
COVID-19 İLE MÜCADELEDE KOLAYLAŞTIRICI BİR FAKTÖR OLARAK YÖNETSEL KAPASİTE: ÜLKE DENEYİMLERİNDEN YANSIMALAR

Abdullah UZUN¹

Öz

Bu çalışmada alt boyutları itibariyle ülkelerin sahip oldukları yönetsel kapasite düzeylerinin, bir kötü huylu problem olan Covid-19 pandemisinin olumsuz etkileri ile başarılı ve etkin bir mücadele hususundaki kolaylaştırıcı rolüne odaklanılmıştır. Çalışmanın teorik bulgusu kötü huylu problemlerle mücadelenin başarısı üzerinde yönetsel kapasitenin oynadığı rolün açıklığa kavuşturulması ile ilgilidir. Yüksek yönetsel kapasite düzeyinin Covid-19 pandemisi ile mücadeleyi kolaylaştırdığı, düşük kapasite düzeyinin ise aksine zorlaştırdığı gözlemlenmiştir. Çalışmada ayrıca, Covid-19 pandemisi ile mücadelede hangi yönetsel kapasite boyutlarının karar alıcılar ve uygulayıcılar tarafından inşa edilmesi gerektiğine ilişkin uygulamaya dönük bulgular elde edilmiştir. Yönetsel kapasitenin alt boyutlarında, analitik, koordinasyon, alt yapı, ilişkisel ve sosyal koruma kapasite düzeylerinin Covid-19'un tıbbi ve sosyal-ekonomik boyuttaki etkileri ile etkin bir mücadelede büyük bir rol oynadığı görülmüştür. Ülke deneyimleri ışığında Covid-19 pandemisinin, ülke hükümetlerine pandemiler ve diğer kötü huylu problemlerle mücadelede yönetsel kapasitelerini artırma konusunda bir uyandırma çağrısı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada Yin (2003)'in örnek olay yöntemi kullanılmıştır. Veri toplama yöntemleri olarak literatür taraması ve doküman incelemesini içeren nitel veri toplama teknikleri kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kötü huylu problemler, kolaylaştırıcı faktörler, yönetsel kapasite, Covid-19 pandemisi, ülke deneyimleri*

JEL Sınıflandırması: *D73, H11*

ADMINISTRATIVE CAPACITY AS A ENABLING FACTOR IN TACKLING COVID- 19: REFLECTIONS FROM GOVERNMENT EXPERIENCES

Abstract

This study focuses on the enabling role of governments' administrative capacity levels in a successful and effective tackling with the negative effects of Covid-19 pandemic which is a wicked problem. The theoretical finding of the study is about clarifying the role played by administrative capacity on the success of tackling wicked problems. It was observed that high administrative capacity level makes it easier tackling the Covid-19 pandemic, but on the contrary, the low capacity level makes it more difficult. This study also reached important practical findings regarding which administrative capacity sub-dimensions should be built by decision-makers and practitioners in tackling Covid-19 pandemics. The analytical, coordination, infrastructure, relational and social protection capacity levels in the sub-dimensions of administrative capacity play a major role in tackling the medical and social-economic effects of Covid-19. Based on government experience, it has been concluded that the Covid-19 pandemic is a wake-up call to governments to increase their administrative capacity in tackling pandemics and other wicked problems. Case study method was used in the study. Qualitative data collection techniques including literature review and document review were used as data collection methods.

