uygulanmasını izlemek; hesapların yargılanması sırasında veya herhangi bir suretle sorumluların cezai veya inzibati cezayı gerektiren hallerine vakıf olduğu takdirde durumu Maliye Bakanlığı'na ve diğer ilgili makamlara yazı ile bildirmek; kanunda yazılı süreler içinde hesaplarını vermeyen saymalar hakkında yapılacak işlerler dolayısıyla düşüncesini bildirmek; Sayıştay Başkanı tarafından verilen işleri icra etmek ve kanunda verilen diğer görevleri yerine getirmektir (Sayıştay Kanunu, 2010).

2.7.1.2.3.3. Yönetim Mensupları (İdari Personel)

Müdür, müdür yardımcıları, şef ve memurlardan oluşan yönetim mensupları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel olup Sayıştay'ın yönetim ve destek hizmetlerini yürütmektedirler. Sayıştay Başkanı yönetim mensuplarının görevlerini ve görev yerlerini tayin ve tespit eder.

Görüldüğü üzere aslında yönetim mensupları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde kurumda idari işleri yürüten birimlerdir. Bu yüzden "yönetim mensupları" kavramının, kavram kargaşasına yol açmasını engellemek ve çalışanların görev alanlarını daha net bir şekilde ifade edebilmesini sağlamak adına tezin bundan sonraki kısmında "yönetim mensupları" kavramı yerine "idari personel" kavramını kullanacağız.

2.7.1.2.4. Sayıştay'ın Üye Olduğu Uluslararası Örgütler

Sayıştay'ın ilişkileri artırmak ve bu ilişkileri karşılıklı bilgi ve deneyim paylaşımlarıyla güçlendirmek, hatta bununla sınırlı kalmayıp ortak denetim projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla çeşitli uluslararası ve bölgesel organizasyonlara iştirak etmiştir. Bu ortaklıklar denetim standartlarının, denetim metotlarının ve tekniklerinin gerek oluşturulması ve yetkinleştirmesinde, gerekse de yaygınlaşmasında önemli rolleri vardır. Bu kapsamda Sayıştay'ın üye olduğu kuruluşlar şunlardır;

- *Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu (INTOSAI)*, 1953 yılında kurulmuş, UN'na ya da UN'nun uzmanlık kuruluşlarına üye ülkeler yüksek denetim kuruluşlarının bir teşkilatıdır. Ülkemizdeki Sayıştay Kurumu ise 1965'te üye olarak örgüte katılmıştır.

INTOSAI kamu kesimindeki güncel ve önemli denetim sorunlarının görüşüldüğü ve gerekli tavsiye kararlarının alındığı bir örgüttür. Bugünkü üye sayısı 194 ulaşmış bir kuruluştur. Sayıştay, INTOSAI'nin düzenlediği kongrelere sürekli olarak başkan ve üst düzey yetkililerden oluşan heyetlerle iştirak etmektedir (INTOSAI 2016, <http://www.intosai.org>; Sayıştay 2016, <http://www.sayistay.gov.tr>; Görgün, 2011: 142).

- *Asya Ülkeleri Sayıştayları Organizasyonu (ASOSAI)*, INTOSAI'nin bölgesel bir teşkilatıdır. INTOSAI'nin 9. Kongresinin yapıldığı Lima'da kurulması düşünülmüş ve nihayetinde 1979 yılında kurulmuştur. Başlangıçta 11 üyesi olan topluluğun şu an ki üye sayısı 46'dır (ASOSAI, <http://asosai.org>, 2016). Ülkemizdeki Sayıştay Kurumu ise 1997 yılında topluluğa katılmış ve şuan ASOSAI'nin denetim komitesi üyeliğini yürütmektedir. ASOSAI yüksek denetim alanında bölgesel eğitim teknikleri gerçekleştirmesinin yanı sıra ortak araştırma projeleri de yapmaktadır (Sayıştay 2016, <http://www.sayistay.gov.tr>).
- *Avrupa Ülkeleri Sayıştayları Organizasyonu (EUROSAI)*, INTOSAI'nin bölgesel bir diğer teşkilatıdır. 1990 yılında 30 üyenin katılımı ile kurulmuştur (EUROSAI 2016, <http://www.eurosai.org>). Ülkemizin Sayıştay ise EUROSAI'nin kuruluş metnine imza atan üyeler arasındadır. Günümüzde de EUROSAI'nin yönetim kurulu içerisinde yer almaktadır.
- *Ekonomik İşbirliği Organizasyonu Ülkeleri Sayıştayları Birliği (ECOSAI)*, 1994 yılında Pakistan'da toplanan kongre ile kurulmuş bölgesel mesleki bir teşkilattır. Türkiye, Afganistan, Azerbaycan, İran, Kazakistan, Kırgızistan, Pakistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan yüksek denetim kurumları kurumun üyesidir (ECOSAI 2016, <http://www.ecosai.org>). Ayrıca, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Sayıştay'ı da tüzük gereği gözlemci sıfatıyla katılımcısıdır. Teşkilatın kuruluş öncesinde Türkiye Sayıştay'ı aktif rol üstlenmiş ve kuruluş kongresinde başkanlığa seçilmiştir. 2006'da bu başkanlık görevini tekrar devralmıştır (Sayıştay 2016, <http://www.sayistay.gov.tr>).

Uluslararası örgütlenmenin ve örgütlerle ilişkilerin ülkelerin denetim sistemleri ve yüksek denetim kurumları üzerindeki etkisi açık bir şekilde gözlemlenmektedir. Özellikle, "uluslararası mali örgütler kredi verdikleri ülkelerin iç mali yapılarına önem vermekte ve gelişkin bir denetim sistemini kendileri için de bir güvence unsuru olarak algılamaktadırlar" (Köse, 2007: 263). Bu mali nitelikli örgütlere paralel olarak, EU ve BM içinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin denetim sistemlerinin etkinliği önemli bir gündem olmuştur. Ülkelerin denetim sistemlerinin de yapılacak bir dönüşüm, aslında tüm alanlarda yapılacak yapısal dönüşümün bir garantörü olarak görülmektedir.

Denetim alanında gerçekleştirilmek istenen bu dönüşüm çaplarının en açık bir örneğini de ülkemiz Sayıştay'ın da görmekteyiz. EU adaylık sürecinde Sayıştay'da EU Müktesebatının üstlenilmesi ve uluslararası standartlara uygun olarak denetim kapasitesinin güçlendirilmek amacıyla yaklaşık iki süren "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" yürütülmüştür. Gerek çağdaş denetim yaklaşımlarının uygulanması, gerekse yönetsel süreçlerin yeniden yapılandırılması amacıyla geniş kapsamlı çalışmalar gerçekleştirilmiş ve uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır (Köse 2007: 263).

2.7.1.2. Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi (Proje Numarası: TR 0302.05 / Eşleştirme Numarası: TR03-FU-02)

Sayıştay'ın organizasyon yapısını iyileştirmek için yapılan çalışmalardan birisi "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi (Eşleştirme) Projesi"⁷dir. Projeyi diğer çalışmalardan farklı kılan nokta ise uluslararası örgütlerin son dönemde etkin olarak kullanmak istedikleri "kapasite geliştirme" kavramı çerçevesinde geliştirilmiş olmasıdır. Proje, Türkiye-EU Mali İşbirliği çerçevesinde 2003 yılı proje paketinde yer almış ve Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin 14 Mart 2005 tarihli onayı ile resmîyet kazanmıştır. Ayrıca, Türkiye'ye EU Bütçesinden verilen 1.349.000 Avro ile finanse edilmiştir (Polat, 2006: 35). Projenin eşleştirme aşaması için ise İngiltere Sayıştay'ı ve İspanya Sayıştay'ı müracaat etmiş ve yapılan değerlendirme sonucunda İngiltere Sayıştay'ı ile yürütülmesine karar kılınmıştır. Ancak İspanya Sayıştay'ından da özellikle yargı ve denetim fonksiyonları arasındaki ilişki hakkında destek sağlanmıştır

⁷ Proje Metni Ek 1'de sunulmuştur.

(Akbulut, 2007: 29). Projede kullanılan eşleştirme mekanizması ile EU üyesi bir ülkenin kamu kurum ve kuruluşlarındaki uzmanlığın faydalanıcı ülke kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, üye ülkede çalışan bir uzman "Yerleşik Eşleştirme Danışmanı" sıfatıyla faydalanıcı ülkede en az 12 en fazla 36 ay boyunca görev alarak bu süre zarfında kurumsal kapasite geliştirmeyi hedefleyen proje faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlar (Avrupa Birliği Bakanlığı 2016, <http://www.ab.gov.tr>). Eleştirme projeleri asgari 12 azami 36 aylık sürede uygulanan projelerdir. Sayıştay'da yapılan projede bu şarta uygun olarak 30 Mart 2005 tarihinde başlatılmış, 28 Nisan 2007'de kapanış töreni gerçekleştirilerek sonlandırılmıştır. Yapılan proje ile Türk Sayıştay'ın temel gelişim hedefleri olarak üç unsur belirlenmiştir (Polat, 2006: 35-36);

- Sayıştay'ı; kamu alanını yönetim, hesap verme sorumluluğu, kontrol ve denetim kalitesini daha iyi değerlendirecek şekilde desteklemek.
- Türkiye'de kamu mali kontrol sistemlerini verimlilik ve etkinliğini güvence altına almak.
- Sayıştay'ın denetimlerini bütünüyle uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirmek.

Bu temel hedeflere ulaşabilmek adına da Sayıştay'ın dört birleşeninin geliştirilmesi gerekli görülmüştür (Proje Metni, 2003: 1-2; Polat, 2006: 36-37);

- Yasal çerçevenin uluslararası denetim standartları ve EU uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi.
- Denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve EU uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi.
- Yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi ve kurumun personel yapısının geliştirilmesi.
- Bilişim teknolojisinin geliştirilmesi.

Proje faaliyetleri, Eğitim ve Metodoloji Geliştirme Grubu bünyesinde görevli 56 meslek mensubu ve 6 idari personel tarafından yürütülmüştür. Proje alt çalışma grupları; yasal çerçeve, performans denetimi, mali denetim, EU fonlarının denetimi, risk yönetimi, personel yönetimi, yönetim bilgi sistemleri ve bilişim sistemi stratejisi, bilişim sistemlerinin denetimi, bilgisayar destekli denetim teknikleri şeklinde yapılandırılmıştır. Proje hazırlık faaliyetleri çerçevesinde "Eğitim Uzmanlık Programı" ve "Kurs Tasarımı ve Sunum Teknikleri Eğitim Programı" kursları gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, Proje kapsamında her yıl 30 kadar denetçi İngiltere'ye dil kursuna gönderilmiştir. Proje çerçevesinde; çeşitli konferans, seminer, toplantı ve çalıştaylar, I ve II Durum Analizi Toplantıları, temel performans ve mali denetim eğitim faaliyetleri gibi çok çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir (Sayıştay Faaliyet Raporu, 2005: 52).

Projenin hedeflerine ve yapılan çalışmalara bakıldığında, EU'ya üyelik sürecinde gerekli olan düzenlemeleri yapmak ve Sayıştay'ı EU standartlarına ulaştırmak için gerçekleştirildiği açıkça görülse de; aslında, projeye ilişkin politik taahhütler proje öncesinde, Türkiye'nin EU'ya üyelik sürecinde, mevcut durumunu, hedeflerini ve takvimini belirleyen 2003 yılında ki "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'ın "Mali Kontrol" Başlıklı 28. Bölümünde verilmiş, "Dış denetim alanının uluslararası standartlara uygun bir şekilde geliştirilmesi" kapsamında da Sayıştay'daki bu proje gerçekleştirilmiştir (Avrupa Birliği Bakanlığı 2003, <http://www.ab.gov.tr>).

Proje Türkiye'de as olarak EU'nun iki makro düzeydeki hedefini gerçekleştirmeye yöneliktir. Bunlardan ilki, kamu yönetimi alanının niteliğini tam anlamıyla değerlendirilmesi için kontrol, denetim ve hesap verebilirlik kavramları açısından Türk Sayıştay'ının desteklenmesi ve Sayıştay'ın bu sorumluluklarını yeterli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için tavsiyelerle Sayıştay'ın gelişimine yardımcı olmaktır. Böylelikle ikinci ve nihai hedef olan, Türkiye'deki kamu mali denetim sisteminin etkinliği ve verimliliğini teminat alma gayesine ulaşılabacaktır (Proje Metni, 2003: 1).

EU'nun bu makro düzey politikaları doğrultuda kurumun eksik veya zayıf yönlerini geliştirme için belli hedefler konulmuş ve bu hedeflere ulaşmak adına çeşitli

çalışmalar yapılmıştır. Bu noktada, yaklaşık olarak iki yıl süren bu projeye ortaya konan hedeflerin hangi EU ve uluslararası standartlara erişilebilmek için gerçekleştirildiği yanıt bulunması gereken bir sorudur. Bu sorunun yanıtını da, gerek ulusal program gerekse de proje metinleri incelendiğinde görmek mümkündür. Bu metinlere bakıldığında, EU ve onun uygulamalarının uluslararası denetim alanını düzenlemekten sorumlu INTOSAI ile yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Denetim konusunda çalışmaları olan Sanal bu yakın ilişkinin boyutunu şöyle ifade etmiştir: "EU'ya uyum sürecinde yüksek denetim kurumlarının bağımsız denetim işlevlerini yerine getirmesi amacıyla 11 önermeden oluşan bir belge yayınlamıştır⁸. Bu önermeler Uluslararası Denetim Standartları ile büyük ölçüde paralellik göstermekte olup, Sayıştay'ın anayasal ve yasal konumu, bağımsızlığı, denetim alnının ve denetim yöntemlerinin geliştirilmesi, dışa dönük raporlama, personelin yapısı, yönetimi ve eğitimi, denetim standartlarının oluşturulması ve uygulanması gibi alanlarda olması gereken çerçeveyi belirlemektedir. Ayrıca, denetim ilkelerine ilişkin Lima Deklarasyonu, INTOSAI Denetim Standartları ve INTOSAI Denetim Standartlarının Avrupa Uygulanmasına İlişkin Rehber'in uygulanmasının, EU'ya kabul için önemli gelişmeler olacağı vurgulanmıştır" (Sanal, 2002: 49). Bu metinlerin içeriği kısaca şöyledir;

- *Lima Deklarasyonu*⁹, INTOSAI'nin kurucu metnidir. Metnin temel amacı bağımsız devlet denetimi için çağrıda bulunmaktır. Metin söz konusu bu bağımsızlığın sağlam bir yasal zeminle var olabileceğini vurgulamıştır. Bu yasal zeminin güvencesinin de ancak iyi işleyen kurumlarla sağlanabileceğini belirtmiştir (Sayıştay 2017, <http://www.sayistay.gov.tr>). Bu kapsamda hazırlanan metin 6 ana başlık altında toplamda 25 bölümden oluşmaktadır. Ana başlıkların konusunu sırasıyla; (Genel) Hükümler, Bağımsızlık, Parlamento, Hükümet ve İdare ile İlişkiler, Yüksek Denetim Kurumunun Yetkileri, Denetim Metotları, Denetim Personeli, Uluslararası Tecrübe Paylaşımı, Raporlamadan oluşmaktadır.

⁸ Bu 11 önerinin tamamına, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/COOP_PUBLI003/COOP_PUBLI003_EN.PDF (29.12.2016'da erişildi) adresinden ulaşılabilir.

⁹ Lima Deklarasyonu metninin Türkçe çevirisine, http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/Lima_Deklarasyonu.pdf (04.01.2017'de erişildi) adresinden ulaşılabilir.

- *INTOSAI Denetim Standartları*¹⁰, ise iki bölüme ayrılmaktadır. Bunlardan ilki Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) ve INTOSAI İyi Yönetim Rehberleri (INTOSAI GOV)'dir (Sayıştay 2017, <http://www.sayistay.gov.tr>). ISSAI'ler çok ayrıntı verileri içinde barındırmakla beraber genel olarak kendi içerisinde dört düzeye ayrılmaktadır. Düzey 1; INTOSAI'nin kurucu ilkelerini (Lima Deklarasyonu) içermektedir. Ayrıca Düzey 1, diğer düzeylerin zeminini oluşturmaktadır. Düzey 2; Yüksek Denetim Kurumlarının uygun işleyişi ve mesleki idari için gerekli önkoşulları içermektedir. Bu ön koşullar içerisinde bağımsızlık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etik kurallar ve kalite kontrolüne ilişkin ilkeler ve rehberlik yer almaktadır. Düzey 3; temel denetim ilkeleri yani kamu yönetimi alanının denetiminin esaslarını kapsamaktadır. Bu ilkeler, kamu kurumlarının etkin ve bağımsız biçimde denetlenmesini destekleyen ve genel kabul gören mesleki ilkelere dair, INTOASI üyeleri tarafından yapılan ortak bildirimleri kapsamaktadır. Düzey 4; temel denetim ilkelerini yani denetim görevlerinin gerçekleştirilmesi sırasında günlük olarak kullanılabilecek daha spesifik, detaylı ve operasyonel yol haritalarını göstermektedir. INTOSAI GOV'lar, ise ISSAI'den farklı olarak ayrı bir bildirim grubunu teşkil etmektedir. INTOSAI'nin hükümetlere ve kamu kaynaklarının ve kamu finanse edilen faaliyetlerin idaresinden sorumlu olanlara yönelik tavsiyelerini ortaya koymaktadır. INTOSAI GOV'lar içermiş olduğu rehberlerle, kamu alanında güvenilir iç denetim, yeterli muhasebe ve raporlama standartları ve etkin iç kontrol sistemlerinin kurulması dahil iyi yönetimi geliştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca INTOSAI'yi, ISSAI'lerin ve INTOSAI GOV'ların sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için üye ülkelerin Sayıştay'larının kapasitesinin geliştirilmesinin temel bir gereklilik olduğu vurgulamış ve kapasite geliştirmeyi bir stratejik plan olarak benimsemiştir (INTOSAI Stratejik Planı, 2010: 11-13).

- *INTOSAI Denetim Standartlarının Avrupa Uygulanmasına İlişkin Rehberler*¹¹, Toplamda 15 adet "Avrupa Uygulama Rehberi" bulunmaktadır. Fakat bu rehberler

¹⁰ INTOSAI Denetim Standartları tamamına, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries.html> (05.01.2017'de erişildi) adresinden ulaşılabilir.

¹¹ INTOSAI Denetim Standartlarının Avrupa Uygulanmasına İlişkin Rehberleri'nin tamamının Türkçe çevirisine, http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Intosai_Denetim_Standartlari_UygRehber.pdf (05.01.2017'de erişildi) adresinden ulaşılabilir.

ilişkili oldukları konular itibarıyla 5 gruba ayrılmıştır. Grup 1'de; 3 adet rehber yer almakla beraber, bu rehberler denetimin hazırlık kısmıyla ilgilidir. Grup 2'de; 6 adet rehber bulunmakta ve bu rehberler denetim kanıtı elde edilmesine ilişkin veriler içermektedir. Grup 3'te; 2 adet rehber bulunmakta ve bunlar denetimin tamamlanmasına ilişkindir. Grup 4'te; 1 adet rehber yer almakta ve performans denetimini ele almaktadır. Grup 5'te; yer alan 3 rehber ise yüksek denetimle ilgili diğer konu başlıklarıyla ilgili bilgileri içermektedir (Sayıştay 2000, <http://www.sayistay.gov.tr>).

Ayrıntılı ve uzun metinler olmalarından dolayı yukarıda en öz şekilde aktarmaya çalıştığımız tüm bu uluslararası kriterlere ulaşmak adına Türkiye' politik taahhütlerin altına girmiş, yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda oluşturulan "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" de bu düzenlemelerin sadece bir örneğini oluşturmaktadır. Temel hedef olarak EU'ya üye olabilmek için ya da diğer uluslararası örgütlerin yaptırımları şeklinde uygulanan, bu ve buna benzer çalışmaların Türkiye'nin yönetim yapısının geliştirilebilmesi adına sağladıkları fayda düzeyi sorgulanması gereken önemli bir konudur.

III. BÖLÜM

3. KURUMSAL KAPASİTE GELİŞTİRMENİN TÜRKİYE UYGULAMASI ÜZERİNE BİR ALAN ÇALIŞMASI: SAYIŞTAY ÖRNEĞİ

Tezimizde buraya kadar olan teorik kısımda, kamu politikası ve bu politikalara uluslararası örgütlerin etkilerinden bahsettik. Özellikle uluslararası örgütlerin son dönemde etkin olarak kullandıkları kurumsal kapasite geliştirme kavramını ve bunun kamu politikalarını yansımalarını ele aldık. Sonrasında, Sayıştay Kurumu ve kurumda yürütülen kapasite geliştirme çalışmalarına ayrı bir parantez açtık.

Bu bölümde ise, Sayıştay'da yürütülen "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi (Eşleştirme) Projesi"nin etkilerini değerlendireceğiz. Böylelikle, projenin ortaya koyduğu hedeflere ne kadar ulaşabildiğini ve başarı düzeyini tespit etmeye çalışacağız.

3.1. Hipotezlerin Kurgulanması

Hipotezlerin kurgulanmasında, kamu politikası ve uluslararası örgütler tarafından uygulanmak istenen kapasite geliştirme çalışmalarına yönelik literatür taranarak incelenmiştir. Yapılan bu kuramsal incelemeler ışığında da hipotezler inşa edilmiştir. Buradan hareketle Türkiye'de bir kamu politikası olarak kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarına dönük anlamlı sonuçlara ulaşılmaya çalışılmıştır.

3.1.1. Hipotezler

Hipotez 1: Gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkeler, kendi kamu politikalarını kendileri belirleyemezler. Bu politikalar daha çok uluslararası kuruluşların desteğiyle ve etkisiyle şekillenir. Kurumsal kapasite geliştirme kavramı bu doğrultuda yeni nesil bir kamu politikası biçimlendirme aracıdır.

Hipotez 2: Uluslararası örgütlerin müdahale araçları ve yöntemleri zaman içinde değişikliğe uğramıştır.

Hipotez 3: Türkiye'de yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının pek çok sorunlu yanı vardır ve henüz hedeflenen başarıyı karşılama düzeyinde değildir. Oysaki kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları, kurumların öz kaynaklarıyla yürütülürse etkili bir kamu politikası olmaya adaydır.

3.1.2. Hipotezlerin Sınanma Yöntemi

Hipotezlerin sınanması için iki ayrı yöntem kullanılmıştır. 1. ve 2. Hipotezler kapasite geliştirme yazının incelenmesiyle durum saptama yöntemi kullanılarak sınanmıştır. 3. Hipotezin sınanması için sosyal bilimlerde kullanılan nitel ölçme tekniklerinden biri olan anket yöntemi kullanılmıştır. Sayıştay'da çalışan rastlantısal olarak belirlenmiş 421 kamu çalışanından¹², önceden hazırlanmış anket sorularını yanıtlanmaları istenilmiştir. Elde edilen veriler tezin amaçları doğrultusunda değerlendirilmiştir.

3.2. Araştırmanın Amacı

Uluslararası örgütlerin kapasite geliştirme kavramını kendi düşüncelerini gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelere empoze ettirmek için, politik bir müdahale aracı olarak kullandığına ilişkin teorik bilgiyi kuramsal kısımda belirtmiştik. Bu kapsamda hipotezlerimizi belirledikten sonra; bu bölümde ise kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının kamu kurumları bazında nasıl algılandığı, kamu kurumlarında yürütülen kapasite geliştirme çalışmalarının etkili ve doğru bir şekilde yürütülüp yürütülmediği ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının kurumun işleyişinde, organizasyonel yapısında yarattığı değişikliklere ilişkin tespitler yapmaya çalışacağız. Sonrasında ise, kamu kurumları için uygulanabilir bir politika olup olmadığı tespit etmeye çalışacağız.

¹² Ankete katılan 421 kamu çalışanı; daha önce II. Bölüm de özelliklerini ve görevlerini saydığımız, 6085 sayılı Sayıştay kanunu'nun 10. Maddesinde belirtilen Meslek mensupları (Sayıştay Başkanı, Daire Başkanları ve Üyeler, Sayıştay Denetçileri); Başsavcı ve savcılar; Yönetim mensuplarını (idari personeli) kapsamaktadır. Hizmet alımı yoluyla Sayıştay kurumda istihdam edilen herhangi bir personel anket çalışmasında yer almamıştır.

Bu araştırma, Sayıştay kurumunda yürütülmüştür. Sayıştay daha önceden de belirttiğimiz gibi, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde kamu kurumlarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması adına, TBMM adına denetim yapan bir kamu kuruluşudur (Sayıştay Kanunu, 2010). Bu kurum, "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"¹³ kapsamında kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmuştur. Tamamlanmış bir proje olması, ayrıntılı raporlarına ulaşabilmemiz ve gerekli olan izinlerin kurumdan alınmasından dolayı örnek olarak Sayıştay ve uygulamış olduğu "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi" seçilmiştir. Ayrıca, kurumdan toplanan verilerinde tümevarım yöntemiyle genel çıkarımlar yapmaya da uygun bulunmuştur.