Keywords: *Wicked problems, enabling factors, administrative capacity, Covid-19 pandemic, government experiences*

JEL Classification: *D73, H11*

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, abdullahuzun@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8657-4587

DOI: 10.18092/ulikidince.772459

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 21/07/2020

Yayına Kabul Tarihi (Acceptance Date): 14/09/2020

1. Giriş

Türkiye'nin Sağlık Bakanı Koca tarafından sıklıkla dile getirilen "Problem küresel, mücadelemiz ulusal" ifadesi, aslında tüm Dünya ülkelerinin Covid-19 pandemisi ile mücadelesinin bir özetidir. İlk olarak Aralık ayının sonunda 2019'da Çin'in Hubai bölgesinde Wuhan şehrinde ortaya çıkan Covid-19, 2020'nin Mart ayından itibaren neredeyse tüm ülkelere yayılmış ve Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından 11 Mart'ta pandemi olarak tanımlanmıştır. Covid-19 pandemisi hem insan sağlığını tehdit etmesiyle tıbbi anlamda, hem de tıbbi etkilerle mücadelede kısıtlama ve tedbir uygulamaları nedeniyle sosyal-ekonomik anlamda olumsuz etkilere sahiptir. Covid-19'un küresel nitelik taşıması ve tüm Dünya ülkelerinde etkili olması, ülkeler arası yardımlaşmayı ve uluslararası kuruluşların etkilenen ülkelere yardım yapmasına engel oluşturmuştur. Böylece her ülke pandeminin olumsuz etkileri ile mücadelede kendi başına kalmıştır. Covid-19 ile mücadeledeki ülke deneyimleri, yönetsel kapasite düzeyinin ülkelerinin izledikleri çeşitli stratejilerin başarı ile hayata geçirilmesini ve Covid-19'un olumsuz etkilerinin azaltılmasını olumlu ya da olumsuz etkilediğini göstermektedir (Fukuyama, 2020; Gank, 2020; Kleinfeld, 2020).

Covid-19 pandemisi, belirsizlikler ve karmaşıklar içermesi, sınırları aşan bir problem olması ve çözüme karşı dirençli olması bağlamında kötü huylu bir problem (wicked) olarak ortaya çıkmıştır. Mevcut yönetim ve örgütlenme kalıplarına meydan okudukları için (Clarke ve Stewart, 1997: 2), kötü huylu problemlerle mücadelede geleneksel yönetim ve kamu politikası stratejilerinin yetersiz kalacağı görüşü hakimdir. Bu bakımdan literatürde genellikle iş birliği ve ağ süreçleri, kurumlar arası koordinasyon ve iş birliği liderlik tarzları kötü huylu problemlerle mücadelede ön plana çıkarılmaktadır. Fakat kötü huylu problemlerle mücadeleyi ele alan kamu yönetimi ve politikası literatüründe, Covid-19 örneğinde olduğu gibi kötü huylu problemlerle mücadeleyi kolaylaştıran bir faktör olarak değerlendirilebilecek yönetsel kapasite kavramı genellikle göz ardı edilmektedir.

Bu çalışmada alt boyutları itibariyle ülkelerin sahip oldukları yönetsel kapasite düzeylerinin, bir kötü huylu problem olarak Covid-19 pandemisi ile başarılı ve etkin bir mücadele hususundaki kolaylaştırıcı rolüne odaklanılmıştır. Çalışmada, kötü huylu problemle mücadelede yönetsel kapasitenin kolaylaştırıcı bir faktör olarak ele alınması, çalışmanın teorik katkısını oluşturmaktadır. Covid-19 pandemisi ile mücadelede hangi yönetsel kapasite boyutlarının karar alıcılar ve uygulayıcılar tarafından inşa edilmesi gerektiğinin gösterilmesi uygulamaya katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda çalışmanın teorik kısmında ilk olarak kötü huylu problem kavramı, daha sonra da kolaylaştırıcı bir faktör olarak yönetsel kapasite kavramı ele alınmıştır. Uygulama kısmında ise, 2020 yılının Mart ve Temmuz ayları arası ülkelerin Covid-19 ile mücadele deneyimleri ışığında yönetsel kapasite düzeyinin Covid-19 ile mücadeledeki rolü değerlendirilmiştir. Çalışmada örnek olay yöntemi kullanılmıştır (Yin, 2003). Veri toplama yöntemleri olarak literatür taraması ve doküman incelemesini içeren nitel veri toplama teknikleri kullanılmıştır. Veri kaynakları olarak ülke deneyimleriyle ilgili arşivsel kaynaklar, ulusal ve uluslararası kuruluş raporları ve mücadeleyi konu edinen makalelerden faydalanılmıştır.

2. Kötü Huylu Problem Kavramı

"Megatrendler" (Pollitt, 2017) ya da "büyük güçler" (Roberts, 2014) olarak da nitelendirilen kötü huylu problemler günümüzde karar alıcıların ve kamu yöneticilerinin yüzleşmek ve çözüm üretmek durumunda kaldığı, kamu sektörü için çok yönlü ve yaygın etkilere sahip olan ve tek bir kamu kurumu tarafından çözülemeyen karmaşık nitelikte problemlerdir (Uzun, 2020a: 665). Kavram ilk kez Rittel ve Webber (1973) tarafından, doğal nitelikte problemlerden farklı olarak kolayca tanımlanamayan ve çözümü imkansız olan sosyal nitelikteki problemleri nitelemek için kullanılmıştır. Yazarlar, planlamacıların karşılaştıkları bu tür problemler için on ayırt edici özellikten bahsetmişlerdir. Kavram, daha sonraki yıllarda özellikle kamu yönetimi, kamu politikası ve yönetim gibi disiplinlerdeki araştırmacılar tarafından ele alınmıştır. Karmaşıklık ve belirsizlik içeren, birden çok aktörü, sektörü etkilemesi ve ilgilendirmesi bağlamında sınırları aşma özelliğine sahip, çözüme karşı direnç gösteren ve probleme taraf olan aktörler arasında problemin tanımı ve çözümüne ilişkin çelişkiler barındıran problemler, kötü huylu olarak nitelenmiştir (Conklin, 2006; Head ve

Alford, 2015; Lægreid ve Rykkja, 2015, Rittel ve Weber, 1973; Roberts, 2000; Van Bueren vd. 2003; Weber ve Khademian, 2008). Bu doğrultuda yoksulluk, eşitsizlik, şiddet suçları gibi sosyal nitelikteki problemler haricinde, iklim değişikliği ve genetiği değiştirilmiş gıdalar gibi bazı bilimsel nitelikteki problemler ile pandemiler gibi kriz temelli problemler de kötü huylu problemler olarak literatürde ele alınmıştır.

Kamu yönetimi ve politikası çalışmalarında birçok araştırmacı çözümü zor olan bu problemlere karşı her derde deva olacak nitelikte bazı stratejiler ortaya koymuşlardır. Geliştirilen stratejilerde iki yaklaşım öne çıkmıştır. Bunlar, aktörler arasında iş birliğine, diyaloga, ortaklıklara ve iş birlikçi liderlik tarzlarına vurgu yapan iş birlikçi yönetim ve ağ yaklaşımı (Bao vd., 2013; Daves vd., 2009; Ferlie vd., 2011; Roberts, 2000; Van Bueren vd., 2003; Weber ve Khademian, 2008) ile kamu kurumları arasında yatay ve dikey koordinasyon ve bütünleşmeye vurgu yapan bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımıdır (Christensen vd., 2013, 2016b; Lagreid ve Rykkja, 2015; Pollitt, 2015). Her ne kadar bu yaklaşım ya da stratejilerin her biri kötü huylu problemlerle mücadele etmenin yegane yolu gibi sunulsa da, son yıllarda birçok yazar tarafından bu yaklaşımların eksik yönleri ya da göz ardı ettikleri bazı hususlar ön plana çıkarılmaktadır. İlki, bu yaklaşımlarla kötü huylu problemlerin tamamen üstesinden gelinemediği, uygulamada sadece kusurlu ve kısmi çözümlerin ya da küçük kazançların elde edilebildiği gerçeğidir (Termeer ve Dewulf, 2019). İkincisi, problemlerin nitelikleri ya da bağlamsal koşullar analiz edilmeden, özellikle iş birliğine dayalı stratejilerin tüm problemler için uygun olduğuna yönelik evrensel bakış açısının gerçekçi olmadığıdır (Alford ve Head, 2017; Daviter, 2017; Roberts, 2000). Üçüncüsü ise, kötü huylu problemlerle mücadele stratejilerini kolaylaştıran ya da zorlaştıran faktörlere yeterince odaklanılmamasıdır. Oysaki kamu yöneticilerinin kötü huylu problemlerle mücadele çabaları ne tür strateji uyguladıklarına göre değişmez, yönetsel yapı ve süreçlerce kısıtlanabilir (Head ve Alford, 2015). Dolayısıyla kötü huylu problemlerle mücadeleye yönelik eylemsel stratejiler önünde kısıtlar oluşturan ya da tam tersi kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olan faktörlerin açığa çıkarılması gerekmektedir. Kimi çalışmalarda yönetsel ve yönetsel yetenekler gibi kolaylaştırıcı yapı ve süreçlere vurgu yapılmaktadır (Head ve Alford, 2015; Termeer vd. 2015). Fakat kötü huylu problemlerle mücadeleyi kolaylaştıran bir unsur olarak değerlendirilebilecek yönetsel kapasite kavramı genellikle göz ardı edilmektedir.