3.3. Araştırmanın Kapsamı

Kamu kurumlarında yürütülmekte olan kurumsal kapasite çalışmalarının işleyişini ve sonuçlarını ölçmeyi amaçlayan bu araştırma, Sayıştay'ın merkez binasında çalışan kamu çalışanlarını kapsamaktadır. Bu teşkilatın merkez binasında çalışan kadrolu personel sayısı 1580'dir (Sayıştay Faaliyet Raporu, 2015: 20). Araştırmanın konu olarak kapsamı ise "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"dir.

3.4. Araştırmanın Yöntemi ve Uygulanması

Kapasite geliştirme çalışmalarının işleyişini ve sonuçlarını ölçmeyi ve buradan sağlanan verilerle birtakım analizler yapmayı amaçlayan bu araştırma için anket yöntemi seçilmiştir. Anket, araştırma yöntemleri içinde en çok tercih edilen veri toplama aracıdır (Kaptan, 1998:138). Sayıştay'da görev yapmakta olan 1580 personel çalışmanın evreni olarak tanımlanmış ve mevcut evren üzerinden %5 kabul edilebilir hata payı ile %95 güven aralığında çalışılmıştır. Bu doğrultuda, daha büyük kitlelerini de temsil edebilme yeterliliğine sahip olan 384 sayısı, örneklemin alt sınırı olarak

¹³ Projeye ilişkin detaylı bilgiler II. Bölüm yer verildiği için burada tekrar belirtilmemiştir.

belirlenmiştir (Baş, 2008: 41). Yapılan çalışmanın güvenilirliği açısından 421 kişilik bir örnekleme ulaşılmıştır. Anket formu, Sayıştay teşkilatın da çalışan ve rastlantısal olarak seçilmiş kamu görevlilerine uygulanmıştır. Çalışma konusu ve araştırmanın kapsamı da dikkate alınarak yapılan değerlendirmeler sonucu, nihai halini alan anket formu ve soruları oluşturulmuştur¹⁴.

Anket soruları, daha önce literatür taraması yapılarak incelenen kaynaklarla ve tezin teorik kısmıyla uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır. Anket, 32 sorudan oluşturulmuş ve herhangi bir bölümlenmeye gidilmemiştir. Ankette yer alan ilk beş soruda katılımcıların sosyo-demografik özelliklerini ölçen sorular yer almıştır. 6. ve 17. arasındaki sorular için katılımcılardan, kurumun işleyişine ilişkin gözlemleri ve kurumun mevcut durumu göz önüne almaları ve soruları bu kapsamda yanıtlamaları istenilmiştir. 6. ve 16. arasındaki sorular 5'li Likert ölçeği kullanılarak tasarlanmış ve katılımcılardan "kesinlikle katılmıyorum", "katılmıyorum", "kararsızım", "katılıyorum" ve "kesinlikle katılıyorum" seçenekleri sunulmuştur. 17., 18. ve 19. sorular çoktan seçmeli olarak dizayn edilmiştir. 19. soruda yer alan "kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?" ifadesine hayır yanıtını verenlerin diğer sayfada yer alan sorulara yanıt vermeden anketi teslim etmeleri istenilmiştir. 19. soruya evet yanıtını verenlerin ise diğer sayfada yer alan soruları cevaplaması istenilmiştir. 20. ve 31. arasında yer alan sorular yine 5'li Likert ölçeği esas alınarak kurgulanmış ve katılımcıların "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"nin sonuçlarını ölçmeye yönelik sorulara yanıt vermesi istenilmiştir. Son soru ise yine çoktan seçmeli olarak sorulmuştur.

Anketin uygulanması ise anketin katılımcılara basılı olarak dağıtılması ile gerçekleştirilmiş ve katılımcılardan anket sorularını yanıtlamaları istenilmiştir. Verilen süre sonunda anket formları toplanmıştır. Anketin basılı form olarak düzenlenmesi sebepleri ise; ankete katılımcı sayısını artırmak, katılımcılara daha kolay ulaşılmasını sağlamak ve verilerin güvenli olarak saklanabilmesinin daha kolay olmasıdır. Düzenlenen anket formu Sayıştay'ın Ankara'da bulunan merkez binasında 07.06.2016 tarihinde uygulanmaya başlanılmış ve ilk olarak pilot uygulama gidilmiştir. 35 adet

¹⁴ Anket formu Ek 5'de yer almaktadır.

anket formu öncelikli olarak çalışanlara dağıtılmıştır. Yapılan bu pilot uygulama sonucunda formda araştırmayı etkileyebilecek ciddi bir hataya rastlanılmamış ve bu 35 adet anket formu da asıl çalışmaya dahil edilmiştir. 16.06.2016 tarihinde itibariyle hedeflenen sayıya ulaşılması üzerine çalışma sonlandırılmıştır. Yani, anketin uygulanması 8 iş günü sürmüştür. Süre sonunda ise Sayıştay teşkilatında çalışan 1580 memurun 421'ine ulaşılmış ve değerlendirilebilir, anket formları elde edilmiştir. Elde edilen 421 anket formunun büyük çoğunluğu (%69,6'sı) ise denetçilerin katılımıyla elde edilmiştir. Bu bilinçli bir tercih olmayıp, kurumda çalışanların çoğunluğunun (%58'inin) denetçi olarak görev yapmasından kaynaklanmıştır (Sayıştay Faaliyet Raporu 2015: 20).

3.5. Araştırmada Kullanılan İstatistiksel Yöntemler

Araştırma verilerinin analizi için Uluslararası İş Makineleri (IBM)'nin Windows 64-bit için geliştirmiş olduğu SPSS 23 versiyonundan yararlanılmıştır. Anketler uygulandıktan sonra elde edilen veriler bilgisayar ortamına değerlendirebilmek amacıyla kodlanmış ve Sosyal Bilimler İstatistik Programı (SPSS)'na girilmiştir. SPSS işletme, sosyoloji, psikoloji ve pazarlama gibi birçok sosyal bilim alanında sıklıkla kullanılmaktadır. Ayrıca verilerin dönüştürülmesi ve tasnifi noktasında zaman zaman Microsoft Excel programından da yararlanılmıştır.

3.6. Araştırmanın Bulguları ve Yorumu

Bu kısımda toplanan veri ve bu verilere ilişkin istatistiksel analiz sonuçları sunulmaktadır. Araştırmanın temel bulguları kısaca özetlenmek ve yorumlanmaktadır. Hipotezlerin istatistiksel olarak nasıl sınındığı ve bu sınımanın sonuçları görülmektedir. Bu doğrultuda toplanan veriler; Güvenirlik Analizi, Sıklık Analizi, Çapraz Tablolar Analizi, T-testi ve Varyans Analizi başta olmak üzere çeşitli analizlere tabi tutularak bulgular yorumlanmıştır. Özellikle Sıklık Analizleri yorumlanırken, proje ile ulaşmak istenen hedeflere ve uluslararası standartlara¹⁵ ne kadar ulaşılabilirdiği karşılaştırmalı analizlerle tespit edilmeye çalışılmıştır.

¹⁵ Bu uluslararası standart II. Bölümde belirttiğimiz Sayıştay'ın ulaşmak istediği; EU'ya uyum sürecinde yüksek denetim kurumlarının bağımsız denetim işlevlerini yerine getirmesi amacıyla 11 Önerisi, INTOSAI Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI ve INTOSAI GOV) ve INTOSAI Denetim

3.6.1. Güvenirlilik Analizi (Reliability Analysis)

Güvenirlilik analizi bir ölçme aracının tekrarlanan ölçümlerde yine aynı sonucu verme derecesini gösterir (Baş, 2008:144). Başka bir ifadeyle, yapılan çalışmanın tekrarlanması durumunda da yine aynı sonuca ulaşıp ulaşılmayacağını sayısal olarak ifade etmektedir. Güvenirlilik analizi demografik özelliklere ilişkin sorular hariç tüm sorulara uygulanmıştır. Güvenirlilik testi sonucunda hazırlanan anket ölçeğinin genel Cronbach Alfa değeri 0,918 ($p < 0,001$) bulunmuştur. Bu sonuçtan da anlaşılabacağı üzere ölçek *yüksek derecede güvenilir* bir niteliğe sahiptir.

3.6.2. Sıklık Analizleri (Frequency Analysis)

Sıklık dağılımı, bir örnekten alınan bir veya daha fazla değişkenin değerlerinin sıralanmasıdır. Bu veriler, grafikler, histogramlar ve çember çizelgeleri kullanarak düzenli bir şekilde sıklık çizelgeleri adı verilen şekillerle gösterilirler.

3.6.2.1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Araştırmada katılımcıların, cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, mesleki tecrübe ve mesleki unvanları saptamak üzere toplamda beş adet sosyo-demografik soruya yer verilmiştir. Bu veriler araştırmanın konu bütünlüğü içerisinde değerlendirilerek analiz edilmiştir.

- 1. SORU: Lütfen cinsiyetinizi belirtiniz.

Araştırmaya katılan çalışanları cinsiyet açısından ele alırsak, toplam katılımcıların %27,3'ünün kadın, %72,7'sinin de erkek olduğu görülmektedir. Erkek katılımcıların kadın katılımcılardan fazla olmasının sebebi ana kütlenin büyük bir kısmının erkek çalışanlardan oluşmasından kaynaklanmaktadır. 421 anketten alınan sonuçlar doğrultusunda katılımcıların cinsiyet oranları aşağıdaki Tablo 3.1'de verilmiştir.

Tablo 3.1: Katılımcıların Cinsiyete Göre Dağılımı

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kadın	115	27,3	27,3	27,3
Erkek	306	72,7	72,7	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 2. SORU: Lütfen yaşınızı belirtiniz.

Araştırma içerisindeki bir diğer bağımsız değişkenimiz ise katılımcıların yaşıdır. Yapılan çalışmada, yaş ile ilgili verileri açıklama kolaylığı bakımından gruplamaya gidilmiştir. Çalışmaya katılan toplam 421 kişiden sadece %0,2'si 18-22 yaş aralığında yer almaktadır. Diğer gruplar ise şöyledir; 23-27 yaş aralığında katılımcıların %11,4'ü, 28-32 yaş aralığında katılımcıların %13,3'ü, 33-37 yaş aralığında katılımcıların %25,9'u, 38-42 yaş aralığında katılımcıların %10,0'ı, 43-48 yaş aralığında katılımcıların %15,2'si, 49-53 yaş aralığında katılımcıların %10,2'si ve son grup olan 54 ve üstü yaş aralığında da katılımcıların %13,8'i yer almaktadır. Bu verilerden de anlaşılacağı gibi ankete katılanların büyük bir kısmı orta yaş diyebileceğimiz 33-37 yaş aralığında yer almaktadır. Tablo 3.2'de yer alan yaş değişkenine ait veriler ise şöyledir:

Tablo 3.2: Katılımcıların Yaşa Göre Dağılımı

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
18-22	1	0,2	0,2	0,2
23-27	48	11,4	11,4	11,6
28-32	56	13,3	13,3	24,9
33-37	109	25,9	25,9	50,8
38-42	42	10,0	10,0	60,8
43-48	64	15,2	15,2	76,0
49-53	43	10,2	10,2	86,2
54 ve üstü	58	13,8	13,8	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 3. SORU: Lütfen eğitim düzeyinizi belirtiniz.

Kurumda çalışanların eğitim durumları incelendiğinde, araştırmaya katılanlar arasında ilkokul ve ortaokul mezunu kimse yer almamaktadır. Araştırmaya katılanların %6,4'ü lise mezunu, %1,9'u önlisans mezunu, %57,7'si lisans mezunu ve %34'ü bir lisansüstü dereceye sahiptir. Aşağıdaki Tablo 3.3'ten de anlaşılacağı gibi ankete katılanların yarısından fazlası lisans mezunudur.

Tablo 3.3: Katılımcıların Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Lise	27	6,4	6,4	6,4
Önlisans	8	1,9	1,9	8,3
Lisans	243	57,7	57,7	66,0
Lisansüstü	143	34,0	34,0	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 4. SORU: Lütfen meslekte çalıştığınız süreyi belirtiniz

Tablo 3.4'te ise ankete katılanların, Sayıştay'da ki hizmet süreleri yer almaktadır. Buna göre katılımcıların %20'si 5 yıldan az, %20,9'u 6-10 yıl arası, %16,4'ü 11-15 yıl arası, %6,2'si 16-20 yıl arası ve %36,6'sı 20 yıldan fazladır kuruma hizmet vermiştir. Kurumda çalışan personelin %80'inin yeterli mesleki deneyime sahip olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 3.4: Katılımcıların Mesleki Deneyimlerine Göre Dağılımı

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
5 yıldan az	84	20,0	20,0	20,0
6-10 yıl arası	88	20,9	20,9	40,9
11-15 yıl arası	69	16,4	16,4	57,2
16-20 yıl arası	26	6,2	6,2	63,4
20 yıldan fazla	154	36,6	36,6	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 5. SORU: Lütfen çalıştığınız kurumdaki görevinizi belirtiniz.

Araştırmaya katılanları, kurum içindeki unvanlarının dağılımına göre analiz edersek, katılanların %0,2'si Daire Başkanı, %69,6'sı Denetçi, %0,2'si Savcı, %23,0'ı İdari Personel ve %6,9'u diğer¹⁶ seçeneğini işaretleyerek kendi pozisyonlarını tanımlayanlar oluşturmaktadır. Çalışmaya katılanların %92,6'sının Denetçi ve İdari Personelden oluşmasının temel sebebi ise ana kütlenin çoğunluğunun Denetçi ve İdari Personelden meydana gelmesinden kaynaklanmaktadır. Tablo 3.5'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

¹⁶ Burada "Diğer" seçeneğinin işaretlenmesi kurumda belirttiğimiz kadroların haricinde bir kadro olduğu anlamını taşımamaktadır. Sadece bazı kurum çalışanları kendilerinin spesifik unvanlarıyla tanımlama ihtiyacı hissetmişlerdir. Örneğin, as olarak idari personel kadrosunda görev yapmak olan bir personelin, kendi daha spesifik konumuyla müdür ya da şef olarak ifade etmesi gibi.

Tablo 3.5: Katılımcıların Mesleki Unvanlarına Göre Dağılımı

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Daire Başkanı	1	0,2	0,2	0,2
Denetçi	293	69,6	69,6	69,8
Savcı	1	0,2	0,2	70,1
İdari Personel	97	23,0	23,0	93,1
Diğer	29	6,9	6,9	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

3.6.2.2. Katılımcıların Sayıştay'ın Durumuna İlişkin Gözlem ve Tespitleri

Araştırmaya katılanlardan, 6. ve 17. arasındaki soruları yanıtlarken kurumun işleyişine ilişkin gözlemleri ve kurumun mevcut durumu göz önüne almaları ve sorulara bu kapsamda yanıt vermeleri istenilmiştir. Böylece, kurumun mevcut durumu tespit edilmeye çalışılmıştır.

- 6. SORU: Sayıştay'da Çalışan Personel Sayısı Yeterlidir.

Ankete katılan 421 kişiden 417 kişi "Sayıştay'da çalışan personel sayısı yeterlidir" soruna yanıt vermiştir. 4 kişi ise soruyu yanıtlamamıştır. Soruyu yanıtlayan katılımcıların %29,5'i personel sayısının yetersiz olduğunu belirtmiş, %9,1'i bilmediğini söylemiş ve %61,4'ü ise personel sayısının yeterli olduğunu bildirmiştir. Bu verilerden anlaşılacağı üzere Sayıştay'da herhangi bir personel eksikliği sorunu tespit edilememiştir. Yani, kurumda çalışan personel sayısının yeterlidir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 9. Önerisi (EU, 2000: 22-24) ve ISSAI 10 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının personel istihdamına* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (Sayıştay, 2017: 45). Tablo 3.6'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.6: Personel Sayısı Yeterliliğine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	32	7,6	7,7	7,7
Katılmıyorum	91	21,6	21,8	29,5
Kararsızım	38	9,0	9,1	38,6
Katılıyorum	170	40,4	40,8	79,4
Kesinlikle katılıyorum	86	20,4	20,6	100,0
Toplam	417	99,0	100,0	
Cevapsız	4	1,0		
TOPLAM	421	100,0		

- 7. SORU: Sayıştay Gerekli Teknik Donanıma Sahiptir.

Soruya araştırmaya katılanların tümü yanıt vermiş ve şu sonuçlar elde edilmiştir; çalışan personelin %29,4'ü Sayıştay'ın gerekli teknik donanıma sahip olmadığını belirtmiş, %17,6'sı bilmediğini söylemiş ve %53'ü ise kurumun gerekli teknik donanıma sahip olduğunu bildirmiştir. Bu veriler ışığında görülmektedir ki, kurum gerekli teknik donanıma sahiptir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 7. Önerisi (EU, 2000: 18-20) ve ISSAI 1 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısına* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (Sayıştay, 2017: 33). Tablo 3.7'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.7: Teknik Donanıma İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	19	4,5	4,5	4,5
Katılmıyorum	105	24,9	24,9	29,5
Kararsızım	74	17,6	17,6	47,0
Katılıyorum	181	43,0	43,0	90,0
Kesinlikle katılıyorum	42	10,0	10,0	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 8. SORU: Sayıştay'da çalışma ortamı fiziksel açıdan elverişlidir.

Sayıştay'ın durumuna ilişkin katılımcılara "Sayıştay'ın çalışma ortamı fiziksel açıdan elverişlidir" ifadesi yöneltilmiştir. Soruyu yanıtlayan katılımcıların %36,6'sı Sayıştay'daki çalışma ortamının fiziksel açıdan uygun olmadığını belirtmiş, %13'ü bilmediğini söylemiş ve %50,5'i ise çalışma ortamının fiziksel açıdan elverişli olduğunu bildirmiştir. Bu verilerden anlaşılabacağı üzere Sayıştay'ın fiziksel yapısı, personelin çalışabilmesi için uygun çalışma koşullarına sahiptir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 7. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısına* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (EU, 2000: 18-20). Tablo 3.8'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.8: Fiziksel Yeterliliğe İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	41	9,7	9,9	9,9
Katılmıyorum	111	26,4	26,7	36,5
Kararsızım	54	12,8	13,0	49,5
Katılıyorum	164	39,0	39,4	88,9
Kesinlikle katılıyorum	46	10,9	11,1	100,0
Toplam	416	98,8	100,0	
Cevapsız	5	1,2		
TOPLAM	421	100,0		

- 9. SORU: Sayıştay'daki çalışma ortamı örgüt iklimi açısından elverişlidir.

Sayıştay'da çalışan personelin %33,6'sı Sayıştay'daki çalışma ortamının örgüt iklimi açısından uygun olmadığını belirtmiş, %20,4'ü bilmediğini söylemiş ve %45,9'u ise çalışma ortamının örgüt iklimi açısından uygun olduğunu bildirmiştir. Bu veriler ışığında, kurumda çalışan personelin yaklaşık yarısının örgüt ikliminden memnun olduğunu söyleyebiliriz. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 7. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısına* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (EU, 2000: 18-20). Fakat yine de örgüt ikliminden hoşnutsuz olan %33,6'lık kesimin bu olumsuz algısı, kurumun yapacağı çalışmaların etkinliğini yitirmesine yol açabileceğinden giderilmeye çalışılmalıdır. Tablo 3.9'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.9: Örgüt İklimine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	27	6,4	6,6	6,6
Katılmıyorum	111	26,4	27,0	33,6
Kararsızım	84	20,0	20,4	54,0
Katılıyorum	165	39,2	40,1	94,2
Kesinlikle katılıyorum	24	5,7	5,8	100,0
Toplam	411	97,6	100,0	
Cevapsız	10	2,4		
TOPLAM	421	100,0		

- 10. SORU: Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir.

Sayıştay'da çalışan personelin %41'i Sayıştay'da çalışan personelin birbirleriyle olan iletişim seviyesinin yeterli olmadığını belirtmiş, %19,3'ü bilmediğini söylemiş ve

%39,6'sı ise çalışan personelin birbirleriyle olan iletişim seviyesinin yeterli olduğunu bildirmiştir. Bu veriler ışığında net bir yargıya varmak zordur. Buna rağmen %41'lik bir kitlenin, kurumda iletişim sıkıntısının olduğunu düşünmesi projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 9. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının personel yapısına* ilişkin hususlarla çelişen bir durumdur (EU, 2000: 22-24). EU'nun 9. Önerisi özellikle, yüksek denetim kurumlarında var olması gereken iletişim olgusu ve takım çalışmasına yatkınlık gibi konuların altını çizilmiştir. Tablo 3.10'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.10: Personelin Birbirleriyle Olan İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle.katılmıyorum	37	8,8	8,8	8,8
Katılmıyorum	135	32,1	32,2	41,1
Kararsızım	81	19,2	19,3	60,4
Katılıyorum	148	35,2	35,3	95,7
Kesinlikle katılıyorum	18	4,3	4,3	100,0
Toplam	419	99,5	100,0	
Cevapsız	2	0,5		
TOPLAM	421	100,0		

- 11. SORU: Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir.

Katılımcıların %47,5'i Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişim seviyesinin yetersiz olduğunu belirtmiş, %21,5'i bilmediğini söylemiş ve %31'i ise yeterli olduğunu bildirmiştir. Bu veriler doğrultusunda, kurum yöneticilerinin çalışanlarla olan iletişim seviyesinin yeterli seviyede olmadığı söylenebilir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 8. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarında yönetimden sorumlu kişilerle, personel arasında sağlıklı bir iletişim düzeyinin gerekliliğine* ilişkin hususlara uygun olmayan bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (EU, 2000: 20-22). Tablo 3.11'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.11: Yöneticilerin İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	55	13,1	13,1	13,1
Katılmıyorum	144	34,2	34,4	47,5
Kararsızım	90	21,4	21,5	69,0
Katılıyorum	121	28,7	28,9	97,9
Kesinlikle katılıyorum	9	2,1	2,1	100,0
Toplam	419	99,5	100,0	
Cevapsız	2	0,5		
TOPLAM	421	100,0		

- 12. SORU: Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır.

Sayıştay'da çalışan personelin %45,5'i Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmadığını belirtmiş, %26,3'ü bilmediğini söylemiş ve %28,2'si ise benimsenip anlaşıldığını bildirmiştir. Bu veriler ışığında kurumda çalışanların çoğu Sayıştay'ın kurumsal amaçlarının kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmadığı kanaatinde olduğu söylenebilir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 7. Önerisi (EU, 2000: 18-20) ve ISSAI 200 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumları da çalışan personelinin kurumun politikalarına, prosedürlerine ve sistemlerine hakim olmasının önemine ilişkin* hususlara uygun olmayan bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (Sayıştay, 2017: 136). Ayrıca, bu durum tam anlamıyla kurum bilincinin oluşturulmasının önündeki, önemli engelleyici faktörlerden birisidir. Tablo 3.12'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.12: Kurumsal Amaçların Benimsenip Anlaşılmasına İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	28	6,7	6,7	6,7
Katılmıyorum	162	38,5	38,8	45,5
Kararsızım	110	26,1	26,3	71,8
Katılıyorum	110	26,1	26,3	98,1
Kesinlikle katılıyorum	8	1,9	1,9	100,0
Toplam	418	99,3	100,0	
Cevapsız	3	0,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 13. SORU: *Sayıştay'ın kurumsal amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanlar sorumluluk almaktan kaçınmazlar.*

Katılımcıların %31,4'ü Sayıştay'ın kurumsal amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanlar sorumluluk olmaktan kaçındığını belirtmiştir, %23,7'si bilmediğini söylemiş ve %44,9'u ise kaçınmadığını bildirmişlerdir. Bu veriler doğrultusunda çalışanların sorumluluk almaktan kaçınmadığı söylenebilir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 9. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarında çalışan personelin sorumluluklarının bilincinde olması gerektiği* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (EU, 2000: 22-24). Ayrıca bu durum, kurumun yapacağı çalışmalarda kuruma fayda sağlayabilecek önemli bir artıdır. Tablo 3.13'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.13: Çalışanların Sorumluluk Alma Seviyelerine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	21	5,0	5,0	5,0
Katılmıyorum	110	26,1	26,4	31,4
Kararsızım	99	23,5	23,7	55,2
Katılıyorum	165	39,2	39,6	94,7
Kesinlikle katılıyorum	22	5,2	5,3	100,0
Toplam	417	99,0	100,0	
Cevapsız	4	1,0		
TOPLAM	421	100,0		

- 14. SORU: *Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde belli değildir.*

Sayıştay'da çalışan personelin %64,2'si Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık belli olduğunu belirtmiş, %11,7'si bilmediğini söylemiş ve %24,1'i ise belli olmadığını belirtmiştir. Bu veriler ışığında kurumda çalışan personelin görev tanımlaması ve görev alanlarının açık şekilde belli olduğu söylenebilir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 7. Önerisi (EU, 2000: 18-20) ve ISSAI 200 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumların da çalışan personelin görev alanının açık şekilde belli olmasının gerekliliğine* ilişkin hususlara uygun bir durumun kurumda var olduğunu göstermektedir (Sayıştay, 2017: 139). Tablo 3.14'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.14: Personelinin Görev Tanımlaması ve Görev Alanları İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	62	14,7	14,8	14,8
Katılmıyorum	207	49,2	49,4	64,2
Kararsızım	49	11,6	11,7	75,9
Katılıyorum	84	20,0	20,0	95,9
Kesinlikle katılıyorum	17	4,0	4,1	100,0
Toplam	419	99,5	100,0	
Cevapsız	2	0,5		
TOPLAM	421	100,0		

- 15. SORU: Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir.

Katılımcıların %39,3'ü Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterli seviyede olmadığını belirtmiştir, %26,6'sı bilmediğini söylemiş ve %34,1'i ise yeterli seviyede olduğunu belirtmiştir. Bu verilerden anlaşılabileceği gibi ifade üzerinde kesin bir kanaat oluşmamıştır. Fakat yine de, dış paydaşlarla olan iletişimin ve işbirliği noktasında kurumda eksiklerin olduğu görülmektedir. Burada önemli olan nokta, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; ISSAI 10/12 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumları (dış) paydaşlarla işbirliğine ve onları bilgilendirmeye özen göstermeli şeklinde* belirtilen hususlara tam anlamıyla uygun olmayan bir durumun kurumda var olduğunu söyleyebiliriz (Sayıştay, 2017). Tablo 3.15'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.15: Dış Paydaşlarla Olan İşbirliğine ve İletişim Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	25	5,9	6,0	6,0
Katılmıyorum	139	33,0	33,3	39,3
Kararsızım	111	26,4	26,6	65,9
Katılıyorum	125	29,7	30,0	95,9
Kesinlikle katılıyorum	17	4,0	4,1	100,0
Toplam	417	99,0	100,0	
Cevapsız	4	1,0		
TOPLAM	421	100,0		

-16. SORU: Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır.

Sayıştay'da çalışan personelin %37,5'si Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmaların yapılmadığını belirtmiştir, %37,5'si bilmediğini söylemiş ve %25'i ise gerekli çalışmaların yapıldığını bildirmiştir. Bu verilerden de görüleceği üzere kararsız kalanların sayısı oldukça fazladır. Bu yüzden net bir yargıda bulunmak güçtür.

Fakat bu verilerden, çalışmaların sınırlı sayıdaki bir kesimi kapsadığı ve bu yüzden kararsızların sayısının fazla olduğu yorumunu yapabiliriz. Tablo 3.16'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.16: Mevcut Kapasitesinin Tespitine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	32	7,6	7,6	7,6
Katılmıyorum	126	29,9	29,9	37,5
Kararsızım	158	37,5	37,5	75,1
Katılıyorum	92	21,9	21,9	96,9
Kesinlikle katılıyorum	13	3,1	3,1	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

- 17. SORU: Kurumun en büyük problemi aşağıdakilerden hangisidir?

"Kurumun en büyük problemi aşağıdakilerden hangisidir?" Sorusuna, katılımcıların %7,5'i yetersiz personel sayısı, %2,5'i araç ve gereçlerin yetersizliği, %17,9'u fiziksel şartların elverişsizliği ve %72,1'i mental olarak yaşanan problemler cevabını vermiştir. Kurumun bu dört başlık içerisinde en büyük ve öncelikli çözülmeyi bekleyen probleminin metal olarak yaşanan sıkıntılar olduğunu söyleyebiliriz. Buna yol açan nedenleri tam olarak tespit etmek güç olsa da, kurumda yaşanan iletişim eksiklikleri, kurumsal amaçların özümsememesi ve yapılan çalışmaların tüm kurumu kapsamaması gibi nedenlerin, metal problemlere yol açtığını düşünebiliriz. Ayrıntılı verileri Tablo 3.17'de yer almaktadır.

Tablo 3.17: Kurumun Problemlerine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Yetersiz personel sayısı	30	7,1	7,5	7,5
Araç ve gereçlerin yetersizliği	10	2,4	2,5	10,0
Fiziksel şartların elverişsizliği	72	17,1	17,9	27,9
Mental olarak yaşanan problemler	290	68,9	72,1	100,0
Toplam	402	95,5	100,0	
Cevapsız	19	4,5		
TOPLAM	421	100,0		

- 18. SORU: Kurumsal kapasite geliştirme denince aklınıza öncelikle ne geliyor?

Kurumsal kapasite geliştirme denince aklınıza öncelikle ne geliyor? Sorusuna Sayıştay'da çalışan personelin %20'si kurumun kaynaklarını en etkili şekilde kullanarak maliyetleri en aza indirmeyi amaçlayan bir süreç, %2.7'si kurumun bağlantı kurduğu ya da kurabileceği kimselerin anlayış, sempati ve desteğini kazanmasını sağlayan bir süreç, %71,5'i kurumun mevcut kapasitesini çeşitli yöntemlerle geliştirmeyi amaçlayan bir süreç ve %5,8'i kurumun evrak ve bürokratik işlemlerini azaltmayı amaçlayan bir süreç olarak tanımlamışlardır. Bu da bize katılımcıların 4'te 3'e yakınının kapasite geliştirme kavramını teorik olarak bilmelerine rağmen, (19. Sorunun veriler referans alındığında) kapasite geliştirme çalışmalarına dahil edilmediğini göstermektedir. Ayrıntılı verileri Tablo 3.18'de yer almaktadır.

Tablo 3.18: Kurumsal Kapasite Geliştirme Tanımına İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kurumun kaynaklarını en etkili şekilde kullanarak maliyetleri en aza indirmeyi amaçlayan bir süreç.	82	19,5	20,0	20,0
Kurumun bağlantı kurduğu ya da kurabileceği kimselerin anlayış, sempati ve desteğini kazanmasını sağlayan bir süreç.	11	2,6	2,7	22,6
Kurumun mevcut kapasitesini çeşitli yöntemlerle geliştirmeyi amaçlayan bir süreç.	294	69,8	71,5	94,2
Kurumun evrak ve bürokratik işlemlerini azaltmayı amaçlayan bir süreç.	24	5,7	5,8	100,0
Toplam	411	97,6	100,0	
Cevapsız	10	2,4		
TOPLAM	421	100,0		

- 19. SORU: Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?

Ankete katılan çalışanların %72.4'ü kurumda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarından haberlerinin olmadığını belirtmiştir. Ankete katılan %27,6'lık kesim ise yürütülen çalışmalardan haberdar olduklarını söylemişlerdir. Buradaki

belirtmemiz gereken önemli nokta ise kurumumda yürütülen kapasite geliştirme çalışmalarının, kurum çalışanlarının %72,4'ünü kapsamadığı, kurumda çalışan küçük bir kitlenin yapılan çalışmalardan haberdar olduğudur. Kapasite geliştirme kavramının temel varsayımları düşünüldüğünde yapılan çalışmaların kısıtlı bir kesime hitap etmesi, yapılan çalışmalarda en temel eksikliklerden birisidir. Ayrıntılı verileri Tablo 3.19'da yer almaktadır.

Tablo 3.19: Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalardan Haberdar Olma Düzeylerine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Evet	116	27,6	27,6	27,6
Hayır	305	72,4	72,4	100,0
TOPLAM	421	100,0	100,0	

3.6.2.3. Katılımcıların "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"ne Yönelik Gözlem ve Tespitlerine İlişkin Veriler

Araştırmanın bu kısmında yer alan 20. ve 32. arasında ki soruları daha öncede belirttiğimiz gibi 19. Soruya "Evet" yanıtı verenler işaretleme yapmışlardır. Dolayısıyla, 19. Soruya "Hayır" yanıtı veren 305 kişi çalışmanın bu bölümünde yer alan soruları yanıtlamadan anket formunu teslim etmiş ve anketi başarı ile tamamlamışlardır. 19. Soruya "Evet" yanıtı veren 116 kişiden ise 20. ve 32. arasında yer alan soruları "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"nin sonuçlarını ve etkileri göz önünde bulundurarak, yanıtlamaları istenmiştir. Böylece, yapılan çalışmanın kurumu işleyiş yapısında yarattığı değişimler tespit edilmeye çalışılmıştır.

- 20. SORU: Sayıştay'ın mevcut yapısı kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarıyla geliştirilemez.

Bu soruya yanıt veren personelin %72,9'u Sayıştay'ın mevcut yapısı kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarıyla geliştirilebileceğini belirtmiştir, %10,5'i kararsız olduğunu söylemiş ve %16,7'si ise kurumun mevcut yapısının yapılan çalışmalarla geliştirilemeyeceğini bildirmiştir. Bu verilerden de anlaşılacağı gibi katılımcıların büyük çoğunluğu kapasite geliştirme çalışmalarının kurum için faydalı olacağını düşünmektedir. Tablo 3.20'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.20: Mevcut Yapısının Kapasite Geliştirme Çalıştırmalarıyla Geliştirilip Geliştirilemeyeceğine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	24	5,7	21,1	21,1
Katılmıyorum	59	14,0	51,8	72,8
Kararsızım	12	2,9	10,5	83,3
Katılıyorum	15	3,6	13,2	96,5
Kesinlikle katılıyorum	4	1,0	3,5	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 21. SORU: Kurumun yürüttüğü kapasite geliştirme çalışmaları örgütün parasal, fiziksel vb. şartları göz önüne alınarak gerçekleştirilmiştir.

Bu soruya yanıt veren personelin %19,2'si kurumun yürüttüğü kapasite geliştirme çalışmaları örgütün parasal, fiziksel vb. şartları göz önüne alınarak gerçekleştirmediğini belirtmiştir, %27'si kararsız olduğunu söylemiş ve %53,9'u ise göz önüne alınarak gerçekleştirildiği bildirmiştir. Buradan da anlaşılabileceği üzere yapılan çalışmalar örgütün parasal, fiziksel vb. şartları göz önüne alınarak doğru bir şekilde tasarlanmıştır. Tablo 3.21'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.21: Kapasite Geliştirme Çalışmalarında Kurumun Durumunun Göz Önüne Alınıp Alınmadığına İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	1,0	3,5	3,5
Katılmıyorum	18	4,3	15,7	19,1
Kararsızım	31	7,4	27,0	46,1
Katılıyorum	58	13,8	50,4	96,5
Kesinlikle katılıyorum	4	1,0	3,5	100,0
Toplam	115	27,3	100,0	
Cevapsız	306	72,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 22. SORU: Kurumun yönetim ve örgütlenme kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla hedeflenen düzeyde güçlendirilmiştir.

Bu soruya yanıt veren personelin %41,6'sı kurumun yönetim ve örgütlenme kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla hedeflenen düzeyde güçlendirilmediğini belirtmiştir, %30,1'i kararsız olduğunu söylemiş ve %28,3'ü ise hedeflenen düzeyde güçlendirildiğini ifade etmiştir. Bu verilerden anlaşılmaktadır ki

yapılan çalışmalarla istenen sonuçlara tam anlamıyla ulaşamamıştır. Bu da bize projeye geliştirilmek istenen dört temel birleşeninden birisi olan "Yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi..." (Proje Metni, 2003: 1-2; Polat, 2006: 36-37) hedefinin gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Dolayısıyla proje vasıtasıyla ulaşılmak istenen, EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 8. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının organizasyon yapısının desteklenmesi ve geliştirilmesinin gerekliliğine* ilişkin açıklamalarla belirtilen hususların yerine getirilemediğini görmekteyiz (EU, 2000: 20-22). Tablo 3.22'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.22: Yönetim ve Örgütlenme Kapasitesinin Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	7	1,7	6,2	6,2
Katılmıyorum	40	9,5	35,4	41,6
Kararsızım	34	8,1	30,1	71,7
Katılıyorum	27	6,4	23,9	95,6
Kesinlikle katılıyorum	5	1,2	4,4	100,0
Toplam	113	26,8	100,0	
Cevapsız	308	73,2		
TOPLAM	421	100,0		

- 23. SORU: Kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir.

Bu soruya yanıt veren personelin %33,4'ü kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmediğini belirtmiştir, %26,3'ü kararsız olduğunu söylemiş ve %40,3'ü ise geliştiğini bildirmiştir. Bu veriler ışığında görülmektedir ki kapasite geliştirme çalışmaları kurumun kontrol ve denetim kapasitesinin geliştirme noktasında faydalı olmuştur. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 11. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının kontrol sistemlerinin geliştirilmesinin önemini vurgulayan* açıklamalara uygun bir şekilde kurumun geliştirildiğini göstermektedir (EU, 2000: 27-30). Ayrıca bu gelişim, INTOSAI Uluslararası Yüksek Denetim Standartları (ISSAI ve INTOSAI GOV) içerisinde sıklıkla geçen kontrol ve denetime ilişkin kriterlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmesi adına önemli bir gelişmedir. Tablo 3.23'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.23: Kontrol ve Denetim Kapasitesinin Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	6	1,4	5,3	5,3
Katılmıyorum	32	7,6	28,1	33,3
Kararsızım	30	7,1	26,3	59,6
Katılıyorum	39	9,3	34,2	93,9
Kesinlikle katılıyorum	7	1,7	6,1	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 24. SORU: *Kapasite geliştirme çalışmaları kurumun kamu mali kontrol verimliliği ve etkinliğini geliştirmiştir.*

Bu soruya yanıt veren personelin %28,6'sı kapasite geliştirme çalışmaları kurumun kamu mali kontrol verimliliği ve etkinliğini geliştirmedeğini belirtmiştir, %30,4'ü kararsız olduğunu söylemiş ve %40,9'u ise geliştirdiğini ifade etmiştir. Bu verilerden anlaşılmaktadır ki yapılan çalışmalarla kurumun mali kontrol verimliliği ve etkinliği gelişmiştir. Bu da bize Türkiye'nin EU'ya girebilmesi adına gerçekleştirilen bu projenin nihai amaçlarından birisi olan "Türkiye'de kamu mali kontrol sistemlerinin verimlilik ve etkinliğini güvence altına alma" (Polat, 2006: 35-36) hedefi doğrultusunda Sayıştay'ın kamu mali kontrol verimliliği ve etkinliğinin geliştirildiğini göstermektedir. Tablo 3.24'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.24: Kamu Mali Kontrol Verimliliği ve Etkinliğini Gelişim Düzeyine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	5	1,2	4,3	4,3
Katılmıyorum	28	6,7	24,3	28,7
Kararsızım	35	8,3	30,4	59,1
Katılıyorum	41	9,7	35,7	94,8
Kesinlikle katılıyorum	6	1,4	5,2	100,0
Toplam	115	27,3	100,0	
Cevapsız	306	72,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 25. SORU: Yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve EU standartlarına uygun hale gelmiştir.

Bu soruya yanıt veren personelin %33,3'ü yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve EU standartlarına uygun hale gelmediğini belirtmiştir, %30,7'si kararsız olduğunu söylemiş ve %36'sı ise geldiğini bildirmiştir. Bu verilerden anlaşılabileceği üzere ifadeden net bir yargı çıkarmak güçtür. Böyle bir durumun oluşmasında en önemli neden yapılan çalışmanın bazı uluslararası standartlar ve EU standartlarına ulaşırken bazılarında da ulaşamamış olmasından kaynaklandığını düşünebiliriz. Sonuç olarak bu veriler, Türkiye'nin EU'ya girebilmesi adına gerçekleştirilen bu projenin nihai amaçlarından olan, "Sayıştay'ın denetimlerini bütünüyle uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirme" (Polat, 2006: 35-36) hedefinin tam olarak sağlanıp sağlanamadığının değerlendirilebilmesini olanaksız kılmıştır. Tablo 3.25'te ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.25: Denetim Kapasitesinin Uluslararası Standartlara ve EU Standartlarına Uygun Hale Gelme Düzeyine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	7	1,7	6,1	6,1
Katılmıyorum	31	7,4	27,2	33,3
Kararsızım	35	8,3	30,7	64,0
Katılıyorum	37	8,8	32,5	96,5
Kesinlikle katılıyorum	4	1,0	3,5	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 26. SORU: Kurumda yapılan kapasite geliştirme çalışmaları personel gelişimi için faydalıdır.

Bu soruya yanıt veren personelin %16,5'i kurumda yapılan kapasite geliştirme çalışmalarının personel gelişimi için faydalı olmadığını belirtmiştir, %16,5'i kararsız olduğunu söylemiş ve %,66,9'u ise faydalı olduğunu ifade etmiştir. Bu verilerden net olarak görülmektedir ki yapılan çalışmalarda en etkili sonuçlar personel gelişimi noktasında olmuştur. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 10. Önerisi (EU, 2000: 24-25) ve ISSAI 200 içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarında çalışan personelin görevlerini yeterli bir şekilde yerine getirebilmesi için*

gerekli beceri, bilgi ve sorumluluklarını geliştirici uygulamaların yapılmasına ilişkin açıklamalara uygun bir şekilde kurumun geliştirildiğini göstermektedir (Sayıştay, 2017: 136). Tablo 3.26'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.26: Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Personel Gelişimi İçin Olan Fayda Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	3	0,7	2,6	2,6
Katılmıyorum	16	3,8	13,9	16,5
Kararsızım	19	4,5	16,5	33,0
Katılıyorum	71	16,9	61,7	94,8
Kesinlikle katılıyorum	6	1,4	5,2	100,0
Toplam	115	27,3	100,0	
Cevapsız	306	72,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 27. SORU: Kurumun kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde yürüttüğü örgüt içi eğitim çalışmaları yeterlidir.

Bu soruya yanıt veren personelin %48,7'si kurumun kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde yürüttüğü örgüt içi eğitim çalışmaları yeterli olmadığını belirtmiştir, %25,2'si kararsız olduğunu söylemiş ve %36,1'i ise yeterli olduğunu bildirmiştir. Veriler ışığında yapılan çalışmalarda, örgüt içi eğitim çalışmalarının yetersiz olduğunu söyleyebiliriz. Bu da bize, personel gelişimi noktasında alınan olumlu sonuçların, elde edilebilmesinde en temel araçlardan birisi olan eğitim faaliyetlerinin yetersiz olmasına rağmen personel gelişimin de kaydedilen başarının hangi araçlarla gerçekleştirildiği sorularını akla getirmektedir. Ayrıca bu olumsuzluk, EU'nun 9., 10. Önerileri (EU, 2000: 22-26) ve ISSAI 400 çerçevesinde belirtmiş olan *yüksek denetim kurumlarının personelinin geliştirilmesi* kriterini zedeleyen bir durumdur (Sayıştay, 2017: 135). Tablo 3.27'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür

Tablo 3.27: Örgüt İçi Eğitim Çalışmaları Yeterliliğine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	8	1,9	7,0	7,0
Katılmıyorum	48	11,4	41,7	48,7
Kararsızım	29	6,9	25,2	73,9
Katılıyorum	26	6,2	22,6	96,5
Kesinlikle katılıyorum	4	1,0	3,5	100,0
Toplam	115	27,3	100,0	
Cevapsız	306	72,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 28. SORU: Kurumun bilgisayar destekli denetim teknikleri, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla uluslararası standartlara ulaşmıştır.

Bu soruya yanıt veren personelin %50,9'u kurumun bilgisayar destekli denetim teknikleri, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla uluslararası standartlara ulaşmadığını belirtmiştir, %21,1'i kararsız olduğunu söylemiş ve %36,2'si ise ulaştığını olduğunu ifade etmiştir. Bu verilerden net olarak görülmektedir ki yapılan çalışmalarda hedeflen amaçlardan biri olan kurumun bilgisayar destekli denetim tekniklerini uluslararası standartlara çıkarma hedefinde başarılı olamamıştır. Bu da bize projeye geliştirilmek istenen dört temel birleşeninden birisi olan "Bilişim teknolojisinin geliştirilmesi" (Proje Metni, 2003: 1-2; Polat, 2006: 36-37) hedefine kurumun ulaşmadığını göstermektedir. Tablo 3.28'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.28: Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin Uluslararası Standartlara Uygunluk Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	10	2,4	8,8	8,8
Katılmıyorum	48	11,4	42,1	50,9
Kararsızım	24	5,7	21,1	71,9
Katılıyorum	31	7,4	27,2	99,1
Kesinlikle katılıyorum	1	0,2	0,9	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 29. SORU: Kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir.

Bu soruya yanıt veren personelin %55,3'ü kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelişmediğini belirtmiştir, %23,7'si kararsız olduğunu söylemiş ve %21,1'i ise geliştiğini bildirmiştir. Veriler ışığında kurumun performans denetiminin yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında hedeflendiği gibi gelişmediği tespit edilmiştir. Bu da bize, projenin ulaşmak istediği EU ve uluslararası standartlar arasında yer alan; EU'nun Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili 4. ve 7. Önerisi içerisinde belirtilen *yüksek denetim kurumlarının performans denetimine* ilişkin açıklamaları doğrultusunda performans denetiminin geliştirilemediğini göstermektedir (EU, 2000: 18-47). Ayrıca bu durum, ISSAI 3000 ve 3100 yer alan performans denetimine ilgili kıstasların sağlıklı

bir şekilde uygulanabilmesi noktasında da önemli bir dezavantaj yaratmaktadır (Sayıştay, 2017: 20). Tablo 3.29'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.29: Kurumun Performans Denetiminin Gelişim Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	19	4,5	16,7	16,7
Katılmıyorum	44	10,5	38,6	55,3
Kararsızım	27	6,4	23,7	78,9
Katılıyorum	22	5,2	19,3	98,2
Kesinlikle katılıyorum	2	0,5	1,8	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 30. SORU: Kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir.

Bu soruya yanıt veren personelin %36'sı kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmediğini belirtmiştir, %34,2'si kararsız olduğunu söylemiş ve %29,8'i ise örtüştüğünü ifade etmiştir. Bu verilerden görülmektedir ki, tam anlamıyla net bir sonuca ulaşamamıştır. Net bir sonuca ulaşamamasının en büyük sebeplerinden birisinin Sayıştay'ın kurumsal amaçlarının kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmamasıdır. Yani, kurumsal amaçların benimsenip anlaşılmaması, kapasite geliştirme çalışmalarıyla ortaya konan strateji ve yaklaşımların örgütsel amaçlarla uyuşup uyuşmadığının değerlendirilebilmesini olanaksız kılmıştır. Tablo 3.30'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.30: Yapılan Çalışmalarla Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımların Örgütsel Amaçlarla Örtüşüp Örtüşmediğine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	6	1,4	5,3	5,3
Katılmıyorum	35	8,3	30,7	36,0
Kararsızım	39	9,3	34,2	70,2
Katılıyorum	33	7,8	28,9	99,1
Kesinlikle katılıyorum	1	0,2	0,9	100,0
Toplam	114	27,1	100,0	
Cevapsız	307	72,9		
TOPLAM	421	100,0		

- 31. SORU: Kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamıştır.

Bu soruya yanıt veren personelin %30,4'ü kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamadığını düşünmektedir, %27,8'i kararsız olduğunu söylemiş ve %41,8'i ise daha etkin bir hizmet sunmaya başladığı kanaatindedir. Veriler ışığında yapılan çalışmaların eksiklerinin hatalarının olmasına rağmen kuruma belli ölçüde katkı sağladığı, kurumun daha etkin bir hizmet sunmasına olanak sağladığı gözlemlenmektedir. Tablo 3.31'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.31: Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Etkinlik Seviyesine İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	10	2,4	8,7	8,7
Katılmıyorum	25	5,9	21,7	30,4
Kararsızım	32	7,6	27,8	58,3
Katılıyorum	44	10,5	38,3	96,5
Kesinlikle katılıyorum	4	1,0	3,5	100,0
Toplam	115	27,3	100,0	
Cevapsız	306	72,7		
TOPLAM	421	100,0		

- 32. SORU: Kurumda yapılan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarında aşağıdakilerden hangisinin temel olarak eksik veya hatalı yapıldığını düşünüyorsunuz?

Tablo 3.32'den de anlaşılabileceği gibi bu soruya verilen cevapların dağılım oranları birbirlerine yakındır. Bu soruya yanıt verenler personelin %22,2'si örgütsel amaçlarla, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarının uyuşmadığını; katılımcıların %28,9'u yapılan çalışmaların örgütün şartları göz önüne alınmadan planlandığını; katılımcıların %28,9'u örgüt içi eğitim çalışmalarının yeterli olmadığını ve katılımcıların %20,0'ı yapılan çalışmaların personele katkı sağlamadığını düşünmektedir. Kurum da yapılan çalışmalarda bu dört başlık içerisinde (21., 26., 27., ve 30. sorularda referans alındığında) örgüt içi eğitim çalışmaları da ciddi eksiklerin yaşandığı görülmektedir.

Tablo 3.32: Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarında Yapılan Hata veya Eksiklere İlişkin Görüşler

	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Örgütsel amaçlarla, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarının uyuşmadığını	20	4,8	22,2	22,2
Yapılan çalışmaların örgütün şartları göz önüne alınmadan planlandığını	26	6,2	28,9	51,1
Örgüt içi eğitim çalışmalarının yeterli olmadığını	26	6,2	28,9	80,0
Yapılan çalışmaların personele katkı sağlamadığını	18	4,3	20,0	100,0
Toplam	90	21,4	100,0	
Cevapsız	331	78,6		
TOPLAM	421	100,0		

3.6.3. Çapraz Tablolar Analizi (Crosstabs)

Bu analiz de, sıklık analizi sırasında tespit ettiğimiz kapasite geliştirme kavramının teorisiyle çelişen ve yapılan çalışmanın temel problemleri olarak saptadığımız; kurumda yaşanan iletişim eksikliği, yapılan çalışmalarının kapsayıcılığı ve kurumsal amaçlarının çalışanlar tarafından yeterince benimsenip anlaşılması noktasında yaşanan problemlerin nedenlerini detaylandırabilmek için anket formunda yer alan sorulardan bazıları ile diğer sorulara verilen yanıtlar arasında sıklıklarını, yüzdelerini ve bu iki soruya verilen yanıtlar açısından, sorular arasında anlamlı farklılıklar olup olmadığını analiz etmeye çalışacağız.