Son yıllarda özellikle kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarında yönetsel kapasite kavramı ilgi çeken konulardan biridir. Devletin politik, yönetsel ya da mali olarak güçlü bir kapasiteye sahip olması, kötü huylu problemlerle mücadelede çeşitli stratejilerin uygulanmasını ve başarısını kolaylaştıran bir faktör olabilir. Dolayısıyla kötü huylu problemlerle mücadelede yönetsel kapasitenin dikkate alınması gerekir.

3. Kötü Huylu Problemlerle Mücadelede Kolaylaştırıcı Bir Faktör Olarak Yönetsel Kapasite

Kapasite kavramı örgütsel düzeyde genellikle bir kuruluşun amaçlarını gerçekleştirebilmesi için sürdürülebilir bir temelde etkili bir şekilde hareket edebilmesi anlamında kullanılmakla (Polidano, 2000: 808) birlikte, kavramsallaştırılması konusunda bir fikir birliği yoktur. Kavram çeşitli disiplinler dahilinde devlet kapasitesi (Fukuyama, 2004; Mann, 1984; Migdal, 1988), politika kapasitesi (Painter ve Pierre, 2005; Peters, 1996; Wu vd., 2015), yönetsel kapasite (Farazmand, 2009; Lodge ve Wegrich, 2014), yönetim kapasitesi (Christensen vd., 2016c, Fukuyama, 2013), kamu sektör kapasitesi (Polidano, 2000) gibi çoğu zaman birbirinin yerine kullanılacak kavramlarla ele alınmaktadır. Bu çalışmada diğer kavramsallaştırmaları kapsayacak şekilde yönetsel kapasite kavramı kullanılmıştır.

Siyaset bilimi literatüründe sıklıkla kullanılan devlet kapasitesi kavramı, devletin almış olduğu kararlar ve politikalar ile yasaları zorlayıcı biçimde ya da topluma nüfuz ederek uygulayabilmesi yeteneği olarak ele alınmaktadır. Kendi isteklerini hayata geçirebilme yeteneğine sahip devletler güçlü iken, diğerleri güçsüz devlet olarak görülmektedir (Migdal, 1988). Bu noktada güçlü devletler için temel göstergeler hükümetler tarafından üstlenilen farklı işlev ve hedeflere atıfta bulunan devlet faaliyetlerinin "kapsamı" değil, devletlerin politika planlama ve yürütme kabiliyetini ifade eden "kapasite", "etkinlik" etiketleridir (Fukuyama, 2004: 21-22). Kamu politikası literatüründe ele alınan