Bu bağlamda, yapılan çapraz tablolar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını anlamak için ilk olarak Ki-kare (Pearson Chi-Square) testi yapılmış, daha sonra yapılan Karamer'in V'si (Caremer'S V) testi ile de anlamlılık düzeyleri derecelendirilmiştir. Bilindiği gibi Ki-kare (Pearson Chi-Square) testinde $p < 0,50$ küçük olması anlamlı bir ilişkinin olduğunu, $p > 0,50$ büyük olması herhangi bir anlamlı ilişkinin olmadığını ifade etmektedir (Baş, 2008: 186). Yapılan çapraz tablolar arasında anlamlı bir ilişkinin olması durumunda, bunun derecesini belirlemek için uyguladığımız Karamer V (Caremer'S V) testinde değerleri 0-1 arasında değişmekte olup, tıpkı korelasyon

katsayısının büyüklüğünün yorumlamada olduğu gibi 0-30 arası değer zayıf, 31-60 orta ve 61-100 arası değer ise güçlü bir ilişkinin varlığının olduğu şeklinde yorumlanır (Özbay, 2008: 463).

- 1. ANALİZ: Çalışanların Mesleki deneyimi ile "Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?" ifadesine verilen yanıtlar arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan personelin mesleki deneyimi ile "kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?" ifadesi arasında anlamlı bir ilişkinin olup olmadığı merak edilmiş ve araştırılmıştır. Yapılan analiz sonucunda *zayıf* düzeyde anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucu çıkmıştır. Tablo 3.33'te görüldüğü üzere, mesleki deneyim süresi arttıkça soruya ilişkin evet deme oranının da artmaktadır. Başka bir ifadeyle, deneyimi fazla olan çalışanların deneyimi az olan çalışanlara göre kurumda yürütülen kurumsal kapasite çalışmalarından daha fazla haberdar oldukları söylenebilir. Bu da bize, yapılan çalışmaların tüm personeli kapsamamasının temel nedenlerinden birinin, daha çok deneyimli personel bazında çalışmaların gerçekleştirilmiş olmasından ileri geldiğini göstermektedir.

Tablo 3.33: Deneyim Düzeyi ile Kurumda Yürütülen Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarını Bilme Düzeyi Arasındaki İlişki

			Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?		TOPLAM
			Evet	Hayır	
Lütfen meslekte çalıştığınız süreyi belirtiniz.	5 yıldan az	Sayı	16	68	84
		Yüzde	19,0%	81,0%	100,0%
	6-10 yıl arası	Sayı	18	70	88
		Yüzde	20,5%	79,5%	100,0%
	11-15 yıl arası	Sayı	19	50	69
		Yüzde	27,5%	72,5%	100,0%
	16-20 yıl arası	Sayı	8	18	26
		Yüzde	30,8%	69,2%	100,0%
	20 yıldan fazla	Sayı	55	99	154
		Yüzde	35,7%	64,3%	100,0%
TOPLAM		Sayı	116	305	421
		Yüzde	27,6%	72,4%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 10,539 (p=0,032), Caremer'S V: %15,8

- 2. ANALİZ: Çalışanların unvanları ile "Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?" ifadesine verilen yanıtlar arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan personelin unvanı ile "kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?" ifadesi arasında anlamlı bir ilişkinin olup olmadığı merak edilmiş ve araştırılmıştır. Tablo 3.34'te yer alan veriler çerçevesinde, çalışanların görevleriyle, kurumda yürütülen kurumsal kapasite çalışmaları hakkında ki bilgi düzeyleri arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna varılmıştır. Fakat analizde dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta, yürütülen kapasite geliştirme çalışmalarından Daire Başkanının haberdar olmamasıdır. Üst düzey bir yöneticinin, kurumda yürütülen bu çalışmalardan haberdar olmaması kayda değer bir veridir.

Tablo 3.34: Çalışanların Unvanı ile Kurumda Yürütülen Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmalarını Bilme Düzeyi Arasındaki İlişki

			Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı?		TOPLAM
			Evet	Hayır	
Lütfen çalıştığınız kurumdaki görevinizi belirtiniz.	Daire Başkanı	Sayı	0	1	1
		Yüzde	0,0%	100,0%	100,0%
	Denetçi	Sayı	79	214	293
		Yüzde	27,0%	73,0%	100,0%
	Savcı	Sayı	0	1	1
		Yüzde	0,0%	100,0%	100,0%
	İdari Personel	Sayı	27	70	97
		Yüzde	27,8%	72,2%	100,0%
	Diğer	Sayı	10	19	29
		Yüzde	34,5%	65,5%	100,0%
TOPLAM		Sayı	116	305	421
		Yüzde	27,6%	72,4%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 1,513 (p=0,824), Caremer'S V: Bakılmadı

- 3. ANALİZ: Çalışanların yaş dağılımı ile "Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir" ifadesine verilen yanıtlar arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan personelin yaşları ile personelin birbirleriyle olan iletişim seviyesinin yeterliliği arasında bir ilişkinin olup olmadığı merak edilmiş ve incelenmek istenilmiştir. Yapılan analiz sonucunda *zayıf* düzeyde anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucu çıkmıştır. Tablo 3.35'ten de anlaşılabileceği gibi, 18-22 yaş aralığında yer alan bir 1 kişilik veri analize dahil edilmediğinde; daha çok 33 ve üzeri yaştaki personel kurumun iletişim seviyesini yeterli bulmamaktadır. Bu yüzden kurumda genel anlamıyla var olan iletişim eksikliğinin çözülebilmesi için özellikle orta yaş üstü diyebileceğimiz, personeli bu algıya iten sebeplerin tespit edilmesi ve bunları giderecek çalışmaların yapılması kurumun iletişim seviyesinin artırılmasında faydalı olacaktır.

Tablo 3.35: Çalışanların Yaşları ile Personelin Birbirleri ile Olan İletişim Düzeyi Arasındaki İlişki

1) Kesinlikle Katılmıyorum 2) Katılmıyorum 3) Kararsızım 4) Katılıyorum 5) Kesinlikle Katılıyorum			Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir					TOPLAM
			1	2	3	4	5	
Lütfen yaşıınızı belirtiniz.	18-22	Sayı	0	1	0	0	0	1
		Yüzde	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	23-27	Sayı	3	10	12	19	4	48
		Yüzde	6,3%	20,8%	25,0%	39,6%	8,3%	100,0%
	28-32	Sayı	1	10	11	32	2	56
		Yüzde.	1,8%	17,9%	19,6%	57,1%	3,6%	100,0%
	33-37	Sayı	8	35	28	35	3	109
		Yüzde	7,3%	32,1%	25,7%	32,1%	2,8%	100,0%
	38-42	Sayı	5	17	10	10	0	42
		Yüzde	11,9%	40,5%	23,8%	23,8%	0,0%	100,0%
	43-48	Sayı	9	20	9	21	5	64
		Yüzde	14,1%	31,3%	14,1%	32,8%	7,8%	100,0%
	49-53	Sayı	3	16	4	17	1	41
		Yüzde	7,3%	39,0%	9,8%	41,5%	2,4%	100,0%
	54 ve üstü	Sayı	8	26	7	14	3	58
		Yüzde	13,8%	44,8%	12,1%	24,1%	5,2%	100,0%
TOPLAM		Sayı	37	135	81	148	18	419
		Yüzde	8,8%	32,2%	19,3%	35,3%	4,3%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 46,750 (p=0,015), Caremer'S V: %16,7

- 4. ANALİZ: "Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir" ifadesiyle "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesi arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi seviyesinin, Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliği ve iletişimin düzeyine etkisi merak edilmiş ve incelenmek istenmiştir. Yapılan analiz sonucunda *zayıf* düzeyde anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucu çıkmıştır. Bu verilere göre kurumda çalışan personelin birbirleriyle olan iletişimi seviyesi arttıkça, kurumun dış paydaşlarıyla olan iletişim seviyesinin ve işbirliğinin seviyesi de artmaktadır. Başka bir ifadeyle, dış paydaşlarla iletişim seviyesinin daha iyi bir noktaya getirilebilmesinin ön koşulu çalışanların birbirleriyle olan iletişim seviyesini artırmaktır. Bundan dolayı, çalışanların birbirleriyle olan iletişim seviyesinin artırılması ayrıca önem arz eden bir durumdur. Tablo 3.36'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.36: Kurumda Çalışan Personelin Birbirleriyle Olan İletişim Seviyesinin, Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İş Birliğine Etkisi

1) Kesinlikle Katılmıyorum 2) Katılmıyorum 3) Kararsızım 4) Katılıyorum 5) Kesinlikle Katılıyorum			Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir.					TOPLAM
			1	2	3	4	5	
Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir.	1	Sayı	6	12	10	8	1	37
		Yüzde	16,2%	32,4%	27,0%	21,6%	2,7%	100,0%
	2	Sayı	5	65	31	29	3	133
		Yüzde	3,8%	48,9%	23,3%	21,8%	2,3%	100,0%
	3	Sayı	5	22	32	19	2	80
		Yüzde	6,3%	27,5%	40,0%	23,8%	2,5%	100,0%
	4	Sayı	9	36	35	64	4	148
		Yüzde	6,1%	24,3%	23,6%	43,2%	2,7%	100,0%
	5	Sayı	0	3	3	5	7	18
		Yüzde	0,0%	16,7%	16,7%	27,8%	38,9%	100,0%
TOPLAM		Sayı	25	138	111	125	17	416
		Yüzde	6,0%	33,2%	26,7%	30,0%	4,1%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 100,680 (p=0,000), Caremer'S V: %24,6

- 5. ANALİZ: Çalışanların Mesleki deneyimi ile "Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir" ifadesine verilen yanıtlar arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan personelin deneyimi ile kurumda çalışan yöneticilerin kurumsal amaçlar adına personelle olan iletişim seviyesinin yeterliliği arasında bir ilişkinin olup olmadığı merak edilmiş ve incelenmek istenilmiştir. Yapılan analiz sonucunda *zayıf* düzeyde anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucu çıkmıştır. Tablo 3.37'den de anlaşılacağı gibi, kurumumda yeni çalışmaya başlayan veya 5 yıldan az deneyimi olan personelin yöneticilerle diyalogu yeterli iken, 5 yıldan daha fazla deneyime sahip personelin yöneticilerle olan iletişim seviyesi yetersizdir. Yani, kurumda 5'inci yılını tamamlayan personelin yöneticilerle olan iletişim düzeyleri zayıflamaktadır. İletişimin çift yönlü bir olgu olduğu düşünülürse özellikle gerek kurumda 5'inci yılını tamamlayan personelin gerekse yöneticilerin yaşanan bu iletişim eksikliğinin giderilmesinde karşılıklı diyalog seviyelerini artırmaları kurum adına faydalı olacaktır.

Tablo 3.37: Çalışanların Mesleki Deneyimleri ile Personelin Kurumsal Amaçlar Adına Yöneticiler ile Olan İletişim Düzeyi Arasındaki İlişki

1) Kesinlikle Katılmıyorum 2) Katılmıyorum 3) Kararsızım 4) Katılıyorum 5) Kesinlikle Katılıyorum			Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir					TOPLAM
			1	2	3	4	5	
Lütfen meslekte çalıştığınız süreyi belirtiniz.	5 yıldan az	Sayı	5	18	23	34	3	83
		Yüzde	6,0%	21,7%	27,7%	41,0%	3,6%	100,0%
	6-10 yıl arası	Sayı	12	37	19	18	1	87
		Yüzde	13,8%	42,5%	21,8%	20,7%	1,1%	100,0%
	11-15 yıl arası	Sayı	4	30	13	20	2	69
		Yüzde	5,8%	43,5%	18,8%	29,0%	2,9%	100,0%
	16-20 yıl arası	Sayı	5	7	10	4	0	26
		Yüzde	19,2%	26,9%	38,5%	15,4%	0,0%	100,0%
	20 yıldan fazla	Sayı	29	52	25	45	3	154
		Yüzde	18,8%	33,8%	16,2%	29,2%	1,9%	100,0%
TOPLAM		Sayı	55	144	90	121	9	419
		Yüzde	13,1%	34,4%	21,5%	28,9%	2,1%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 35,330 (p=0,004), Caremer'S V: %14,5

- 6. ANALİZ: "Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir" ifadesiyle "Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır" ifadesi arasındaki ilişkinin analizi

Kurumda çalışan yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimin, Sayıştay'ın kurumsal amaçlarının, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılması üzerinde etkisi merak edilmiş ve incelenmek istenmiştir. Yapılan analiz sonucunda orta düzeyde anlamlı bir ilişkinin olduğu sonucu çıkmıştır. Bu verilere göre kurumda çalışan yöneticilerinin kurumsal amaçlar doğrultusunda çalışanlarıyla kurduğu iletişim seviyesi ile kurum çalışanlarının kurumsal amaçları benimseyip anlaması arasında doğrusal bir ilişki vardır. Yani, yöneticilerin kurumsal amaçlar doğrultusunda personeli ile kurdukları iletişim arttıkça personelin kurumun amaçları benimseyip anlaması kolaylaşmak, yöneticilerin bu iletişim seviyesi azaldıkça personelin kurumsal amaçları benimseyip anlaması zorlaşmaktadır. Bu da sonuç olarak, kurumun belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmasında önemli rolleri olan çalışanların, kurumsal hedefleri anlayıp benimseme noktasında yaşadıkları sıkıntıları aşabilmesi için yöneticilerin personeliyle olan iletişim seviyesini arttırmasını gerektirmektedir. Tablo 3.38'de ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.38: Kurumda Çalışan Yöneticilerin Çalışanlarıyla Olan İletişim Seviyesinin, Sayıştay'ın Kurumsal Amaçlarının Benimsenip Anlaşılmasına Etkisi

1) Kesinlikle Katılmıyorum 2) Katılmıyorum 3) Kararsızım 4) Katılıyorum 5) Kesinlikle Katılıyorum			Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır					TOPLAM
			1	2	3	4	5	
Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir	1	Sayı	21	27	3	3	1	55
		Yüzde	38,2%	49,1%	5,5%	5,5%	1,8%	100,0%
	2	Sayı	5	89	30	19	1	144
		Yüzde	3,5%	61,8%	20,8%	13,2%	0,7%	100,0%
	3	Sayı	2	18	47	20	2	89
		Yüzde	2,2%	20,2%	52,8%	22,5%	2,2%	100,0%
	4	Sayı	0	24	30	64	1	119
		Yüzde	0,0%	20,2%	25,2%	53,8%	0,8%	100,0%
	5	Sayı	0	3	0	3	3	9
		Yüzde	0,0%	33,3%	0,0%	33,3%	33,3%	100,0%
TOPLAM		Sayı	28	161	110	109	8	416
		Yüzde	6,7%	38,7%	26,4%	26,2%	1,9%	100,0%

NOT: Pearson Chi-Square Value: 272,579 (p=0,000), Caremer'S V: %40,5

3.6.4. T-Testi (Independent-Samples T-Test)

Sosyo-demografik özelliklerden birisi olan cinsiyet değişkeni ile anket formunda yer alan sorulara verilen cevaplar arasında anlamlı farklılıkların olup olmadığı merak edilmiş ve incelenmek istenilmiştir. Böylece yapılan çalışmalarda kadın ve erkeklerin konuya bakış açılarında farklılıkların olup olmadığı analiz edilmeye çalışılmıştır.

Farklı gruplardan elde edilen veri değerlerinin, ortalamaları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek için yapılan parametrik test, ilişkisiz örnekler için T-testi ile ölçülebilmektedir. Fakat bu testin uygulanabilmesi için öncesinde ölçülecek verilerin normal dağılım özelliklerini taşıması gerekir (Can, 2014:115). Bu çerçevesinde T-testi yapılmadan önce veri setinde yer alan soruların dağılımlarına bakmak için normallik testi yapılmış ve veri setinde yer alan çarpıklık (Skewness) ve basıklık (Kurtosis) değerlerine incelenmiştir. Veri setinde yer alan soruların normal dağılıyor diyebilmemiz için çarpıklık ve basıklık değerlerinin +1.5 ile -1.5 arasında yer alıyor olması gerekir (Tabachnick ve Fidell, 2001:73-77). T-testi uygulanacak soruların hiç birinin de bu değerlerin +1.5 ile -1.5 aralığının dışında olmadığı tespit edilmiştir. T-testi yaparak cinsiyet ile diğer sorularla aralarında anlamlı bir fark olup olmadığı incelenilmek istenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda sadece 29. soru ve soru 30. sorular ile cinsiyet değişkeni aralarında anlamlı bir fark tespit edilmiştir. Diğer sorular ile herhangi bir anlamlı fark gözlemlenmemiştir.

Tablo 3.39: (SORU 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Cinsiyet Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Kadın	29	2,9310	0,92316	0,17143	T-testi t=2,593 P= 0,011
Erkek	85	2,3647	1,04480	0,11332	

Yapılan T-testi sonucunda katılımcıların yaşlarıyla "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesine arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Kadınların ($\bar{X}=2,9310$); erkeklere ($\bar{X}=2,3647$) göre bu ifadeye katılım düzeylerinin daha fazla olduğu gözlenmiştir. Bu sonuçtan, yapılan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarında

performans denetiminin geliştirilmesine ilişkin beklentilerin, kadın ve erkekler açısından farklı olduğu bu yüzden ifadeye verilen cevapların istatistiksel olarak cinsiyete göre anlamlı derecede farklılaştığı yorumunu yapabiliriz. Yani, kadın ve erkeklerin çalışmalardan beklenti düzeyleri farklı olduğu için kadınların erkeklere göre ifadeye katılım düzeylerinin farklılaşmıştır diyebiliriz. Kurum adına bu farklı bakış açılarının nedenlerini tespit etmek ve gidermek; gerek yapılan çalışmalarda eşgüdümü sağlamak gerekse kurumsal bilinci tam manasıyla oluşturulması adına önemli bir faktördür. Tablo 3.39'da ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

Tablo 3.40: (SORU 30) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Var Olan Potansiyelin Ortaya Çıkarılması İçin Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımlar Tam Anlamıyla Örgütsel Amaçlarla Örtüşmektedir" İfadesinin Cinsiyet Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Kadın	28	3,2500	0,79931	0,15105	T-testi t=2,414 P= 0,017
Erkek	86	2,7791	0,92547	0,09980	

Yapılan T-testi sonucunda katılımcıların yaşlarıyla "kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir" ifadesine arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Kadın katılımcıların ($\bar{X}=3,2500$); erkek katılımcılara ($\bar{X}=2,7791$) göre: "Kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir" ifadesine katılım düzeyleri daha fazladır. Bu sonuçtan, yapılan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarında örgütsel amaçlara bakışın, kadın ve erkekler açısından farklı olduğu bu yüzden ifadeye verilen cevapların istatistiksel olarak cinsiyete göre anlamlı derecede farklılaştığı yorumu yapabiliriz. Yani, kadın ve erkeklerin, örgütsel amaçlara ilişkin bakış açıları farklı olduğu söyleyebiliriz. Bu da kurumun amaçlarının doğru bir şekilde benimsenip anlaşılmasında yaşanan problemlerde kadın ve erkeklerin farklı bakış açılarından kaynaklanan sorunların etkili olduğunu bize göstermektedir. Kurum adına bu farklı bakış açılarının nedenlerini tespit etmek ve gidermek; kurumsal amaçların, kurumun tüm çalışanları tarafından doğru bir şekilde anlaşılması noktasında yaşanan problemlerinin giderilmesinde faydalı olacak bir faktördür. Tablo 3.40'ta ayrıntılı verileri görmek mümkündür.

3.6.5. Varyans Analizi (One-Way ANOVA)

ANOVA ya da diğer bir ismiyle Varyans Analizi, ikiden fazla grubun ortalamalarını karşılaştırmak için kullanılır. ANOVA bir gruptaki ortalama da önemli derecede farkın olup olmadığını belirlemektedir. İkiden fazla seçeneği olan bir sınıflama ölçeği ile eşit aralıklı ölçekle sorulmuş bir bağımsız değişkenin karşılaştırılmasında ANOVA testi kullanılmaktadır (Doğan, 2010: 186). Araştırma kapsamında yaş, eğitim, mesleki deneyim süreleri, mesleki unvan gibi değişkenlerin, diğer sorularla aralarında anlamlı bir fark olup olmadığı merak edilmiş ve incelenmiştir. Böylece yapılan çalışmalarda sosyo-demografik özellikler açısından katılımcıların konuya bakış açıları tespit edilerek detaylandırılmıştır.

Yapılan analizde öncelikli olarak *Test of Homogeneity of Variances* testi yapılarak varyansların homojenliği sağlayıp sağlamadığı test edilmiştir. Varyansların homojenliği testinin anlamlılık düzeyini gösteren p değeri $p > 0,05$ den büyük olduğunda "varyanslar arası fark yoktur" denerek, yokluk hipotezi kabul edilir (Can, 2014:154). Yani, grupların varyanslarının homojen olduğu söylenir. Bu şart sağlanırsa ANOVA testi yapılabilir. Yapılan ANOVA analizi sonucu elde edilen p değerinin 0,05'ten küçük olduğu durumlarda "grupların ortalamaları arasında anlamlı fark yoktur" şeklindeki yokluk hipotezi reddedilmiştir. Yani, ortalamaları kıyaslanan gruplar arasında anlamlı bir fark vardır (Can, 2014: 155). Bununla birlikte ANOVA tablosu gruplar arasındaki farklılıkları bir bütün olarak değerlendirir. Hangi ikili gruplar arasındaki farkın anlamlı olduğuna ilişkin bilgiyi görmek için *Tukey Testi* uygulanarak elde edilen tablo yorumlanır. Elde edilen tabloda $p > 0,05$ ise anlamlı fark yok, $p < 0,05$ ise anlamlı fark vardır yorumu yapılır (Baş, 2008:168).

3.6.5.1. Yaş Grupları ile Diğer Soruların Analizi

Yapılan analizler neticesinde katılımcıların yaş gruplarına göre, anket formunda yer alan 6. Soru, 7. Soru, 11. Soru ve 15. Soru arasında anlamlı bir fark olduğu gözükmiştir. Bu verilere ilişkin detaylı bilgiler ve yorumlar aşağıdaki tablolarda sunulmuştur. Katılımcıların yaş grupları ile diğer sorular arasında ise herhangi bir anlamlı farklılık tespit edilememiştir.

Tablo 3.41: (Soru 6) "Sayıştay'da Çalışan Personel Sayısı Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
18-22	1	3,0000	.	.	ANOVA F=7,636 P= 0,000
23-27	47	2,7660	1,21964	0,17790	
28-32	56	2,7679	1,19074	0,15912	
33-37	107	3,4486	1,19143	0,11518	
38-42	42	3,6429	1,28446	0,19820	
43-48	64	3,8281	1,07725	0,13466	
49-53	43	3,9767	1,20492	0,18375	
54 ve üstü	57	3,7193	1,16119	0,15380	
TOPLAM	417	3,4484	1,24917	0,06117	

NOT: Test of Homogeneity of Variances : p=0,129 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'da çalışan personel sayısı yeterlidir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla yaş düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile yaş gruplarına göre "Sayıştay'da çalışan personel sayısı yeterlidir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Bir grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.41'den anlaşılmaktadır ki; 18-22 yaş grubu hariç 33 yaşının altında olan çalışanlar, kurumda çalışan personelinin yetersiz olduğunu düşünürken, 33 ve üstü yaşında olan çalışanlar ise personel sayısını yeterli gördüğü söylenebilir. Yukarıdaki Tablo 3.41'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.42: (Soru 7) "Sayıştay Gerekli Teknik Donanıma Sahiptir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
18-22	1	2,0000	.	.	ANOVA F=2,748 P= 0,008
23-27	48	3,1250	1,02366	0,14775	
28-32	56	3,0714	0,96967	0,12958	
33-37	109	3,0917	1,11007	0,10633	
38-42	42	3,3333	0,97946	0,15113	
43-48	64	3,4375	1,12511	0,14064	
49-53	43	3,6977	1,08089	0,16483	
54 ve üstü	58	3,5345	1,11159	0,14596	
TOPLAM	421	3,2898	1,08523	0,05289	

NOT: Test of Homogeneity of Variances : p=0,629 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay gerekli teknik donanımına sahiptir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla yaş düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile yaş gruplarına göre "Sayıştay gerekli teknik donanımına sahiptir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Bir grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.42'den anlaşılmaktadır ki, 18-22 yaş arasında çalışan personel kurumun yeterli teknik donanımına sahip olmadığı görüşünderken diğer yaş aralığında çalışanlar böyle düşünmemektedir. Yukarıdaki Tablo 3.42'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.43: (Soru 11) "Sayıştay'da Çalışan Yöneticilerin, Kurumsal Amaçlara Ulaşmak Adına Kurum Çalışanlarıyla Olan İletişimi Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
18-22	1	4,0000	.	.	ANOVA F=2,904 P= 0,006
23-27	47	3,2340	0,98274	0,14335	
28-32	56	2,9107	0,99593	0,13309	
33-37	108	2,6111	1,06634	0,10261	
38-42	42	2,4286	0,94075	0,14516	
43-48	64	2,7813	1,14737	0,14342	
49-53	43	2,6047	1,07215	0,16350	
54 ve üstü	58	2,5690	1,17147	0,15382	
TOPLAM	419	2,7255	1,08208	0,05286	

NOT: Test of Homogeneity of Variances : p=0,110 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla yaş düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile yaş gruplarına göre "Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Bir grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.43'ten anlaşılmaktadır ki, 18-22

ve 23-27 yaş arasında yer alan çalışanlar hariç, diğer yaş gruplarında yer alan çalışanların çoğu yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmak adına çalışanlarla olan iletişimi yeterli bulmamaktadır. Bu doğrultuda yaş ilerledikçe yöneticilerin çalışanlarıyla olan iletişiminin azaldığı söylenebilir. Yukarıdaki Tablo 3.43'te verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.44: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

YAŞ GRUPLARI	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
18-22	1	4,0000	.	.	ANOVA F=2,250 P= 0,030
23-27	48	3,2083	1,14777	0,16567	
28-32	56	2,8929	0,92792	0,12400	
33-37	109	2,6514	0,93666	0,08972	
38-42	41	3,0488	1,11694	0,17444	
43-48	63	3,0794	1,02078	0,12861	
49-53	41	2,8780	1,00487	0,15693	
54 ve üstü	58	3,0172	0,98215	0,12896	
TOPLAM	417	2,9281	1,01650	0,04978	

NOT: Test of Hornogeneity of Variances: p=0,452 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla yaş düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Hornogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile yaş gruplarına göre "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Bir grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.44'ten anlaşılmaktadır ki, 28-32, 33-37 ve 49-53 yaş aralığında bulunanlar kurumun dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterli görmezken, diğer yaş aralığında çalışanlar böyle düşünmemektedir. Yukarıdaki Tablo 3.44'te verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

3.6.5.2. Eğitim Düzeyi ile Diğer Soruların Analizi

Yapılan analizler neticesinde katılımcıların eğitim düzeylerine göre, anket formunda yer alan 16. Soru, 23. Soru, 29. Soru ve 30. Soru arasında anlamlı bir fark olduğu gözükmiştir. Bu verilere ilişkin detaylı bilgiler ve yorumlar aşağıdaki tablolarda sunulmuştur. Katılımcıların eğitim düzeyleri ile diğer sorular arasında ise herhangi bir anlamlı farklılık tespit edilememiştir.

Tablo 3.45: (Soru 16) "Sayıştay'ın Mevcut Kapasitesinin Tespiti İçin Gerekli Çalışmalar Yapılmıştır" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı

EĞİTİM DÜZEYLERİ	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
lise	27	3,0741	0,87380	0,16816	ANOVA F=4,426 P= 0,004
önlisans	8	3,6250	0,74402	0,26305	
lisans	243	2,8807	0,96110	0,06165	
lisansüstü	143	2,6503	0,94391	0,07893	
TOPLAM	421	2,8290	0,95828	0,04670	

NOT: Test of Hornogeneity of Variances: p=0,627 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla eğitim düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Hornogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile eğitim düzeylerine göre "Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.45'te verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak lisansüstü eğitim seviyesine sahip olanlar ($\bar{X}=2,6503$); önlisans eğitimine sahip olanlara ($\bar{X}=3,6250$) göre "Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır" ifadesine katılım düzeyleri daha düşüktür.

Tablo 3.46: (Soru 23) "Kurumun Kontrol ve Denetim Kapasitesi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Gelişmiştir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı

EĞİTİM DÜZEYLERİ	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
lise	7	3,5714	1,13389	0,42857	ANOVA F=3,150 P= 0,028
önlisans	3	3,3333	1,15470	0,66667	
lisans	68	3,2353	0,93230	0,11306	
lisansüstü	36	2,6667	1,12122	0,18687	
TOPLAM	114	3,0789	1,04029	0,09743	

NOT: Test of Hornogeneity of Variances: p=0,555 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla eğitim düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile eğitim düzeylerine göre "kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.46'da verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak lisansüstü eğitim seviyesine sahip olanlar ($\bar{X}=2,6667$) ; lisans eğitimine sahip olanlara ($\bar{X}=3,2353$) göre "kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir" ifadesine katılım düzeyleri daha düşüktür.

Tablo 3.47: (Soru 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı

EĞİTİM DÜZEYLERİ	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
lise	8	3,2500	0,88641	0,31339	ANOVA F=6,185 P= 0,001
önlisans	3	3,6667	0,57735	0,33333	
lisans	67	2,6269	1,04208	0,12731	
lisansüstü	36	2,0278	0,87786	0,14631	
TOPLAM	114	2,5088	1,04115	0,09751	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: $p=0,068$ ($p>0,05$)

ANOVA testi ile katılımcıların "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla eğitim düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile eğitim düzeylerine göre "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.47'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak, lisansüstü eğitim seviyesine sahip olanlar ($\bar{X}=2,0278$); lisans ($\bar{X}=2,6269$); önlisans ($\bar{X}=3,6667$) ve ($\bar{X}=3,2500$) lise eğitimine sahip

olanlara göre "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesine katılım düzeyleri daha düşüktür.

Tablo 3.48: (Soru 30) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Var Olan Potansiyelin Ortaya Çıkarılması İçin Ortaya Konan Strateji ve Yaklaşımlar Tam Anlamıyla Örgütsel Amaçlarla Örtüşmektedir" İfadesinin Eğitim Düzeyi Göre Dağılımı

EĞİTİM DÜZEYLERİ	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
lise	7	3,4286	0,78680	0,29738	ANOVA F=6,274 P= 0,001
önlisans	3	3,6667	0,57735	0,33333	
lisans	68	3,0588	0,82647	0,10022	
lisansüstü	36	2,4167	0,93732	0,15622	
TOPLAM	114	2,8947	0,91563	0,08576	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,615 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir" ifadesi ile vermiş oldukları cevaplarla eğitim düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile eğitim düzeylerine göre "kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.48'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak, lisansüstü eğitim seviyesine sahip olanlar ($\bar{X}=2,4167$); lisans ($\bar{X}=3,0588$); önlisans ($\bar{X}=3,6667$) ve lise eğitimine ($\bar{X}=3,4286$) sahip olanlara göre "kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir" ifadesine katılım düzeyleri daha düşüktür.

3.6.5.3. Mesleki Deneyim ile Diğer Soruların Analizi

Yapılan analizler neticesinde katılımcıların mesleki deneyime göre, anket formunda yer alan 7. Soru, 12. Soru ve 15. Sorular arasında anlamlı bir fark olduğu

gözükmiştir. Bu verilere ilişkin detaylı bilgiler ve yorumlar aşağıdaki tablolarda sunulmuştur. Katılımcıların mesleki deneyim ile diğer sorular arasında ise herhangi bir anlamlı farklılık tespit edilememiştir.

Tablo 3.49: (Soru 7) "Sayıştay Gerekli Teknik Donanım Sahiptir" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı

MESLEKİ DENEYİM	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
5 yıldan az	84	3,1190	0,99885	0,10898	ANOVA F=4,362 P= 0,002
6-10 yıl arası	88	3,0000	1,03945	0,11081	
11-15 yıl arası	69	3,2899	1,12592	0,13554	
16-20 yıl arası	26	3,3077	0,88405	0,17338	
20 yıldan fazla	154	3,5455	1,12075	0,09031	
TOPLAM	421	3,2898	1,08523	0,05289	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,456 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay gerekli teknik donanım sahiptir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki deneyim arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki deneyime göre "Sayıştay gerekli teknik donanım sahiptir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.49'da verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak 20 yıldan fazla deneyime sahip olanlar ($\bar{X}=3,5455$); 6-10 yıl arası ($\bar{X}=3,0000$) ve 5 yıldan az ($\bar{X}=3,1190$) çalışanlara göre "Sayıştay gerekli teknik donanım sahiptir" ifadesine katılım düzeyleri daha yüksektir.

Tablo 3.50: (Soru 12) "Sayıştay'ın Kurumsal Amaçları, Kurumun Tüm Çalışanları Tarafından Benimsenip Anlaşılmıştır" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı

MESLEKİ DENEYİM	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
5 yıldan az	83	2,8795	0,96774	0,10622	ANOVA F=3,111 P= 0,015
6-10 yıl arası	88	2,5909	0,93016	0,09916	
11-15 yıl arası	69	3,0290	0,93888	0,11303	
16-20 yıl arası	26	3,0385	1,03849	0,20366	
20 yıldan fazla	152	2,6776	0,98062	0,07954	
TOPLAM	418	2,7799	0,97419	0,04765	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,575 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki deneyimler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki deneyime göre "Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.50'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak 11-15 arası deneyime sahip olanlar ($\bar{X}=3,0290$); 6-10 yıl arası ($\bar{X}=2,5909$) ve 20 yıldan fazla ($\bar{X}=2,6776$) çalışanlara göre bu ifadeye katılım düzeyleri daha yüksektir.

Tablo 3.51: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Mesleki Deneyime Göre Dağılımı

MESLEKİ DENEYİM	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
5 yıldan az	84	3,1190	1,06878	0,11661	ANOVA F=4,261 P= 0,002
6-10 yıl arası	88	2,5795	0,86731	0,09246	
11-15 yıl arası	69	2,9275	1,03354	0,12442	
16-20 yıl arası	25	3,2800	1,10000	0,22000	
20 yıldan fazla	151	2,9669	1,00278	0,08160	
TOPLAM	417	2,9281	1,01650	0,04978	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: $p=0,356$ ($p>0,05$)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla ile mesleki deneyimler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki deneyime göre "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. Yukarıdaki Tablo 3.51'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır. %5 anlam düzeyinde *Tukey* testi sonuçlarına dayanarak 6-10 arası deneyime sahip olanların ($\bar{X}=2,5795$); 5 yıldan az ($\bar{X}=3,1190$); 16-20 ($\bar{X}=3,2800$) ve 20 yıldan fazla ($\bar{X}=2,9281$) çalışanlara göre "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesine katılım

düzeyleri daha düşüktür. Başka bir deyişle, daha çok 6-10 yıl deneyime sahip olan çalışanlar, Sayıştay'ın dış paydaşlarla olan iletişim seviyesini yeterli görmemektedir.

3.6.5.4. Mesleki Unvan ile Diğer Soruların Analizi

Yapılan analizler neticesinde katılımcıların mesleki unvanlara göre, anket formunda yer alan 14. Soru, 15. Soru, 16. Soru, 25. Soru, 29. Soru ve 31. Sorular arasında anlamlı bir fark olduğu gözükmiştir. Bu verilere ilişkin detaylı bilgiler ve yorumlar aşağıdaki tablolarda sunulmuştur. Katılımcıların mesleki unvanları ile diğer sorular arasında ise herhangi bir anlamlı farklılık tespit edilememiştir.

Tablo 3.52: (Soru 14) "Sayıştay Personelinin Görev Tanımlaması ve Görev Alanları Açık Şekilde Belli Değildir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Daire Başkanı	1	4,0000	.	.	ANOVA F=4,017 P= 0,003
Denetçi	291	2,3849	1,05845	0,06205	
Savcı	1	1,0000	.	.	
İdari Personel	97	2,8247	1,10877	0,11258	
Diğer	29	2,4483	1,15221	0,21396	
TOPLAM	419	2,4916	1,09230	0,05336	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,298 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde belli değildir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde belli değildir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.52'den anlaşılmaktadır ki, ankete katılan Daire Başkanı harici diğer meslek gruplarının hepsi, kurumun personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde belli olduğunu düşünmektedir. Yukarıdaki Tablo 3.52'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.53: (Soru 15) "Sayıştay'ın Dış Paydaşlarıyla Olan İşbirliğinin ve İletişimin Yeterlidir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Daire Başkanı	1	2,0000	.	.	ANOVA F=6,213 P= 0,000
Denetçi	291	2,7766	1,00083	0,05867	
Savcı	1	4,0000	.	.	
İdari Personel	95	3,3053	0,91179	0,09355	
Diğer	29	3,2069	1,14578	0,21277	
TOPLAM	417	2,9281	1,01650	0,04978	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,178 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Tablo 3.53'te ki veriler incelendiğinde Daire Başkanı ve Denetçiler hariç diğer meslek grupları paydaşlarla iletişimi ve işbirliğini yeterli görmektedir.

Tablo 3.54: (Soru 16) "Sayıştay'ın Mevcut Kapasitesinin Tespiti İçin Gerekli Çalışmalar Yapılmıştır" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Daire Başkanı	1	2,0000	.	.	ANOVA F=3,767 P= 0,005
Denetçi	293	2,7167	0,93539	0,05465	
Savcı	1	3,0000	.	.	
İdari Personel	97	3,1134	0,92282	0,09370	
Diğer	29	3,0345	1,11748	0,20751	
TOPLAM	421	2,8290	0,95828	0,04670	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,276 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve

varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.54'ten anlaşılmaktadır ki, Daire Başkanı ve Denetçiler bu çalışmaların yapılmadığını belirtirken, Savcı, İdari Personel ve diğer mesleki gruplar yapıldığı kanaatindedir. Yukarıdaki Tablo 3.54'te verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.55: (Soru 25) "Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmalarıyla Kurumun Denetim Kapasitesi Uluslararası Standartlara ve EU Standartlarına Uygun Hale Gelmiştir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Denetçi	79	2,8228	0,97085	0,10923	ANOVA F=4,437 P= 0,015
İdari Personel	25	3,4400	0,91652	0,18330	
Diğer	10	3,3000	1,05935	0,33500	
TOPLAM	114	3,0000	0,99557	0,09324	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,831 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve EU standartlarına uygun hale gelmiştir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve EU standartlarına uygun hale gelmiştir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen, Tablo 3.55'ten anlaşılmaktadır ki, Denetçiler uluslararası standartlara ve EU standartlarına erişilemediğini düşünürken, idari personel ve diğer mesleki gruplar aksi kanaatedir. Yukarıdaki Tablo 3.55'te verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.56: (Soru 29) "Kurumun Performans Denetimi Yapılan Kapasite Geliştirme Çalışmaları Sonrasında Kurumun Hedeflediği Düzeye Gelmiştir" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Denetçi	79	2,3165	0,99414	0,11185	ANOVA F=6,956 P= 0,001
İdari Personel	25	3,1600	0,94340	0,18868	
Diğer	10	2,4000	1,07497	0,33993	
TOPLAM	114	2,5088	1,04115	0,09751	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,946 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Sonucun görüntülenememiş olmasına rağmen Tablo 3.56'dan anlaşılmaktadır ki, İdari Personel kurumun performans denetiminin güçlendiğini düşünürken, Denetçi ve diğer mesleki gruplar böyle düşünmemektedir Yukarıdaki Tablo 3.56'da verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

Tablo 3.57: (Soru 31) "Kapasite Geliştirme Çalışmalarının Öncesi Durumla, Kurumun Şuan ki Durumu Karşılaştırıldığında Teşkilat Daha Etkin Bir Hizmet Sunmaya Başlamıştır" İfadesinin Mesleki Unvanlara Göre Dağılımı

MESLEKİ UNVAN	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	ANALİZLER
Denetçi	79	2,8861	1,06202	0,11949	ANOVA F=3,843 P= 0,024
İdari Personel	26	3,5000	0,76158	0,14936	
Diğer	10	3,3000	1,25167	0,39581	
TOPLAM	115	3,0609	1,04535	0,09748	

NOT: Test of Homogeneity of Variances: p=0,100 (p>0,05)

ANOVA testi ile katılımcıların "kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamıştır" ifadesine vermiş oldukları cevaplarla mesleki unvanlar arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı incelenmek istenmiştir. İlk olarak *Test of Homogeneity of Variances* ile varyansların arası farkın olup olmadığına bakılmış ve varyanslar arası farkın olmadığı tespit edilmiştir. Sonraki aşamada, ANOVA testi ile mesleki unvana göre "kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamıştır" ifadesi arasında anlamlı bir farklılık olduğu tespit edilmiştir. İki grupta ikiden az durum olduğu için *Tukey* testi sonuçları SPSS'de görüntülenememiştir. Tablo 3.57'de yer alan verilerden anlaşılmaktadır ki, Denetçiler kurumun performans denetiminin yapılan çalışmaların hizmet sunma kalitesine etkilemediğini düşünürken, İdari Personel ve diğer meslek grupları hizmet kalitesinin yapılan çalışmalarla arttığı kanaatindedir. Yukarıdaki Tablo 3.57'de verilere ilişkin detaylar yer almaktadır.

3.7. Araştırma Sonuçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Yapılan araştırma sonucunda söylenebilir ki, Sayıştay'da herhangi bir personel eksikliği yoktur. Ayrıca kurum, hem fiziksel hem de teknik donanım açıdan elverişli çalışma koşullarına sahiptir. Buna rağmen Sayıştay personelinin hem birbirleriyle olan iletişimi, hem de yöneticilerin personelle olan iletişimi noktasında sorunlar vardır. Hatta kurumunda çalışan personelin bir kısmının iletişim eksikliğinden şikayetçi olduğu gözlemlenmiştir. Yaşanan iletişim problemlerinden dolayı kurumsal amaçlar, kurumun çalışanları tarafından yeterince benimsenip anlaşılamamıştır. Bu durum özellikle, yöneticilerin kurumsal amaçlar doğrultusunda personeli ile olan iletişim seviyesinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kurum içi iletişim seviyesinin, kurumun dış paydaşlarıyla olan iletişim seviyesini ve işbirliğini de etkilediği görülmüştür. Başka bir ifadeyle, kurum içi iletişim seviyesi artıkcı kurumun dış paydaşlarıyla olan işbirliği ve iletişim seviyesi de artmaktadır. Gerek iletişim eksikliği gerekse de yönetim veya organizasyonel açıdan yaşanan yetersizlikler sebebiyle, kurumda çalışanların büyük çoğunluğu kurumda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarından haberdar değildir. Ayrıca, kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarından haberdar olma oranının çalışanların deneyim düzeyleriyle aralarında doğrusal bir ilişki bulunmuştur. Yani,

Çalışanların deneyim düzeyleri artıkça kapasite geliştirme çalışmalarından haberdar olma oranları artmaktadır. Bu durum bize, deneyimli çalışanların kapasite geliştirme çalışmalarına daha fazla dahil olduğunu veya edildiğini göstermektedir. Kurumda yürütölen kurumsal kapasite geliştirme çalışanlarından haberdar olan bu az sayıdaki çalışan, hem kurumun mevcut yapısının kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarıyla geliştirilebileceğine inanmakta hem de yapılan kapasite geliştirme çalışmalarını personel gelişimi için faydalı bulmaktadır. Fakat bu çalışanlar kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde yürütölen örgüt içi eğitim faaliyetleri yeterli bulmamaktadırlar.

Bu eksikler veya sorunlar nedeniyle, "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"nin uluslararası standartlara ulaşmak için ortaya koyduğu hedeflerden; kurumun yönetim ve örgütlenme kapasitesinin güçlendirilmesi, bilgisayar destekli denetim tekniklerinin uluslararası standartlara çıkarılması ve kurumun performans denetiminin artırılması noktasındaki hedeflere beklenen seviyede ulaşılammıştır. Tüm saptanan bu olumsuzluklara rağmen, projenin hedefleri arasında yer alan; kurumun denetim kapasitesinin uluslararası standartlara ve EU standartlarına taşınması, kurumun mali kontrol verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması, kurumun kontrol ve denetim kapasitesin artırılması gibi kapasite geliştirme hedeflerine belli oranlarda ulaşıldığı gözlemlenmektedir. Ayrıca, yapılan tüm bu çalışmaların örgütün mevcut kaynakları göz önüne alınarak gerçekleştirildiğini de belirtmemiz gerekir.

Kısaca kısmen yakalanan bu başarıya rağmen, projenin tüm hedeflerine ulaşmamasında ki temel sorunların; kapasite geliştirmenin temelini oluşturan iletişim olduğusun da yaşan sıkıntılar, kapasite geliştirme çalışmalarının tüm kuruma yansıtılamaması, kapasite geliştirme çalışmalarında yönetim ve organizasyon boyutunda yaşanan yetersizlikler ve kurumsal amaçların, kurum personeli tarafından yeterince benimsenip anlaşılamamasından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Bu da sonuç olarak, "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi"nin beklenen ve arzu edilen başarı seviyesine tam olarak ulaşmadığını bizlere göstermektedir.

IV. BÖLÜM

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

En üst düzeyde örgütlenmiş bir yapı olan devlet, kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla çok sayıda karar alır. Diğer yapıların kararlarından ayırmak için devlet nezdinde alınan bu kararlar, kamu politikaları olarak adlandırılmaktadır. Bu kararların oluşum süreci ise, birçok unsurun müdahil olduğu karmaşık bir süreçtir. Bu sürece dahil olan aktörler genel olarak devlet örgütlenmesi içerisinde yer alsalar da, devlet örgütlenmesinin içerisinde yer almayan unsurlar da bulunmaktadır. Bunların en başında küreselleşmenin etkisiyle, etkinliklerini günden güne artıran uluslararası örgütler gelmektedir. Kamu alanlarının yeniden yapılandırılmasında başat aktör olan bu örgütlerin tarihsel süreç içerisinde amaçlarının, yöntemlerinin ve müdahale araçlarının değişikliğe uğradığı gözlemlenmektedir.

Bu örgütler başlangıçta benimsedikleri teknik yardım ve teknik işbirliği anlayışından uzaklaşarak günümüzde kapasite geliştirme anlayışına yönelmişlerdir. Kapasite geliştirme ise, birinin tavsiyesine veya uzman görüşüne teslim olmaksızın, doğal bir demokratik sürece teslim olmayı ifade etmektedir. Bu bağlamda, son olarak kullanılan kapasite kavramıyla süreç eskisinden farklı olarak yürütülmek istenilmektedir. Dışsal yardım ve dayatmalardan çok içsel dinamiklere önem vererek kalkınmayı destekleyen bu kavram, tam da bu noktada uluslararası örgütlerin diğer kalkınma yaklaşımından ayrılmaktadır. Sürdürülebilir bir çerçevede üst düzey zorlukları tespit edebilmek ve onlarla karşı karşıya gelebilmek için bireylerin, grupların, örgütlerin ve toplumların kendileri vasıtasıyla yine kendi yeteneklerini geliştirmeyi amaçlayan bir işlem şeklinde niteleyebileceğimiz kapasite geliştirme süreci, kavramsal genişliği neticesinde tüm yönetim alanında hızla yaygın olarak kullanılmaya başlanılmıştır.

Daha önce başarısız olduğu öngörülen dış kaynaklı kalkınma çabalarına tezat bir şekilde hazırlanan bu kavramın işleyişine ilişkin uluslararası örgütlerin ortak bir anlayışı olmadığı gibi, ayrıca bu örgütlerin kavrama dönük terminolojileri de farklılıklar göstermektedir. 1990 yılı itibariyle uluslararası örgütlerin aktif projesi olarak uygulamaya koyduğu kapasite geliştirme; yardım alan ülkenin sahiplenmesi, benimsemesi, yerel öncelikler, yerel dinamiklere odaklanma, katılım ve sürdürülebilirlik gibi temalar üzerine inşa edilmiş gibi gösterilmek istenilmektedir. Aslında süreç ne kadar böyle işletiliyormuş gibi gösterilse de, faaliyet sınırları gelişmiş ülkeler tarafından belirlenen uluslararası örgütlere bağlıdır. Bu örgütlerin, gelişmiş ülkelerin politik ikliminden bağımsız kalmaları da pek mümkün gözükmemektedir. WB, UN, OECD ve EU gibi uluslararası örgütler, diğer gelişmiş devletler tarafından, gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkeleri değişime zorlama aracı olarak kullanılmaktadır. Bu örgütler küresel düzenin ve politik ideolojilerin teminatının sağlanması noktasında gelişmiş ülkelerin amaçları doğrultusunda, yine onlara hizmet etmektedirler. Gelişmiş ülkelerin güdümünde hareket eden bu kuruluşların bir politik müdahale aracı olarak ortaya koymuş oldukları kurumsal kapasite geliştirme kavramı bu yüzden dikkatli okunulması ve üzerinde durulması gereken bir olgudur. Gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere dönük hazırlanan bu projenin çeşitli alt amaçlarından bahsetmek mümkün olsa da, bu tezin çalışma alanı dışında kalmakta ve daha derin bir araştırma gerekmektedir. Bu yüzden çalışmada, bu derinliklere inilmemiştir. Sadece burada belirtmeye çalıştığımız nokta, hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeylerdir diye tanımlanan kamu politikası tanımından da anlaşılacağı üzere ülkelerin kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulamasında başat aktörün o ülkelerin yine kendisi olması gereğidir.