politika kapasitesi, hükümetlerin hedeflerine ulaşan politikaları tasarlama ve uygulama kapasitesi olarak nitelenmektedir (Peters, 1996). Politika kapasitesi, kıt kaynakların kamusal amaçlar ve belirlenen stratejik hedeflere tahsisi için akıllı kolektif seçimler yapma yeteneğidir (Painter ve Pierre, 2005; 2). Yönetmel, yönetişimsel ve kamu sektörü kapasite kavramsallaştırmaları ise kamu yönetimi literatüründe daha yaygın kullanılmaktadır. Farazmand (2009)'a göre yönetmel kapasite, devletin temel çekirdeği olup, sistemin korunması ile güvenlik ve sosyal düzenin sağlanması içeren hizmetler geliştirme ve sunma yeteneğini ifade etmektedir. Kamu sektörü kapasitesi, hükümetin yönetmel aygıtının politikaları uygulayabilme, hizmet sunumunda operasyonel verimlilik ve karar alıcılara politika tavsiyesi sağlayabilme yetenekleri olarak nitelenmiştir (Polidano, 2000: 805). Son olarak yönetim kapasitesi demokratik bir yönetim anlayışından bağımsız olarak, hükümetin kural koyma, uygulama ve hizmet sunma yeteneğidir (Fukuyama, 2013: 350).

Yönetmel kapasite kavramı her ne kadar farklı şekillerde kavramsallaştırılsa da, kötü huylu problemlerle mücadelede büyük önem taşıdığı söylenebilir. Kötü huylu problemlerle mücadelenin zorlukları, devlet kurumlarının başarılı müdahaleler tasarlama ve sunma kapasiteleri ve dayanıklılığı üzerinde büyük yükler getirmektedir (Head, 2019: 187). Düşük yönetmel kapasitenin bu problemlerle mücadeleyi daha zorlu hale getireceği, yüksek bir kapasitenin ise kolaylaştırıcı bir rol oynayacağı açıktır. Fakat kötü huylu problem literatüründe, kolaylaştırıcı faktör olarak kavram yeterince ele alınmamaktadır. Söz konusu kavram daha çok kriz yönetimi literatüründe, her türden krizler ile başarılı bir mücadelenin kilit faktörü olarak ele alınmaktadır.

2005 yılında ABD'nin New Orleans eyaletini vuran ve büyük bir maddi hasara ve can kaybına yol açan Katrina Kasırgası, afet ve krizlerde yönetmel kapasitenin önemine daha fazla dikkat çekilmesini sağlamıştır. Nitekim ABD hükümetinin ve kurumlarının Kasırga'nın olumsuz etkileri ile mücadelede hazırlıksız olması, aciziyeti ve başarısız müdahalesi krizle mücadele kapasitesindeki yetersizliğe bağlanmıştır (Farazmand, 2007; Christensen vd., 2016c). Farazmand (2007)'a göre yönetmel kapasite afet ve krizlere hazırlığın, etkilerini hafifletmenin ve müdahale sisteminin temel anahtarıdır. Kapasite inşası, gelecekteki dünyanın bilinmeyen zorlukları ile mücadele için uzmanlığa sahip yetkin insan kaynakları, eğitim, finansal ve teknolojik yeterlilikler gerektirmektedir (Farazmand, 2007: 155-156). Christensen vd. (2016c: 887), yönetmel kapasiteyi, eşsiz nitelikleri ve yüksek düzeyde belirsizlik ile karakterize olan Katrina Kasırgası gibi sınır ötesi krizlerle mücadeledeki yüksek performansın temel belirleyicisi olarak vurgulamıştır. Ansell vd. (2010), 11 Eylül terör saldırısı, SARS gibi epidemiler ve Katrina Kasırgası gibi doğal afetler ve finansal krizler gibi sınırları aşan krizlerin yol açtığı zorlukların, ancak politik-yönetmel düzeyde yüksek kapasite inşası ile aşılabileceğini belirtmişlerdir.