Günümüzde yönlendirici ve destekleyici rolleri hala devam eden uluslararası örgütlerin, ülkelerin oluşturdukları kamu politikalarında etkileri rahatlıkla hissedilebilmektedir. İşletilen bu sürecin temel olarak iki boyutu vardır. İlki yukarı ki satırlarımızda kısaca bahsetmeye çalıştığımız "siyasal müdahale" boyutudur. Bu sürecin "siyasal müdahale" boyutunu göz ardı etmek yanlış olacağı gibi, uygulanan bu kavramı uluslararası örgütlerin politik müdahale aracı olarak görüp kurumlara fayda

sağlayabilecek yönlerini görmezden gelmek veya atlamakta yönetim bilimi açısından hatalı bir tutum olacaktır.

Bu bağlamda, bu tez çalışması, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası örgütler tarafından uygulanmak ve hayata geçirilmek istenen, kapasite geliştirme çalışmalarını ele almıştır. Son dönemin popüler kavramı olan kapasite geliştirme kavramının eksilerini ve artılarını analiz ederek bir kamu politikası olarak uygulanabilirliğini test etmeye çalışmıştır.

Bu çerçevede, çalışmanın araştırma kısmında, uygulamaya geçilen kurumsal kapasite çalışmaların sorunlu yanlarını ve başarı düzeyi ölçmek adına alan çalışmasına gidilmiştir. Alan araştırması kapsamında, sosyal bilimlerde sıklıkla tercih edilen anket yöntemi kullanılmıştır. Örneklem olarak da; "kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde kamu kurumlarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması adına TBMM adına denetim yapan Sayıştay kurumu" seçilmiştir (Sayıştay Kanunu, 2010). Türkiye'de kamu kurumlarında uygulamaya geçilen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarından biri olan "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi", Sayıştay teşkilatında yürütülen bir araştırmayla irdelenmiştir. Bu projenin örnek olarak seçilmesinin en önemli nedeni ise, çalışanın tamamlanmış ve sonuçlarının ölçülebilir nitelikte olmasıdır. Anket soru formu oluşturulurken hem kapasite geliştirme sürecinin teorik işleyişini sınavıcı sorulara, hem de uygulanan projenin amaçlarına ulaşıp ulaşılamadığı tespit etmeye yönelik sorulara yer verilmiştir. Böylece yapılan araştırma sonucu elde edilen bulgular gerekli analizleri yapılarak hem projenin ortaya konuluş amaçlarıyla hem de projeye ulaşmak istenen Uluslararası Standartları ve EU Standartlarıyla karşılaştırılmalı bir şekilde alan kısmında değerlendirilmiştir.

Yapılan araştırma ve elde edilen veriler ışığında şu sonuçlara ulaşılmıştır;

- "Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi projesi"nin öncelikli amacı Sayıştay kurumunun etkinliğini ve verimliliğini artıracak yönetsel, organizasyonel,

yasal ya da teknolojik iyileştirmeleri yaparak kurumunun gelişimini sağlamak değildir. Proje asıl amacı; Türkiye'nin EU'ya girebilmesi için EU verilen politik taahhütleri yerine getirebilmektir. Bu taahhütler çerçevesinde gerçekleştirilen proje, EU'nun Türkiye'deki kamu mali denetim sisteminin etkinliği ve verimliliğini teminat altına alma ihtiyacının giderilmesine hizmet etmektedir. Böylece, EU Türkiye'de kamu mali kontrol sistemlerini verimlilik ve etkinliğini güvence altına alarak diğer alanlarda gerçekleştireceği faaliyetlerin, projelerin ve politikaların etkinliğini garanti altına almış olacaktır.

- 2003 yılı Ulusal Programı çerçevesinde uygulanan "Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi projesi" çerçevesinde Sayıştay Uluslararası Standartlar ve EU standartlarına ulaştırılmak istenilmektedir. Bu kapsamda bahsi geçen Uluslararası Standartlardan ve EU standartlarından kast edilen; INTOSAI Denetim Standartları, INTOSAI Denetim Standartlarının Avrupa Uygulanmasına İlişkin Rehberler ve EU'ya uyum sürecinde yüksek denetim kurumlarının bağımsız denetim işlevlerini yerine getirmesi amacıyla ortaya koymuş olduğu 11 önerisidir. Proje sonuçları itibarıyla, Sayıştay'ı tam anlamıyla bu standartlarda çalışan bir kurum haline dönüştürememiştir.
- "Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi projesi" işleyiş açısından kurumun 4 unsurunun geliştirilmesini hedeflemiştir. Bu unsurlardan; Yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi; Bilişim teknolojisinin geliştirilmesi noktasında proje istenilen başarı düzeyine ulaşamamıştır. Projenin diğer unsuru olan; kurumun personel yapısının geliştirilmesi hedefine ise beklendiği gibi ulaşılmıştır. Projenin bir diğer unsuru olan, denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve EU uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi hedefinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti noktasında ise yapılan araştırmayla net sonuçlar elde edilememiştir. Bu yüzden projenin bu amacına ulaşip ulaşamadığı net olarak saptanamamıştır.
- Ele aldığımız "Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi projesi" örneğinde görüldü üzere, uluslararası örgütler kapasite geliştirme argümanını terminolojik bakımdan; bireylerin, örgütlerin ve toplumların kendi kapasitelerini ortaya

çıkardıkları, güçlendirdikleri, uyguladıkları ve sürdürdükleri bir süreç şeklinde tanımlasalar da, uygulama noktasında görülen gerçek; gerek eşleştirme mekanizmasıyla gerekse yapancı uzmanların hala süregelen aktif rolleriyle uluslararası örgütlerin yönlendirici ve kontrol edici rolleri etkin olarak devam ettiği

Bireylerin, örgütlerin ve toplumların performanslarını iyileştirmesini ve bu gelişimin sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik çalışmaların bütünü olarak ifade edebileceğimiz bu faaliyetleri yönetim bilimi açısından değerlendirdiğimizde, kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitelerini geliştirmeyi amaçlayan bu çalışmaların Türkiye'de yürütülen incelediğimiz Sayıştay örneği itibarıyla pek çok sorunlu yanının olduğu ve henüz hedeflenen başarıyı karşılama düzeyinden çok uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca, incelediğimiz örnekte gözlemlendiği gibi uluslararası örgütlerin söylemlerine tezat bir şekilde, süreç içerisinde aktif ve belirleyici rolleri hala devam etmektedir. Etkili bir kapasite geliştirme süreci için, ulusal aktörlerin bu süreç içerisinde daha aktif bir rol alması gerekmektedir. Uluslararası örgütlerin "bir model hepsine uyar" anlayışı çoktan geçerliliğini yitirmiştir. Bunun en temel sebebi, her ülkenin kendine özgü sorunlarının ve yönetim sistemlerinin olmasıdır. Bu doğrultuda oluşturulacak kamu politikaları da ulusal ve özgün olması gerekmektedir. Aksi taktirde, kendi iç unsurlarıyla dönüşümü sağlayamayan toplumlar, dış aktörlerin müdahale sahaları haline gelebilmekte, yönlendirilmekte ve istenen düzeyde kapasitelerini geliştirilememektedir. Dolayısıyla oluşturulan veya oluşturulacak kamu politikalarında başat aktör uluslararası örgütler değil, bizati o toplumun kendisi olmalıdır.

Sonuç olarak kısaca denilebilir ki; örgütlerin, kurum ve kuruluşlarının kapasitelerini geliştirmeleri ve kurumların etkinliklerini artırması noktasında incelediğimiz Sayıştay örneğinde de görüldüğü üzere faydalı yönleri olan kapasite geliştirme çalışmalarına, devletler tarafından transfer edilen veya zorunlu olarak uygulanan bir kamu politikası aracı olarak bakılmaması gerekmektedir. Bu çalışmalar ulusal kaynaklarla sahiplenilerek, devletler tarafından bireylerin, örgütlerin, toplumların kapasitesini geliştirme noktasında, bir ulusal kamu politikası olarak uygulanmalıdır. Böylelikle, bireylerin, kurumların ve toplumların problemlerine özgü en etkili çözüm stratejileri geliştirilerek etkili bir kapasite geliştirme süreci ortaya konulabilir.

KAYNAKÇA

AİLE ve SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2016). "Projeler", (<http://abdisd.b.aile.gov.tr/projeler/bakanligimizin-sosyal-icerme-politikalari-alaninda-kurumsal-kapasitesinin-artirilmesi-projesi>, 30 Haziran 2016'da erişildi).

AKBULUT, Erol (2007). *T.C. Sayıştay Başkanlığı Proje Lideri Sayın Erol Akbulut'un Konuşması*. Sayıştay'ın Denetim Kapasitenin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesinin Kapanış Töreninde Yapılan Konuşma (28 Nisan 2007, Ankara, ss. 29-32), Ankara: Sayıştay Dergisi 64.

AKDOĞAN, Argun A. (2008). *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*. Ankara: TODAİE.

AKGÜL, Arif ve KAPTİ, Alican (2010). Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi. Süleyman Özeren, Mehmet Alper S. ve Oğuzhan Ömer Demir (ed.), *Yerelden Küresele Sınır Aşan Suçlar* (ss. 75-99) içinde. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

AKYEL, Recai (2016). Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı. *Amme İdare Dergisi*, 46 (1), 119-145.

ALTUN, Hasan H. (2006). *Sayıştay*. Yüksek Lisans Tezi, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ALTUNOK, Mustafa (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (3), 231-252.

- ANDERSON, James E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton.
- ANDERSON, James E. (2011). *Public policymaking (Seventh Edition)*. Wadsworth: Cengage Learning.
- ASLAN, Onur E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitapevi.
- ASOSAI (2016). "Brief History", (http://asosai.org/asosai/about/brief_history.jsp?gubun=ABOUT01, 30 Aralık 2016'da erişildi).
- ATAY, Cevdet (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2003). "2003 Yılı Ulusal Programı", (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, 05 Ocak 2017'de erişildi).
- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2016). "Eşleştirme", (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=204&l=1>, 29 Aralık 2016'da erişildi).
- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2016). "SIGMA Programı", (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942>, 20 Aralık 2016'da erişildi).
- AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI (2016). "Ulusal Programlar", (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46225&l=1>, 20 Aralık 2016'da erişildi).
- BAHARÇİÇEK, Abdulkadir (2011). Uluslararası kuruluşların İşlevleri. *Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Yayınları*, 1, 229-242.
- BARDACT, Eugene (2009). *A Practical Guide for Policy Analysis (Third Edition)*. Washington. D.C: CQ Press.

- BAŞ, Türker (2008). *Anket: Anket Nasıl Hazırlanır?, Anket Nasıl Uygulanır?, Anket Nasıl Değerlendirilir?*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BENNET, Colin J. (1991). "What is Policy Convergence and What Causes it?". *Biritihsh Journal of Political Science* 21 (2): 215-233.
- BİRKLAND, Thomas. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Teories, Concepts and Models of Publicy Making (Third Edition)*. New Yourk: M.E. Sharpe.
- BRİNKERHOFF, Derick W. ve MORGAN, Petter J. (2010). Capacity Development: Coping with Complexity. *Wiley InterScience*, 10, 2-10.
- CAN, Abdullah (2014). *SPSS ile Bilimsel Araştırma Sürecinde Nicel Veri Analiz (2. Baskı)*. Ankara: Pegem Akademi.
- CARLOS, Lopes ve THOMAS, Theisohn (2003). *Ownership, Leardership and Trasformation: Can We Do Better For Capacity Development?* Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri: Earthscan Publications Ltd.
- COCHRAN, Clarke E., MAYER, Lawrence C., CARR, T. R., ve CAYER, Joseph N. (2009). *Amerikan Polic Policy: An Introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- ÇAĞIRAN, Mehmet E. (2014). *Uluslararası Örgütler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- ÇAM, Esat (1990). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: Der Yayınları.
- ÇEVİK, Hasan H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (31), 103-112.

ÇEVİK, Hasan H. (2001). *Türkiye'de kamu yönetimi sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇEVİK, Hasan H. (2008). Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler. Asım Balcı, Namık K. Öztürk, Ahmet Nohutçu ve Bayram Coşkun (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss. 181-202) İçinde. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇEVİK, Hasan H. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇEVİK, Hasan H. (2011). Kamu Politikası. Süleyman Sözen (ed.), *Kamu Yönetimi* (ss. 146-164) İçinde: Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web- Ofset.

ÇEVİK, Hasan H. (2012). *Kamu Yönetimi (2.Baskı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇEVİK, Hasan H. ve Demirci, Süleyman (2008). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

DEMİRCİ, Aytül G. (2010). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 4 (8-9-10), 143-168.

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (2016). "Bilgi Notları", (http://oecd.dt.mfa.gov.tr/images/localCache/1/frqd4xyo3pags3ruhkwu34nbTurkey%20brochure_Turc_visa3.pdf, 21 Aralık 2016'da erişildi).

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (2016). "Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve Türkiye", (<http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-teskilati-ve-turkiye.tr.mfa>, 20 Aralık 2016'da erişildi).

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (2016). "İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)", (http://www.mfa.gov.tr/iktisadi-isbirligi_ve-gelisme-teskilati_-oecd_.tr.mfa, 20 Aralık 2016'da erişildi).

DOĞAN, Mübeyna (2010). *Türkiye'de Vergi Denetiminin Mükellefler Üzerindeki Etkisi (Manisa İli Vergi Mükelleflerinin Denetime Bakışı Üzerine Bir Anket Çalışması)*. Yüksek Lisans Tezi, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

DOLOWITZ, David P. (2000). Introduction. *Governance*, 13 (1), 1-115.

DOLOWITZ, David ve MARSH, David (1996). "Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies* 44: 343-357.

DOLU, Ömer (2005). *Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Kurumsal Kapasite Gelişimi*. Yüksek Lisans Tezi, Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

DUNN, Willim. N. (2013). *Public Policy Analysis (Fifth Edition)*. London: Pearson.

DYE, Thomas R. (2011). *Understanding Public Policy (Thirteenth Edition)*. London: Pretice Hall Int.

ECOSAI (2016). "Brief History", (<http://www.ecosai.org.pk/history.php#pad>, 30 Aralık 2016'da erişildi).

EREN, Veysel (2016). Politika Araçları. H. Altunok (ed.), *Kamu Politikası Ansiklopedisi* (ss. 249-251) *İçinde*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

ERYILMAZ, Bilal (2004). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: ALFA Yayıncılık.

ERYILMAZ, Bilal (2005). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.

EU (2000). *Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler* (çev. B. Özeren ve C. S. Aral). Ankara: Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.

EUROPEAN COMMISSION (2005). "Institutional Asesment and Capacity Development: Why, What and How?", Tools and Methods Series, Reference Document No: 1", (http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-institutional-assessment-capacity-development-200509_en_2.pdf, 07 Mayıs 2016'da erişildi).

EUROPEAN COMMISSION (2016). "Strengthening Institutional Capacity of the National Parliament in Timor-Leste", (http://ec.europa.eu/europeaid/projects/strengthening-institutional-capacity-national-parliament-timor-leste_en, 26 Aralık 2016'da erişildi).

EUROSAI (2016). "About EUROSAI", (<http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai>, 30 Aralık 2016'da erişildi).

EVANS, Mark (2004). *Policy Transfer In Global Perspective*. İngiltere: Ashgate Publishing.

FREEMAN, Katherine M. (2010). "Capacity Development Theory and Practice", (<http://architecture.brookes.ac.uk/research/cendep/dissertations/KatherineFreeman.pdf>, 25 Ekim 2015'te erişildi).

FUKUDA-PARR Sakiko., LOPES Carlos ve MALİK Khalid (2002). *Capacity for Development*. Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri: Earthscan Publications Ltd.

GÖÇ İDARESİ (2016). "Haberler", (http://www.goc.gov.tr/icerik6/gigmnun-kapasitesinin-gelistirilmesine-destek-faz-ii-projesi-acilisi-yapildi_350_359_9012_icerik, 30 Haziran 2016'da erişildi).

GÖÇOĞLU, Volkan (2014). *Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GÖKSU, Turkut ve BİLGİÇ, Veysel K. (2003). Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmalarına Etkileri. *Amme İdare Dergisi*, 36, 51-66.

GÖRGÜN, Emin (2011). *Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi*. Yüksek Lisans Tezi, Karaman: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1999). *Yönetmelik Yargı*. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları.

GRINDLE, Merilee S. ve HILDERBRAND, Mary E. (2007). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?. *Public Administration and Development*, 5 (15), 441-463.

GÜLEÇ, Serhat (2008). 1945-1980 Yılları Arasında Türkiye'de Refah Devleti. *Yerel Siyaset Dergisi*, 31, 48-55.

GÜLER, Birgül A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: TODAİE.

GÜLER, Birgül A. (2003). *Devlette Reform*. Mimarlar Odası Konferansı Sunuşu (3 Mart, Ankara, ss. 1-24), Ankara: Mimarlık Dergisi.

GÜLER, Birgül A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.

GÜLER, Filiz D. (2003a). Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I). *Amme İdare Dergisi*, 36, 1-30.

HILL, Michael (2009). *The Public Policy (Fifth Edition)*. London: Pearson Education Limited.

HOBERG, George (1991). Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, 11, 32-107.

HOWLETT, Michael., RAMESH, M. ve PERL, Anthony (2009). *Studying Public Policy (Third Edition)*. Canada: Oxford University Press.

INTOSAI (2016). "About Us", (<http://www.intosai.org/about-us.html>, 30 Aralık 2016'da erişildi).

INTOSAI STRATEJİK PLANI (2010).

IMF NİYET MEKTUBU (1999).

IMF NİYET MEKTUBU (2002).

JANN, Werner ve WEGRICH, Kai (2007). Theories of the Policy Cycle. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney (ed.), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods* (ss. 43-62) İçinde. Amerika Birleşik Devletleri: CRC Press.

KAÇER, Fevzi ve ERAT, Veysel (2014). Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği. *Pamukkale Avrasya Sosyoekonomik Çalışmalar Dergisi*,1 (2), 27-44.

KAPANİ, Münci (2009). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

KAPTAN, Saim (1998). *Bilimsel Araştırma ve İstatistik Teknikleri (11. Baskı)*. Ankara: Bilim Yayınları.

KAPTI, Alican (2013). Kamu Politikası Süreci. Alican Kaptı (ed.), *Kamu Politikası Süreci* (ss. 17-25) İçinde. Ankara: Seçkin Yayıncılık. 17-25.

KAYRAK, Musa (2006). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler. *Sosyoekonomi Dergisi*, 2, 85-108.

- KERMAN, U., AKTEL, M., ALTAN, Y. ve ALTUNOK, M. (2014). Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın Kapasite Geliştirme Yaklaşımı. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (16), 145-176.
- KESKİN, Nuray E. (2014). "Kamu politikası Aktörleri", (https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/768_13084_1455.pdf, 04 Aralık 2016'da erişildi)
- KIŞMAN, Zülfükar A. (2006). *Tarihi Gelişim Süreci İçerisinde Uluslararası Organizasyonlar ve Türkiye (1923-1963)*. Yüksek Lisans Tezi, Elazığ: Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KIZILBOĞA, Ruveyda (2012). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, 91-109.
- KORKMAZ, Mahmut (2014). *Sosyal Medya-Kamu Politikaları Etkileşimi: Gezi Parkı Olayları Üzerine Bir Değerlendirme*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KÖSE, Ömer (2007). *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. Ankara: Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- KÜLH, Stefan (2009). Capacity Development as the Modelt For Development Aid Organizations. *Institute of Social Studies*, 40 (3), 551-577.
- LANGAAS, M. D., ODECK J. ve BJØRVIG, K. (2007). *The Concept Of Institutional Capacity Building and Review Of Road Sector Projects*. 23. Piarc World Road Kongresi (17-21 Eylül, Paris, ss.1-14), Norveç: Norwegian Public Roads Administration.
- LAVERGNE, Réal ve SAXBY, John (2001). Capacity Development: Vision and Implications. *Canadian International Development Agency*, 3, 1-11.

MIHÇIOĞLU, Cemal (1988). *Türkiye'de Çağda Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

MİNOGUE, Martin., POLİDANO, Charles ve HULME, David (drl.) (1998). *The New Public Management Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

MORGAN, Peter (1997). "The Design and Use of Capacity Development Indicators", (<http://www.seachangecop.org/sites/default/files/documents/1997%2012%20CID%20The%20design%20and%20use%20of%20capacity%20development%20in%20indicators.pdf>, 22 Mayıs 2016' da erişildi).

OECD (2006). "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice", (http://www.fao.org/fileadmin/templates/capacitybuilding/pdf/DAC_paper_final.pdf, 29 Eylül 2015' de erişildi).

OECD (2007). "Supporting Capacity Development-The UNDP Approach", (<http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/49366153.pdf>, 10 Şubat 2016' da erişildi).

ONUNCU KALKINMA PLANI (2013).

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI (2013). "Duyurular", (http://www2.ormansu.gov.tr/osb/haberduyuru/duyurular/13-09-05/Avrupa_Birli%C4%9Fi_ve_D%C4%B1%C5%9F_%C4%B0li%C5%9Fkiler_Dairesi_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1_taraf%C4%B1ndan_y%C3%BCr%C3%BCt%C3%BClmekte_olan_Kapasite_Geli%C5%9Firme_Projesi.aspx?sflang=tr, 30 Haziran 2016'da erişildi).

ÖZBAY, Özden (2008). Çapraz Tablo Analizi Nasıl Yapılır?: Pratik Bir Açıklama *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi (HÜTAD)*, 9, 459-470.

- ÖZEN, Çınar (2012). Uluslararası Örgütlere Giriş. Çınar Özen ve Özgür Tonus (ed.), *Uluslararası Örgütler* (ss. 3-25) İçinde. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset.
- PARLAK, Bekir (2011). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- POLAT, Necip (2006). Sayıştay'ın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi. *Sayıştay Dergisi*, 60, 35-50.
- PROJE METNİ (2003). "Strengthening the Audit Capacity of the Turkish Court of Accounts", (<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/turkey/2003/tr-0302.05-strengthening-audit-capacity-of-turkish-court-of-accounts.pdf>, 29 Aralık 2016'da erişildi).
- SABATİER, Paul A. (2007). *Theories of The Policy Process (Second Edition)*. Colorado: Westview Press.
- SANAL, Recep (2002). *Türkiye'de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE.
- SAYBAŞILI, Kemâli (drl.) (1999). *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*. Ankara: Doruk Yayınları.
- SAYIŞTAY (2000). "INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri", (http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Intosai_Denetim_Standartlari_UygRehber.pdf, 05 Ocak 2017'de erişildi).
- SAYIŞTAY (2016). "Üye Olunan Uluslararası Kuruluşlar", (<http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=57>, 30 Aralık 2016'da erişildi).

SAYIŞTAY (2017). "Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) -I-", (<http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/issai.pdf>, 05 Ocak 2017'de erişildi).

SAYIŞTAY FAALİYET RAPORU (2005).

SAYIŞTAY FAALİYET RAPORU (2015).

SAYIŞTAY KANUNU (2010).

SERBEST, Salih (2015). Uluslararası Örgütlerin 'Politika Aktarımı' Bağlamında Ulusal İş Sitemlerine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 99, 71-94.

SIGMA (2016). "SIGMA at a glance", (<http://www.sigmaweb.org/about/#d.en.269129>, 20 Aralık 2016'da erişildi).

SMİTH, Gilbert ve MAY, David (1997). The artificial debate between rationalist and incrementalist models. M. Hill (ed.), *The Policy Process (Second Edition)* (ss. 163-174) İçinde. London: Prentice Hall.

ŞAHİN, Ali (2007). Türk Kamu Yönetiminde Reform Çağaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 14, 47-76.

TABACHNİCH, Barbara G. ve FİDELL, Linda S. (2001). *Using Multivariate Statistics (sixth edition)*. Boston: Pearson.

TAMZOK, Nejat (2007). *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Analizi*. Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TATAR, Turgut (2006). *Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında 'Reform' Yönetimi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TDK (2015). "Kapasite Tanımı", http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.573f7790908f26.74588012, 29 Ekim 2015'de erişildi).

TDK (2015). "Kamu Tanımı", (http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.573f778c0049a7.48668502, 20 Eylül 2015'de erişildi).

TUNCEL, Hakan (1994). Bab-ı Ali' den İkitelli' ye. *Birikim Dergisi*, 64, 33-38.

UN CAPACITY DEVELOPMENT OFFICE (2016), "Projeler", (<http://www.un.org/esa/cdo/projects/project-summary.html>, 09 Temmuz 2016'da erişildi).

UNDP (2008). "Capacity Development: Practice Note", (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html>, 22 Kasım 2015'de erişildi).

UNDP (2009). "Capacity Development: A UNDP Primer", (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>, 22 Kasım 2015' de erişildi).

UNDP (2009). "Jann Wandel Röportajı", (<http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-new-horizons/2009/01/what-does-capacity-development-mean-for-undp.html>, 18 Ağustos 2016'da erişildi).

UNDP (2016). "About Us", (http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html, 10 Şubat 2016'da erişildi).

YILDIZ, Mete (2011). "Kamu Politikası", (<http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66>, 04 Aralık 2016'da erişildi).

YILDIZ, Mete ve SOBACI, Mehmet Z. (2013). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.

WB (2009). "The Capacity Development Framework: A Strategic and Results-Oriented Approach to Learning for Capacity Development", (http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/228716-1369241545034/The_Capacity_Development_Results_Framework.pdf, 10 Şubat 2016'da erişildi).

WB (2016). "About the World Bank", (<http://www.worldbank.org/en/about>, 09 Şubat 2016'da erişildi).

WB (2016). "Institutional Development and Capacity Building Project", (<http://projects.worldbank.org/P143975/institutional-development-capacity-building-project?lang=en&tab=overview>, 26 Aralık 2016'da erişildi).

WB RAPORU (2016). (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/LCR/2016/05/26/090224b08436c382/1_0/Rendered/PDF/Bolivia000BO0R0Report000Sequence001.pdf, 09 Temmuz 2016'da erişildi).

WILLEMS, Slephene ve BAUMER, Kevin (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. *COM/ENV/EPOC/IEA/SLT*, 5, 1-50.

WILSON, Richard (2006). Policy Analysis as Policy Advice. Micheal Moran, Martin Rein ve Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy Oxford* (ss. 152-168) İçinde. New York: Oxford University Press.



EK 1: Proje Metni

PROJECT FICHE Strengthening the external audit capacity of the Turkish Court of Accounts

Project number: TR 0302.05
Twinning number: TR03-FI-02

1. Basic Information

- 1.1. Title:** Strengthening the Audit Capacity of the Turkish Court of Accounts
- 1.2. Location:** Turkish Court of Accounts – Ankara (TCA)
- 1.3. Sector:** Financial Control

2. Objectives

2.1. Overall Objective

The overall objective of this project is to:

- ☐ Support the TCA to adequately assess the quality of public sector management, accountability, control and audit and help the TCA to obtain an adequate response to its recommendations for improvement;
- ☐ Ensure the effectiveness and efficiency of the public financial control systems in Turkey.

2.2. Project Purpose

The Purpose of this project is to strengthen the Court of Accounts of Turkey as an external audit institution to fully assume its role in line with international standards and EU practices.

The project will begin with a fact-finding analysis. The project expected results are four as described below:

a) Legal framework upgraded in line with International Audit Standards and EU Practices

The TCA will need new legislation in the wake of the newly adopted Public Financial Management and Financial Control Law (PFMFC). This will clarify the Court's mandate as a Supreme Audit Institution, according to international standards. The Project should support the upgrade of the TCA's law no: 832 to align the Court's legal status, management and operational activities in accordance with Internationally Accepted Audit Standards and EU Audit Practices. The intention is that the TCA should cover all national and subordinated echelons budgetary income and expenditure as well as all other public income and expenditure, not presently in the national budget, in accordance with the recommendations of the World Bank.

b) Operational Capacity Upgraded in line with International Audit Standards and EU Practices

This would ensure that the Court develops adequate procedures for adopting new approaches for financial, systems-based, performance, IT audits for both the general government accounts (accounts of Central Government agencies, social security institutions, local administrations and regulatory bodies) and European income and expenditure. INTOSAI and EUROSAI guidelines should be the guiding principles. Project activities would need to upgrade the TCA qualities in all these areas through the development of comprehensive audit manuals, including risk assessment and management methodologies, establishing a quality control system, which conforms to international standards, and training a pre-determined number of staff.

c) Management and organisational capacity strengthened and human resources developed

This would lead to adjusting the organisational structure and enhancing the professional skills of staff of the TCA.

d) IT support improved

By developing an IT strategy, including the introduction of computer-assisted audit techniques, and a chapter on IT audit methodologies and approaches and IT system audits within the Court's audit

manuals on financial, performance, system based audit, and develop training materials based on the manual for dissemination, the IT capacity should improve

2.3. Revised Accession Partnership and NPAA priority

This project proposal is linked to the priority areas for Turkey's EU membership preparation, as underlined in the Accession Partnership (AP) and the National Programme for the Adoption of the Acquis (NPAA). Both documents recognise the importance of strengthening the financial control functions of the Turkish administration.

Revised Accession Partnership

Short-term priorities under the heading of "*Financial Control*" of the AP clearly indicate that "*legislation on public internal financial control in accordance with EU practice and internationally agreed control and audit standards should be adopted and its effective implementation should be ensured*".

Under the medium term priorities of the same heading it is indicated that "*new legislation to reform the external audit function in accordance with INTOSAI rules should be adopted to ensure the independence of the Court of Accounts, to abolish the ex ante control functions of the Turkish Court of Accounts, and to develop the mechanisms of systems-based and performance audit....*"

National Programme for the Adoption of the "Acquis"

Turkey is in the process of revising the existing NPAA in response to the Revised Accession Partnership. The most recent NPAA confirms in Chapter 4.29 that in order to improve the financial control system, all necessary legal amendments have to be completed and strategies to deal with problems that may arise at the implementation stage should be identified.

Furthermore the NPAA requires TCA to perform its exclusive ex-post activities based on regularity, performance and system based audits, and abandon its ex-ante audits such as the issue of visas and registration. It is also required that performance audits should be made more widespread by making use of the best practices in this area and the assistance of foreign experts and Supreme Audit Institutions (SAIs).

EC's Regular Report:

Additionally, Regular report 2002 chapter 4.28 stresses also that "*Concerning Public Internal Financial Control (PIFC), a new Budget Management and Control Act (The Public Financial Management and Financial Control Law) has been submitted to Parliament. ... On the other hand external control is being extended to the remaining extra-budgetary funds by the Law on Public Financial Management and Financial Control, (...) Efforts are also being undertaken to structure the Court in accordance with the principles laid down in the Lima Declaration for Supreme Audit Institutions and to make it solely responsible for external audit.*

There needs to be clear separation of audit duties between budget centres, Ministry of Finance and the TCA."

Furthermore, under Regular Report-Chapter 28 Overall Assessment sub-heading, it is stated "*Turkey should focus further efforts on enacting the Law on Public Financial Management and Financial Control and subsequently ensuring its effective implementation, and on reinforcing the legislative framework and administrative capacity to protect the communities' financial interests.*"

2.4. Contribution to National Development Plan

Turkey has now begun preparation of its first national development Plan. This is likely to be ready by the end of 2003.

2.5 Cross Border Impact

Not applicable

3. Description

3.1. Background and Justification

The European Council at its December 1999 meeting in Helsinki endorsed Turkey as a candidate state destined to join the Union on the basis and the same criteria as applied to the other candidate countries provided that Turkey abide by the political and economic criteria and the obligations of a

member state. Turkey's status as a candidate country to the EU requires harmonization of legislation with the EU Acquis including in the field of Financial Control and Financial and Budgetary Provisions both as short and medium-term priority. To that aim, Turkey indicated in its National Programme for the Adoption of the Acquis that the process for harmonisation in Financial Control and Financial and Budgetary Provisions would start in the short term and would be finalised in the medium term.

The NPAA was adopted by the Council of Ministers on 19 March 2001 and Decree 2001/2129 on the Implementation, Coordination and Monitoring of the aforementioned Programme entered into force on 24 March 2001. According to the Decree, public bodies and institutions are charged with carrying out the required administrative changes and the in-service training of the personnel towards the adoption and implementation of the EU Acquis and determine the financing needs for the adoption and the required administrative changes in terms of budget and EU resources.

In the light of NPAA Chapter 4.29 Financial Control and Budgetary Provisions the Government i) has identified the inadequacies and weaknesses in the present financial management and control systems, ii) has prepared a policy paper on the issue and iii) has drafted a comprehensive Act on public internal financial control in accordance with EU practice which is mentioned in the Regular Report 2002.

The comprehensive Law on Public Financial Management and Financial Control submitted to Parliament provides for changes to the current system in line with a number of concerns expressed in the EC's 2001 Regular Report.

Public Spending Administration Reform has been undergone during last few years in Turkey and the above-mentioned draft law is a part of this reform efforts. The draft law introduces an expanded audit domain for TCA to cover General Government: Central Government, social security institutions and local administrations. Complementary to the approach provided in the draft law, it is necessary to review and change the TCA Law no: 832.

A draft Action Plan is being prepared by TCA, which envisages changing the legal and institutional structure of TCA. According to the draft Action Plan, regularity and performance audits would be brought in line with generally accepted international standards. TCA's institutional capacity will be strengthened to as to fulfil the expanded audit mandate by means of improving personnel and IT capacity.

Moreover, as it is mentioned in Regular Report 2002 chapter 28 Financial Control, in Turkey the process of establishment of new institutions related to Decentralized Implementation System has been initiated following the signature of two Memoranda of Understanding on establishment of National Fund and CFCU in February 2002, and their approval by the Parliament in February 2003. As a result, TCA (SAYIŞTAY) has been authorized to audit the implementation of Financing Agreements signed with each IA and CFCU where applicable, in accordance with internationally accepted audit standards.

3.2. Linked Activities

- a) **Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan-II:** The Turkish Government implements a World Bank assisted Project "Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan-II (PFPSAL) in the amount of \$1.35 Billion. The project aims to revamp the existing Turkish Financial Management and Control Systems. The Project includes provisions for solving the problems of the Turkish financial control system, and also contains a specific reference to the Acquis compliance in this reform process.

The Projects sets a deadline for adoption of the draft Law on Financial Management and Control by the Turkish National Assembly. The approach adopted in this Project is generally consistent with the EU's approach.

- b) **IMF Stand-By Arrangements 2002-2004- Letter of Intent, January 18, 2002:** The Turkish Government submitted a letter of intent to the IMF for a new SBA of 16 billion US \$ dated 18.01.2002 to implement its economic reform program which was approved by the IMF on 05.02.2002. In the letter, Turkey provided commitments "to strengthen the legal framework for fiscal policy, submit to Parliament a law on Financial Management and Control consistent with

best international practices. The law will cover budgeting, accounting, transparency, and internal and external control".

The IMF loan supports the project assisted by the World Bank.

c) Peer Review

A fact-finding analysis will be undertaken as a prior step before launching the project and shaped as a peer review by an external consultant/OECD-SIGMA through a separate TA contract. The purpose of this peer review will be to have an external and independent analysis of the Turkish external audit system leading to the preparation of a report on gaps and weakness in the existing legislation and the institutional structure of the TCA. Depending on the findings of the report, the exact scope of the subsequent twinning sub-project will be further detailed. It is planned for the peer review to start in July and end in August 2003.

d) Alignment of the Turkish Internal Financial Control System

A project to align the Turkish Internal financial Control system is planned so that Turkey may have an internal financial control system in line with international standards and EU practices. The projects aims at:

- i) further improvement of the financial control chapter of the Bill on PFMFC in line with International standards on PIFC and EU's practices,
- ii) establishment of the Public Internal Financial Control Harmonisation Unit, the Internal Audit Coordination Committee, pilot financial control and internal audit units,
- iii) preparation of secondary legislation, templates for financial control and internal audit manuals, internal audit charter and code of conduct, development of standards for ex ante control as well as internal audit, with main focus on financial, systems based and performance audits, and introduction of the new concepts of functional independence for the internal auditor and of the risk assessment and management policies, both for financial control and internal audit activities,
- iv) preparation of model training programmes and materials for the financial control staff including ex ante controllers, internal auditor, accountants and financial service unit staff, and training of a pre-determined number of the control staff and financial management accordingly.

3.3. Results

a) Relating to the legal framework

Action Plan will officially have to be adopted by TCA and draft amendment to TCA's law will have to be submitted to Parliament. Both should be in line with Internationally Accepted Audit Standards (mainly with INTOSAI, and EU practices). The Action Plan and the draft amendments to TCA's law should, inter alia, also cover:

- The norms on external audit, reporting and follow-up procedures with the Parliament of the TCA's audit findings,
- The framework for external audit planning,
- The methodological standards for the external audit procedures in view of the audit of the accounts of National Fund and the CFCU.

b) Operational Capacity

This would ensure that the Court develops adequate procedures for adopting new approaches for financial, systems-based, performance, EU Funds and IT audits for both the general government accounts and European income and expenditure

1) Relating to Financial audit

- i) Financial Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including planning, execution, reporting and quality assurance, risk assessment and management methodologies, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with INTOSAI, EUROSAL guidelines and EU practices
- ii) 45 Auditors directly trained in financial audit.

2) Relating to System Based Audit

- i) System Based Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including planning, execution, reporting and quality assurance, risk assessment and management methodologies, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with INTOSAI, EUROSAI guidelines and EU practices
- ii) 50 Auditors directly trained in system based audit.

3) Relating to Performance Audit

- i) Performance Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including audit ethics, planning, execution, reporting and quality assurance, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with the Relevant Internationally Accepted Performance Audit Standards and EU practices.
- ii) 10 Auditors directly trained in performance audit.

c) Relating to management and organisational capacity

- i) Job descriptions and competency statements for all grades of TCA staff established in accordance with the change in legal framework and adopted new audit procedures,
- ii) Training programme in place.
- iii) Risk assessment and management policies are established.

d) Relating to IT support

- Assessment of IT systems and software, and
- Development an IT strategy, and a suitable training package for staff in the basic operation of the equipment.
- Equipment and software delivered and in use for a group of auditors in the TCA. The staff trained to use them.
- Development an audit manual on IT audit methodologies and approaches and training materials based on the manual for dissemination

3.4 Activities

Under the twinning, the Court of Accounts of Turkey will work jointly with a Member State counterpart in order to fulfil the objectives of the project and to implement the related activities.

The Member State and Turkey shall be responsible for the respective experts and tasks assigned to each party. The lead Member State in the twinning covenants and provider of the PAA will co-ordinate inputs to the project according to covenant.

The Court of Accounts of Turkey will co-ordinate activities with ministries having a significant interest in the outcome of the project such as the Ministry of Finance and the Undersecretariat of the Treasury.

The activities under the Twinning Covenant will be the following:

a) Review and amendments to the legal framework

This activity is aimed at facilitating that a new legal framework enables TCA to carry out the full range of standard external audit activities for an SAI effectively:

- Reviewing the TCA's law no: 832 and the existing legal situation in Turkey in order to identify areas requiring amendment including:
 - The norms of financial control and follow-up of findings.
 - The framework of control and audit planning.
 - Preparing all appropriate legal amendments to the above.

b) Operational Capacity

To assure sustainability, TCA will form core-training groups for each of the following audit training programs from its staff to training activities and ensure their full participation to the relevant training activity. These core groups will be trainers of TCA's other audit staff.

i) Upgrading of financial audit and development of system based audit

Twinning will identify appropriate methodologies for audit planning, execution and reporting. This will involve:

- Providing direct training to a core group of TCA's staff in the Division for Methodology Control – Audit, Reporting and Training and audit line divisions, who will subsequently be able to train others and who will provide the focus for pilot audits
- Undertaking pilot audits
- Developing a financial audit manual,
- Developing quality control systems in compliance with European guidelines

ii) Upgrading of performance audit

This activity will equip TCA's staff with skills to carry out performance audits. This will involve:

- Providing direct training to a core group of TCA staff in the Division for Methodology Control – Audit, Reporting and Training and audit line divisions, who will subsequently be able to train others and who will provide the focus for pilot audits
- Undertaking pilot audits
- Developing performance audit guidelines, covering the range of skills and techniques associated with performance audit
- Developing quality control systems in compliance with European guidelines

iii) Development of the audit of EU funds

The aim of this activity is to enable the Court to audit EU funds to the standards required by the European Commission. The immediate priority in this area relates to the audit of the Turkish National Fund and the CFCU, as the TCA has been assigned as the external auditing body on the NF and CFCU by the Turkish Government and thus enshrined in the Memoranda of Understanding setting up both bodies. Under the Twinning Covenant, training will be provided to Court staff. Activities in the twinning project will be:

- Practical application of the PHARE audit approach through audit at the Turkish National Fund in 2004 and 2005.
- Study tour hosted by the partner on its approach to the audit of EU funded projects.
- Incorporation of the audit of EU's funds into financial, system based and performance audit manuals

c) Strengthening the management and organisational capacity of the TCA

This activity will focus on adjusting the organisational structure, co-ordination, and enhancing professional skills and other human resource development according to the new being adopted system via the Project. The main activities will be:

- Developing job descriptions and competency statements for each functional role of Court staff, and identifying priority areas for staff training
- Reviewing the full range of management information needs, and setting up databases and systems to capture and deliver such information
- Reviewing the current organisational structures and procedures for the Court's key areas of operation, identifying areas for adjustment to the new being adopted system and development
- Elaborating a training programme and allocating responsibilities for its delivery to specialist staff within the Division for Methodology Control – Audit, Reporting and Training
- Risk assessment and management policies will be prepared and embodied into the managerial and operational systems

d) Improvement of IT support

- TCA is to let a separate contract for the purchase of IT equipment and the delivery and development of the required software in accordance with the EC procurement rules.

This activity of the project will:

- Develop an IT strategy, identifying cost effective hardware and software options to meet its needs, and a suitable training package for staff in the basic operation of the equipment.
- Assist the CFCU in preparing tender dossier including technical specifications of IT equipment and software, launch procurement, and test and accept them in accordance with the DIS system and EC's procurement guidelines (PRAG).
- Train once equipment in place including training in Computer Assisted Audit Techniques and piloting the audit approach.
- Develop an audit manual on IT audit methodologies and approaches and develop training materials based on the manual for dissemination.

3.5. Anticipated inputs (Twinning and Training Package):

i) Pre-accession adviser for 18 months.

The 18 months-PreAccession Adviser would co-ordinate the execution of project activities towards the results indicated. His/her working language will be English; knowledge of Turkish would be an advantage.

He/she should have:

- Good knowledge of laws and regulations of SAI structures of an EU Member State at least
- Good knowledge and understanding of the workings of public administration in a Ministry of Finance or Economy or equivalent institution.
- At least 10 years of experience in auditing in both the EU and third countries.
- Ability to deliver reports on complex issues under pressure and within tight deadlines
- Ability to communicate effectively in writing and orally in English
- Excellent personnel and team management skills
- Preferably experienced with training and/or twinning type of project covering preparation of programmes and projects in a Phare country
- Preferable knowledge on and contacts within ECA and other European and overseas audit institutions

ii) Short-Term Experts should be specialists able to cover the activities described below in co-operation with the PAA. Their working language will be English; knowledge of Turkish would be an advantage.

The assistance by STE would focus on support to the PAA and particularly in the following areas: examining external audit laws and regulations; preparing draft audit manuals in accordance with INTOSAI, and EU good practices; issuing consultations; delivering specialised training; contributing to enhancing the organisational capacity and structure of TCA.

Short Term Experts should have a background similar to that of the PAA. Particularly, and at least, 5 years minimum of general practical experience on standards, principles and practices on audit of which 3 years minimum in the area where STEs would assist the PAA in preparing the audit manuals (Financial Audit, System Based Audit, Performance Audit). In addition:

iii) Internships at least for two auditors for each of the three above-mentioned audit areas within the TCA for a period of three months to selected EU Member States.

Internees should have at least 5 years of audit experience and at least an official C level English score or equivalent.

3.6. Lessons Learned

In designing this project account has been taken of the following World Bank's reports: "Report No. 22530-TU Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government" of August 20, 2001; Project Document on "Second Programmatic Financial and

Public Sector Adjustment Loan of January 2002; the Report "Turkey: Prosperity with Justice" of 21.11.2002.

These reports indicated:

"Effective financial accountability requires extensive modernization of Turkey's public audit system. The objectives are two fold:

- (ii) clarify institutional responsibilities, promote improvements in audit quality in line with international standards and support the shift from ex ante controls to ex post monitoring in harmony with the efforts to improve operational performance,*
- (iii) expand the scope of Turkish Court of Auditor (TCA) audits to cover the entire general government including local administrations, autonomous agencies, social security institutions, remaining Extra Budgetary Funds (EBFs), and revolving funds. The first objective will be achieved through enactment of the new law on Public Financial Management and Internal Control (the PFMIC). This law will be the cornerstone for modernization of both public accounting and public audit functions in line with international best practice and EU directives."*

In addition to the findings and recommendations set out in the EC Regular Reports of 2001 and 2002, the recommendations laid down in these WB's reports have been used as guidelines to set the objectives, results, activities and conditionality for this project.

4. Institutional Framework

The Turkish Court of Accounts (TCA) is the Supreme Audit Institution of Turkey as set up by Turkey's Constitution. It is tasked with auditing and vetting government accounts on behalf of Parliament, certifying public accounts and reporting to Parliament. The responsibilities of TCA cover the general (central) and annexed budgets, including military expenditure, local governments, and revolving funds.

Article 160 of the Constitution states: "The Court of Accounts is responsible for the auditing on behalf of the Turkish Grand National Assembly of all revenues, expenses and properties of government offices with general and annexed budgets, taking final decision on the acts and accounts of responsible officials, and exercising the functions required of it by law in matters of examination, auditing and judgement. (...) The organisation, functioning and auditing procedures of the Court of Accounts and the qualifications, appointments, duties, powers rights and obligations of its staff, other matters relating to their personal status and the safe guard of tenure of President and members are regulated by law. The procedure for auditing, on behalf of the Turkish Grand National Assembly, of State properties in possession of the Armed Forces is regulated by law on the basis of the principles of secrecy required by National Defence services."

The Law number 832 requires the Court of Accounts to:

- Audit all revenues, expenditures, property, cash and bonds, and take final decision by trying accounts and acts of responsible officials of the government offices under its jurisdiction.
- Register and audit state loans and credits, commitments, donations and aids in form of cash or assets acquired from various sources, treasury bonds, all securities and treasury advances.
- Submit the Statement of General Conformity relating to general and annexed budgets to the Turkish Grand National Assembly within the period of time specified in the Constitution.
- Report to the Turkish Grand National Assembly on financial affairs and account methods, revenue accrual systems, if required.
- Report to the Turkish Grand National Assembly on the issues that it considers necessary to convey, having audited the accounts and transactions of the auditees.

An article was added to the Law on TCA in 1996 stating, "TCA is authorized to examine how efficiently, effectively and economically the bodies and institutions that are subject to its audit use their resources. The results of these examinations are presented to the Turkish Grand National Assembly (TGNA) in the form of an assessment report by the President of TCA." This allows TCA to carry out performance audits in institutions subject to its auditing. TCA has completed 4 performance audits of which 3 have been submitted to the TGNA to date.

Under the Constitution, TCA prepares an annual Statement of General Conformity to Parliament certifying that figures from the Draft Final Accounts Law present the actual results of budget implementation. In effect, only one-sixth of all accounts are audited annually (2000 out of 12.000).

According to the Constitution, TCA can report to parliament on other financial matters, but seldom does so (recently, TCA has submitted a report on foreign debt issues). TCA has not approved the accounts of the Undersecretariat of Treasury (UT) related to foreign debt (1996-1998).

On the other hand, some extra-budgetary funds and regulatory bodies are not subject to auditing, as well as social security institutions and privatization operations. TCA does not audit the presidency and parliament. In addition, TCA is involved in expenditure operations by granting ex-ante approval (visa) of public expenditure (release of budget appropriations and personnel positions, and registration of large contracts).

The National Programme for the Adoption of Acquis states that the "TCA as an external audit body performing audits on behalf of Parliament, should carry out its exclusive ex post activities on the basis of performance and system audits and should abandon its duties beginning- of -the year activities such as visa and certification duties.

The statute of Parliament, which is still in force, does not cover any arrangements applicable to the reports of Court of Accounts. For the sake of efficiency it would be beneficial to make use of Anglo-Saxon experiences and set up a standing committee of Parliament to negotiate and are on the Court of Accounts reports"

The current public financial management and control systems of Turkey, where TCA conducts its audits, may be characterized as follows:

- Although the accounting system is in transition, the prevalent accounting system is still basically cash accounting. The present system does not allow generating an analytical financial reporting system, thereby maintaining a sound Public Internal Financial Control (PIFC).
- The Ministry of Finance financial control responsibilities are extensive, whereas line ministry/agency involvement in financial management is very limited. Line ministries/agencies have no financial control and accountancy position; these functions are carried out by the head of the budget and finance offices of the Ministry of Finance.
- A number area of government expenditure still remains outside the scope of control and inspection/audit.
- Financial transactions are subject to procedural controls of the Ministry of Finance on transaction basis rather than on the risk basis.
- Accountants and accrual officers are financially responsible for the irregularities of transactions while officers who authorise such transactions are not.
- The total number of internal inspection/audit units is 129. In some cases, functions of these units overlap each other. This leads to multiple inspections on the same activities or, conversely, the exclusion of some areas from the scope of inspection/audit. A precise definition of the functions of these units is required
- There is lack of clarity within the administration between financial management and control functions, functionally internal audit activities and external audit functions: both the Ministry of Finance and the Turkish Court of Accounts carry out extensive *ex ante* controls.
- The public internal audit profession in Turkey does not exist. However, inspection units dominate the Turkish control systems. These are responsible for primarily conducting administrative audits and investigation on staff, financial investigations on a transaction basis but not regular financial audits in accordance with international auditing standards. These are not functionally independent either.
- The Turkish Court of Accounts conducts its audit on the transaction basis (100%) instead of the systems-based audits in consistent with international auditing standards.
- There are restrictions on the Turkish Court of Accounts' audit mandate regarding the Presidency, Parliament and the social security funds and autonomous bodies. The Turkish Court of Accounts does not regularly publish its reports.
- There is neither a general law on public financial control nor a coherent government approach relating to modern Public financial control.