Kriz yönetimi literatürü haricinde devlet kapasitesi bağlamındaki bazı çalışmalarda, günümüz dünyanın ciddi problemleriyle devletlerin gücü ve kapasitesi arasında bir ilişki kurulmaktadır. Fukuyama (2004)'ya göre yeni hükümet kurumlarının oluşturulması ve mevcut kurumların güçlendirilmesini ifade eden devlet inşası günümüzün dünya topluluğu için çok önemli bir konudur. Zayıf ya da başarısız devletler, yoksulluk ve AIDS'ten, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizme kadar dünyanın en ciddi problemlerine daha çok maruz kalmaktadır. Price-Smith ve Daly (2004: 13-14), devlet kapasitesi ile AIDS'in insanlar üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması arasında bir ilişki kurmuşlardır. Mali kaynaklar, insan sermayesi, finansal yatırımlar ve bilimsel yeterlilik bağlamında güçlü bir kapasiteye sahip gelişmiş ülkeler AIDS ile başarılı bir mücadele verebilirken, yönetişimi zayıf ve devlet kapasitesinin düşük olduğu ülkeler başarısız olmaktadır. Devlet kapasitesini bir hükümetin vatandaşlarını bir krizin sonuçlarından koruma yeteneği olarak tanımlayan Burkle (2006: 246) ise, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi ve salgın kontrolünü, devlet kapasitesinin hassas ölçütleri olarak görmektedir.

Görüldüğü üzere yönetmel kapasite düzeyi, günümüzde karar alıcılar ve kamu yöneticilerinin krizlerle ve kötü huylu problemlerle mücadeledeki başarısını etkileyen bir faktördür. Farazmand (2009: 1007)'in da belirttiği üzere, kamu yönetimindeki kurumsal ve meşruiyet kapasitesinin azalması, küresel krizlerin, çeşitli problemlerin ve geleceğin bilinmeyen zorluklarının çözümünü

giderek daha fazla zorlaştırmaktadır. Güçlü bir kapasite inşası kötü huylu problemlerin daha iyi yönetilmesinin bir anahtarıdır.

4. Covid-19 Pandemisi İle Mücadelede Yönetmel Kapasitenin Rolü

Dünya genelinde birçok ülke Covid-19'un tıbbi (ağır hastalık, yoğun bakım gereksinimi, ölüm, engellilik vb.) ve sosyal-ekonomik etkileri ile çeşitli stratejilerle mücadele etmektedir. Çin gibi bazı ülkelerde daha sert radikal önlemler hayata geçirilmektedir. İsveç gibi sürü bağışıklığı yöntemini benimseyen bazı ülkeler ise, daha yumuşak ve demokratik stratejiler izlemektedir. Her bir strateji Covid-19'un tıbbi ve sosyal-ekonomik etkilerini azaltmada kendi bağlamında bazı avantajlara ve dezavantajlara sahiptir. Fakat bu stratejilerin başarı ile hayata geçirilmesi ülkelerin pandemi ile mücadelede konusunda sahip oldukları yönetmel kapasite düzeyi ile doğrudan ilişkilidir. (Fukuyama, 2020; Gank, 2020; Kleinfeld, 2020).

Fukuyama (2020)'ya göre Covid-19 ile mücadele performansında önemli belirleyici, rejimin türünden ziyade devletin kapasitesi ve hepsinden önemlisi hükümete duyulan güvendir. Bazı diktatör rejimler pandemi ile mücadelede yüksek performans gösterirken, bazılarında mücadele felaketle sonuçlanmaktadır. Demokrasiler arasındaki sonuçlar da küçük farklılıklar taşımakla beraber durum benzerdir. Kleinfeld (2020)'de etkin ve başarılı bir mücadeleyi ülkenin rejiminden ziyade üç faktöre bağlamıştır. Bunlar, SARS salgını gibi geçmiş salgınlardan alınan derslerle birlikte vatandaşların güvendiği meşru bir siyasi sistem içinde faaliyet gösterme ve devlet kabiliyetinin kapsamı yani devlet kapasitesidir. Gank (2020)'da Covid-19 pandemisini kontrol altına alma ve önleme yeteneğinin her ülkenin kendi gücüne ve sistemlerine bağımlı olduğunu belirtmiştir. Bir hükümetin gücü; politikalarının bilimsel niteliği, seferberliği ve yürütülmesi gibi faktörlerden oluşur. Covid-19 pandemisi devlet kapasitesini artırmak için bir uyardırma çağrısıdır.