This Project, and in particular the institution building component assist Turkey in carrying out the necessary reforms, both on the legal and institutional sides. Especially, the main legal instrument, TCA Law-832 should be amended to make the project results practically applicable. The parallel amendments are proposed in the draft law on Public Financial Management and Internal Financial Control submitted to the Parliament in 2002 where the EC had provided technical assistance via OECD-SIGMA for its drafting. So in essence, these two amendments will be complementary to each other. On the institutional side, reform proposals will be made regarding operational matters and

preparation of audit manuals, training of staff in accordance with international audit standards and EU best practices.

5. Budget

Component/ Sub-Project	Phare Support in MEURO					
	Investment Support (I)	Institution Building (IB)	Total Phare (I+IB)	National Co-financing	IFI	TOTAL
Twinning	-	1.200.000	1.200.000	-	-	1.200.000
Supply	150.000	-	150.000	50.000	-	200.000
Total	150.000	1.200.000	1.350.000	50.000	-	1.400.000

In addition to 25% co-financing of investment, a Turkish contribution to the Twinning will be required which will cover provision of office equipment and space for the PAA, organizational costs of training (accommodation and catering in local training, rental fees as well as local and international travel of trainees) and other costs non eligible for funding as specified in the "Reference Manual on Twinning Projects".

6. Implementation Arrangements

The activities under the project will be carried out via a twinning covenant involving support for the TCA in establishing an appropriate legislative and institutional basis for the strengthening of its external auditing role, and the implementation of provisions in the improved legislation and the related regulatory framework.

6.1. Implementing Agency

The Central Financing and Contracting Unit (CFCU) will be the Implementing Agency and will be responsible for all procedural aspects of tendering, contracting and payments of the project activities.

The implementation of this project requires the full commitment and participation of the senior management of the beneficiary institution. In addition to providing the twinning partner with adequate staff and other resources to operate effectively, the senior management must be whole-heartedly involved in the development and implementation of the policies and institutional change required to achieve the project results.

6.2. Project Beneficiary

The twinning will be implemented in the form of one Twinning Covenant between Turkey and a Member State. Twinning Covenant will be shaped in line with the report to be produced by the Peer Review project that will be executed through separate service contract/agreement.

There will be supply tender to support the Twinning, where TCA will let a separate contract for the purchase of IT equipment and the delivery of the required software in accordance with EC procurement rules.

Beneficiary institution for the peer review/framework contract and the Twinning Covenant and supply contract will be the TCA. However, Prime Ministry High Auditing Board will benefit from the activities by participating in the training.

6.3. Twinning

One twinning contract with TCA is envisaged with duration of 18 months. The PAA will be in place for the full 18 months. Specific Twinning assistance (provided by short term EU experts) and training (both in country and Member states) will cover the institutional building aspects related to the three project components: a) upgrading legal framework, b) upgrading operational capacity on financial audit, performance audits, system based audit and audit of EU's funds, c) upgrading management and organisational capacity including human resources, and d) developing and implementing IT strategy.

There will be supply contract to support the Twinning contract, where TCA will let a separate contract for the purchase of IT equipment, and the delivery and development of the required software in accordance with EC procurement procedures.

The Twinning beneficiary will be the same as the project beneficiary (see section 6.2).

6.4. Non-standard aspects.

6.5. Contracts:

The two phases of the project will be covered under three separate contracts:

1. A Twinning Covenant will be concluded for the rest of the project (€ 1.200.000)
2. A Supply Contract (€200.000) including TCA's contribution will be concluded to support the twinning part of the project.

Contact:

Cevad Güler.....

Director: Head of International Relations Group

Address: International Relations Group, TCA

Tel.: 90 312 2953720

Fax: 90 312 295 4085

Contact:

PAO: Ercan Nuri Tortop

Address: Central Finance and Contracts Unit

Tel.: 90 312 285 20 02

Fax: 90 312 285 96 24

7. Implementing Schedule

The following implementation schedule is anticipated:

Component	Start of Tendering	Start of Project Activity	Project Completion
Twinning	18.06.2003	16.02.2004	15.08.2005
IT Supply	15.03.2004	16.08.2004	15.08.2005

8. Equal Opportunity

The selection of both trainers and trainees will be made on non-discriminatory criteria and participation of women in both positions will be monitored and reported through the progress reports.

9. Environment

Not Applicable.

10. Rates of return

Not Applicable.

11. Investment criteria

Not Applicable.

12. Conditionality and sequencing

No contract may be signed under this project prior to the completion of the Peer Review Project and the formal approval of the Action Plan as recommended in the Report to be submitted at the end of the Peer Review Project. The signature of contract on supply of the IT equipment and software except for the part allocated for the training is subject to submission of the draft law on the Framework law of TCA to the Parliament.

ANNEXES TO PROJECT FICHE

1. Logical Framework Matrix in standard format (compulsory).
2. Detailed Implementation Chart (compulsory)
3. Contracting and Disbursement schedule by quarter for full duration of programme

ANNEX 1 LOGFRAME PLANNING MATRIX	Programme Name	Strengthening the external audit capacity of the Turkish Court of Accounts	
	Contracting Period Expiration	Execution Period Expiration	Total Budget : € 1.400.000
			EU Contribution : € 1.350.000
Overall Objectives	Objectively Verifiable Indicators	Sources of Verification	Assumptions and Risks
- to assess the needed improvements of public sector management, accountability and control, - to ensure the effectiveness and efficiency of the public financial control systems in Turkey.	- Action plans adopted by TCA - The drafted legislation in accordance with the international standards and EU practices.	- Regular Reports - International Organization Project and/or Research Reports (the IBRD, the IMF, OECD etc)	- Turkish government's dedication to prepare Turkey to accession - Peer Review action is completed
Project Purpose	Objectively Verifiable Indicators	Sources of Verification	Assumptions and Risks
- Appropriate legal basis for legislation aligned, institutional structures clarified and capacities implement to be ensured	- Action plan adopted in line with Peer review recommendations - Production of reports on the basis for modified legislation and procedures on the pilot basis	- Twinning reports	

Results	Objectively Verifiable Indicators	Sources of Verification	Assumptions and Risks
• Officially adopted action plan and amendments to TCA' law in line with Internationally Accepted Audit Standards (mainly with INTOSAI, EUROSAT) and EU Practices, • Financial Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including planning, execution, reporting and quality assurance, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with INTOSAI, EUROSAT Guidelines and EU practices • System Based Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including planning, execution, reporting and quality assurance, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with INTOSAI, EUROSAT Guidelines and EU practices • Performance Audit Manual and training packages covering all key areas of the work of the TCA, including audit ethics, planning, execution, reporting and quality assurance, fully operational quality control system. The manual must be fully in line with the Relevant Internationally Accepted Performance Audit Standards and EU practices. • Financial, System Based and Performance Audit Manuals covered audit of EU funds consistent with the standard TCA's manual fully in line with EU standards, and practices • Job descriptions and competency statements for all grades of TCA staff established in accordance with the change in legal framework and adopted new audit procedures, training programmes in place, risk assessment and management policies established • Assessment of IT systems and software. Equipment and software delivered and in use for a group of auditors in the TCA. The staff trained to use them.	• Improved Audits of financial, performance and EU funds in line with internationally accepted audit standards and EU practices by end 2006 • Ready- to- use financial audit manual by mid-2005 • Ready-to- use quality control/assurance manual by mid-2005 • Training packages and training courses for 45 auditors by end 2005 • Ready- to- use system based audit manual by mid-2005 • Ready-to- use quality control/assurance manual by mid-2005 • Training packages and training courses for 50 auditors by end 2005 • Ready-to-use Performance audit manual by mid-2005 • Ready-to-use Quality Control/Assurance manual by mid-2005 • Training packages and training courses for 10 auditors by end 2005 • Ready-to-use EU Funds audit manual consolidated into financial, system based and performance audit manuals by mid-2005. • Special training packages and training courses for 10 auditors by end 2005 • Job descriptions and competency statements by end-2004 • Training programme established by end 2004, • Risk assessment and management policies established by end 2004 • Provision of IT hardware and software to be utilized in auditing • 30 of trained auditors to use their IT skills in auditing	- Regular Reports - International Organization Project and/or Research Reports (the IBRD, the IMF, OECD etc) - Interim and Final Evaluation Reports	

Activities	Means	Costs	Assumptions
• Reviewing the TCA's law no: 832 and the existing legal situation in Turkey in order to identify areas requiring amendment including: -The norms of financial control and follow up of findings, -The framework of financial control and audit planning, -Preparing all appropriate legal amendments to the above. • To assure sustainability, TCA will form core-training groups for each of the following audit training programs from its staff to training activities and ensure their full participation to the relevant training activity. These core groups will be trainers of TCA's other audit staff. • Strengthening the management and organisational capacity of the TCA via; i) Developing job descriptions and competency statements for each functional role of Court staff, and identifying priority areas for staff training, ii) Reviewing the full range of management information needs, and setting up databases and systems to capture and deliver such information, iii) Reviewing the current organisational structures and procedures for the Court's key areas of operation, identifying areas for adjustment to the new being adopted system and development, iv) Elaborating a training programme and allocating responsibilities for its delivery to specialist staff within the Division for Methodology Control – Audit, Reporting and Training. v) Preparing risk assessment and management policies and embodying them into managerial and operational systems	• Technical assistance (Twinning). • Staff from TCA to assist international and local experts. • Accommodation, office and other means • Organization and delivery of training, including study-tours and internship • On –the-Job training (OJT) on financial, system based, performance and EU Funds audits. • CFCU staff • Necessary staff from TCA	1.200.000 €	- Unavailability of twinning experts with necessary skills.
• Assist the CFCU in preparing tender dossier including technical specifications of IT equipment and software, testing and accepting them in accordance with the DIS system and EC's procurement guidelines (PRAG), • TCA is to let a separate contract	Supply Contract	200.000 €	- National co-financing available for co-financing.

for the purchase of IT equipment and the delivery and development of the required software in accordance with the EC procurement procedures.			
	Preconditions: - Completion of Preer Review Project - Formal Approval of the Action plan as recommended in the Report to be submitte at the end of the Peer Review Project - Signiture of contract on supply of the IT equiptment and software except fo the part allocated for the training is subject to submmision of the draft law on the Framework Law of TCA to the Parliament.		

EK 2: Etik Onay Formu¹⁷

Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Sosyal Bilimlerde İnsan Araştırmaları Etik Kurulu

Özkan YALÇIN
 Abant İzzet Baysal Üniversitesi
 Sosyal Bilimler Enstitüsü
 Kamu Yönetimi A.B.D.

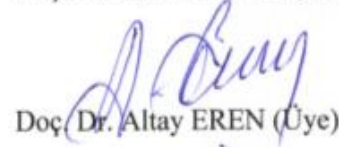
Sayın Özkan YALÇIN,

“Bir Kamu Politikası Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme” konulu araştırmanız ile ilgili olarak Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimlerde İnsan Araştırmaları Etik Kuruluna yapmış olduğunuz başvuru (Protokol NO. 2016/71) Kurulumuzun 17.05.2016 tarihli ve 2016/03 toplantısında değerlendirilerek etik olarak uygun bulunmuştur. Bilgilerinize sunarız.


 Prof. Dr. Hamit COŞKUN (Başkan)

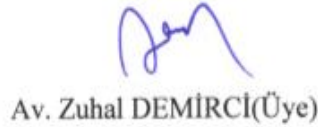

 Doç. Dr. Mehmet ERYİĞİT (Üye)


 Doç. Dr. Mithat DURAK (Üye)


 Doç. Dr. Altay EREN (Üye)


 Doç. Dr. Dilşad ÇOKNAZ (Üye)


 Doç. Dr. Seval ALKOY (Üye)


 Av. Zühal DEMİRCİ (Üye)

¹⁷ Tez başlığı bölüm ve enstitü kurul kararıyla "Bir Kamu Politikası Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme: Sayıştay Örneği" olarak değiştirilmiştir.

EK 3: İzin Talebi

Evrak Tarih ve Sayısı: 23/05/2016-6200



T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

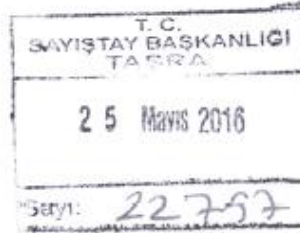
Sayı : 14433518-300/
Konu : Anket Çalışması

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞINA
İnönü Bulvarı(Eskişehir Yolu) No: 45
06520 Balgat
Çankaya/ANKARA

Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı yüksek lisans öğrencisi olan Özkan YALÇIN, yüksek lisans tez konusu olarak "Kamu Politikaları ve Kapasite Geliştirme" konusunu seçmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda Başkanlığınızda çalışan personel üzerinde anket çalışması yapmayı talep etmektedir. Uygulanacak anket formu örneği ekte sunulmuştur.
Bilgilerinizi ve gereğini saygılarımla arz ederim.

e-imzalıdır
Doç.Dr. Erol ÖZTÜRK
Müdür

Ek:
1- Dilekçe
2- Etik Kurul Tutanağı
3- Anket Formu Örneği
4- Tez Özeti



Dest-6 Gr.
25/05
A.2m

23/05/2016 Enstitü Sekreteri

: Selma ÖZÇELİK

Mevcut Elektronik İmzalar

EROL ÖZTÜRK (Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü - Müdür) 23/05/2016 15:08

Evrakı Doğrulamak İçin : http://ebelge.ibu.edu.tr/enVision/Validate_Doc.aspx?V=BEKREH3D

İzzet Baysal Kampüsü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Zemin Kat 14030 Gölköy / Bolu

Telefon No: (0 374) 253 49 Faks No: (0 374) 253 49 71

Bilgi İçin: Ülkü ERTEKİN
(Selma ÖZÇELİK
Vekaletiyle)
Unvan: Enstitü Sekreteri



Bu belge 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. Maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır

EK 4: Sayıştay İzni**T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

617018/26262

Sayı : Destek-6 (DEGEM)/16-243
Konu : Anket Çalışması

16.06.2016

ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİNE
(Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü)

İlgi: 23.05.2016 tarih ve 14433518-300/6200 sayılı yazınız.

İlgi yazınız ile Üniversiteniz Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı öğrencisi Özkan YALÇIN'ın yüksek lisans tez konusu olarak seçtiği "Kamu Politikaları ve Kapasite Geliştirme" bağlamında Başkanlığımız mensupları üzerinde anket çalışması yapılması hususunda izin talep edilmektedir.

Söz konusu anket çalışmasının yapılmasının uygun görüldüğü hususunda bilgi edinilmesini rica ederim.

**Yücel TURHAN**
Sayıştay Başkanı a.
Bölüm Başkanı

EK 5: Anket Formu

ANKET FORMU

Sayın Katılımcılar;

Bu araştırma Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne bağlı olarak yürütülen "Bir Kamu Politikası Olarak Kurumsal Kapasite Geliştirme" adlı Yüksek Lisans tez çalışmasının araştırma kısmıyla ilgilidir. Bu çalışmanın amacı; devlet kurumlarında uygulanmaya başlanan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının nasıl yürütüldüğünü, etkinliğini ve sonuçlarını tespit etmeye yöneliktir. Araştırma bu konu kapsamında uygulanmakta olan çalışmaları analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Anket formunu cevaplamak için harcayacağınız zaman ve değerli görüşleriniz bilimsel bir çalışmanın tamamlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır. Anket formunda 32 adet soru yer almakta ve cevaplamak yaklaşık 5 dakika sürmektedir.

Bu araştırma ile ilgili veriler tamamen istatistiksel ortamda değerlendirilecek ve ankete katılanların vermiş olduğu bilgiler hiçbir şekilde açıklanmayacaktır.

Bu çalışmaya göstereceğiniz ilgi ve ayracağınız zaman için şimdiden teşekkür ederiz.

Saygılarımızla,

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Öğretim Üyesi



Özkan YALÇIN
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Öğrencisi

Ö. Yalçın

* Gerekli

1. Lütfen cinsiyetinizi belirtiniz. *

- ☐ Kadın
☐ Erkek

2. Lütfen yaşınızı belirtiniz. *

- ☐ 18-22
☐ 23-27
☐ 28-32
☐ 33-37
☐ 38-42
☐ 43-48
☐ 49-53
☐ 54 ve üstü

3. Lütfen eğitim düzeyinizi belirtiniz. *

- ☐ İlkokul
☐ Ortaokul
☐ Lise
☐ Önlisans
☐ Lisans
☐ Lisansüstü

4. Lütfen meslekte çalıştığınız süreyi belirtiniz. *

- ☐ 5 yıldan az
☐ 6-10 yıl arası
☐ 11-15 yıl arası
☐ 16-20 yıl arası
☐ 20 yıldan fazla

5. Lütfen çalıştığınız kurumdaki görevinizi belirtiniz. *

- | | |
|--|--|
| ☐ Başkan | ☐ Denetçi |
| ☐ Başkan Yardımcısı | ☐ Başsavcı |
| ☐ Daire Başkanı | ☐ Savcı |
| ☐ Üye | ☐ Yönetim Mensubu |
| ☐ Bölüm Başkanı | ☐ Diğer (Lütfen Belirtiniz):..... |

Aşağıdaki bölümde yer alan 6.-17. arasındaki soruları lütfen kurumunuzun durumu ve sizin kurumunuza ilişkin gözlemlerinizi doğrultusunda doldurunuz.

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
6. Sayıştay'da çalışan personel sayısı yeterlidir.	()	()	()	()	()
7. Sayıştay gerekli teknik donanımına sahiptir.	()	()	()	()	()
8. Sayıştay'da çalışma ortamı fiziksel açıdan elverişlidir.	()	()	()	()	()
9. Sayıştay'daki çalışma ortamı örgüt iklimi açısından elverişlidir.	()	()	()	()	()
10. Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir.	()	()	()	()	()
11. Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir.	()	()	()	()	()
12. Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır.	()	()	()	()	()
13. Sayıştay'ın kurumsal amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanlar sorumluluk almaktan kaçınımazlar.	()	()	()	()	()
14. Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde belli <u>değildir</u> .	()	()	()	()	()
15. Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan iş birliğinin ve iletişimin yeterlidir.	()	()	()	()	()
16. Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır.	()	()	()	()	()

17. Kurumun en büyük problemi aşağıdakilerden hangisidir? (Lütfen tek bir şık işaretleyiniz:)*

- () Yetersiz personel sayısı
 () Araç ve gereçlerin yetersizliği
 () Fiziksel şartların elverişsizliği
 () Mental olarak yaşanan problemler

18. Kurumsal kapasite geliştirme denince aklınıza öncelikle ne geliyor? (Lütfen tek bir şık işaretleyiniz:)*

- () Kurumun kaynaklarını en etkili şekilde kullanarak maliyetleri en aza indirmeyi amaçlayan bir süreç.
 () Kurumun bağlantı kurduğu ya da kurabileceği kimselerin anlayış, sempati ve desteğini kazanmasını sağlayan bir süreç.
 () Kurumun mevcut kapasitesini çeşitli yöntemlerle geliştirmeyi amaçlayan bir süreç.
 () Kurumun evrak ve bürokratik işlemlerini azaltmayı amaçlayan bir süreç.

19. Kurumunuzda yürütülen kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarınızdan haberiniz var mı? *

- () Evet (Soruya Evet yanıtı vermişseniz; Lütfen DİĞER SAYFADAKİ soruları yanıtlamaya devam ediniz)
 () Hayır (Soruya Hayır yanıtı vermişseniz; ANKETİ BAŞARIYLA TAMAMLADINIZ. Lütfen anketi görevliye veriniz, KATILIMINIZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİZ)

Bu bölümde ver alan 20-32. arasındaki soruları lütfen Savıstav'ın gerçekleştirdiği SAYIŞTAY'IN DENETİM KAPASİTESİNİ GÜÇLENDİRME PROJESİ'nin sonuçlarını ve etkilerini göz önünde bulundurarak doldurunuz.

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katıyorum	Kesinlikle Katıyorum
20. Sayıştay'ın mevcut yapısı kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarıyla <u>geliştirilemez.</u>	()	()	()	()	()
21. Kurumun yürüttüğü kapasite geliştirme çalışmaları örgütün parasal, fiziksel vb. şartları göz önüne alınarak gerçekleştirilmiştir.	()	()	()	()	()
22. Kurumun yönetim ve örgütlenme kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla hedeflenen düzeyde güçlendirilmiştir.	()	()	()	()	()
23. Kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir.	()	()	()	()	()
24. Kapasite geliştirme çalışmaları kurumun kamu mali kontrol verimliliği ve etkinliğini geliştirmiştir.	()	()	()	()	()
25. Yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği standartlarına uygun hale gelmiştir.	()	()	()	()	()
26. Kurumda yapılan kapasite geliştirme çalışmaları personel gelişimi için faydalıdır.	()	()	()	()	()
27. Kurumun kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde yürüttüğü örgüt içi eğitim çalışmaları yeterlidir.	()	()	()	()	()
28. Kurumun bilgisayar destekli denetim teknikleri, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla uluslararası standartlara ulaşmıştır.	()	()	()	()	()
29. Kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir.	()	()	()	()	()
30. Kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir.	()	()	()	()	()
31. Kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamıştır.	()	()	()	()	()

32. Kurumda yapılan kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarında aşağıdakilerden hangisinin temel olarak eksik veya hatalı yapıldığını düşünüyorsunuz? *(Lütfen tek bir şık işaretleyiniz)**

- () Örgütsel amaçlarla, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarının uyumadığını
 () Yapılan çalışmaların örgütün şartları göz önüne alınmadan planlandığını
 () Örgüt içi eğitim çalışmalarının yeterli olmadığını
 () Yapılan çalışmaların personele katkı sağlamadığını

KATILIMINIZ İÇİN TEŞEKKÜR EDERİZ

EK 6: Betimleyici İstatistikler

	N	Ortalama ($\bar{X}$)	Std. Sapma
Sayıştay'da çalışan personel sayısı yeterlidir.	417	3,4484	1,24917
Sayıştay gerekli teknik donanıma sahiptir.	421	3,2898	1,08523
Sayıştay'da çalışma ortamı fiziksel açıdan elverişlidir.	416	3,1514	1,21582
Sayıştay'daki çalışma ortamı örgüt iklimi açıdan elverişlidir.	411	3,1168	1,07567
Sayıştay'da çalışan personelin birbirleri ile olan iletişimi yeterli seviyededir.	419	2,9403	1,09535
Sayıştay'da çalışan yöneticilerin, kurumsal amaçlara ulaşmak adına kurum çalışanlarıyla olan iletişimi yeterlidir.	419	2,7255	1,08208
Sayıştay'ın kurumsal amaçları, kurumun tüm çalışanları tarafından benimsenip anlaşılmıştır.	418	2,7799	0,97419
Sayıştay'ın kurumsal amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanlar sorumluluk almaktan kaçınmazlar.	417	3,1367	1,02752
Sayıştay personelinin görev tanımlaması ve görev alanları açık şekilde <u>belli değildir</u> .	419	2,4916	1,09230
Sayıştay'ın dış paydaşlarıyla olan işbirliğinin ve iletişimin yeterlidir.	417	2,9281	1,01650
Sayıştay'ın mevcut kapasitesinin tespiti için gerekli çalışmalar yapılmıştır.	421	2,8290	0,95828
Sayıştay'ın mevcut yapısı kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarıyla <u>geliştirilemez</u> .	114	2,2632	1,04799
Kurumun yürüttüğü kapasite geliştirme çalışmaları örgütün parasal, fiziksel vb. şartları göz önüne alınarak gerçekleştirilmiştir.	115	3,3478	0,90847
Kurumun yönetim ve örgütlenme kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla hedeflenen düzeyde güçlendirilmiştir.	113	2,8496	1,00197
Kurumun kontrol ve denetim kapasitesi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında gelişmiştir.	114	3,0789	1,04029
Kapasite geliştirme çalışmaları kurumun kamu mali kontrol verimliliği ve etkinliğini geliştirmiştir.	115	3,1304	0,98695
Yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumun denetim kapasitesi uluslararası standartlara ve EU standartlarına uygun hale gelmiştir.	114	3,0000	0,99557
Kurumda yapılan kapasite geliştirme çalışmaları personel gelişimi için faydalıdır.	115	3,5304	0,89169
Kurumun kapasite geliştirme çalışmaları çerçevesinde yürüttüğü örgüt içi eğitim çalışmaları yeterlidir.	115	2,7391	1,00076
Kurumun bilgisayar destekli denetim teknikleri, yapılan kapasite geliştirme çalışmalarıyla uluslararası standartlara ulaşmıştır.	114	2,6930	0,99670
Kurumun performans denetimi yapılan kapasite geliştirme çalışmaları sonrasında kurumun hedeflediği düzeye gelmiştir.	114	2,5088	1,04115
Kapasite geliştirme çalışmalarıyla var olan potansiyelin ortaya çıkarılması için ortaya konan strateji ve yaklaşımlar tam anlamıyla örgütsel amaçlarla örtüşmektedir.	114	2,8947	0,91563
Kapasite geliştirme çalışmalarının öncesi durumla, kurumun şuan ki durumu karşılaştırıldığında teşkilat daha etkin bir hizmet sunmaya başlamıştır.	115	3,0609	1,04535

NOT: (1) Kesinlikle Katılmıyorum, (2) Katılmıyorum, (3) Kararsızım, (4) Katılıyorum, (5) Kesinlikle Katılıyorum