Yüksek yönetmel kapasite bazı ülkelere Covid-19 ile mücadelede avantajlar sağlamıştır. Peki, Covid-19 ile mücadelede yönetmel kapasitesinin boyutları ya da alt unsurları nelerdir? Yönetmel kapasite literatüründe alt boyutlarda çok farklı kapasite vurgulamaları olmakla birlikte, beş alt kapasite boyutunun Covid-19 ile mücadelede önemli olduğu iddia edilebilir. İlki, kriz yönetimi çalışmalarında sıklıkla vurgulanan ve krizlerin belirsizliği ve karmaşıklığı ile başa çıkmak için gerekli bilgiyi edinebilme ve analiz edebilmeye dayalı analitik kapasitesidir. İkincisi Covid-19 ile mücadelede sağlık altyapısı ve teknolojik alt yapı boyutlarından oluşan altyapı kapasitesidir. Üçüncüsü, kamu kurumları arasında ve kamu kurumları ile diğer aktörler arasındaki koordinasyon ve işbirliği kapasitesidir. Dördüncüsü, devlet-toplum arasındaki ilişkinin bir yansıması olan ilişkiyel kapasitesidir. Beşincisi ise, pandeminin sosyal-ekonomik etkileri mücadelede büyük önem taşıyan sosyal koruma kapasitesidir.

4.1. Analitik kapasite

Kötü huylu problemlerin en belirgin özellikleri arasında tanımlanması, nedenleri, şimdiki ve gelecekteki etkileri ve çözüm yolları hakkında belirsizlik ve karmaşıklıklar içermesi gösterilmektedir. Bu tür problemlerle daha etkin ve başarılı bir şekilde mücadele, belirsizlik ve karmaşıklığın üstesinden gelinmesi ya da azaltılması ile mümkün olabilmektedir. Analitik kapasite bu bağlamda problemle ilgili belirsizliği ve karmaşıklığı azaltmak için problemleri ve krizleri tespit ve izlemeden yorumlama ve analize, karar almaya kadar uzanan bir dizi bilgiyi ve bilişsel görevi ifade etmektedir (Ansell vd., 2010: 201). Daha geniş perspektiften ise hükümetlerin politikalarını daha etkin hayata geçirebilmesi için teknik ve bilimsel bilgiye ve analitik tekniklere erişebilmeleri ve uygulayabilmeleri yeteneği olarak tanımlanmaktadır (Wu vd., 2015: 186). Özellikle kriz durumlarında olağan yönetim kapasitelerinin ve bürokratik uzmanlığın ötesinde, farklı uzmanlık yapılarına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim son yıllarda hükümetler çeşitli problemlerle mücadele etmek için bürokratik yapılarının ötesinde danışmanlar bulundurmakta, bilim adamlarından oluşan çeşitli birimler ve kurullar oluşturmakta ya da uluslararası uzman kuruluşlar ve think-tanklerden tavsiyeler almaktadır.

Covid-19 pandemisi de bir kötü huylu problem olarak doğası gereği yüksek derecede karmaşıklık ve belirsizlik içermektedir. Covid-19'a neden olan Coronavirüs'ün ortaya çıkışı

nedenleri, bulaşıcılık özelliği, etkisinin ne kadar süreceği, nasıl tedavi edilebileceği gibi konularda tam bir bilinmezlik ve öngörülemezlik söz konusudur. Bu açıdan ülke hükümetleri ve uygulayıcılar her açıdan “bilinmeyen bir düşmanla” mücadele etmek zorunda kalmıştır. Pandemiyle ilgili gerekli bilgiyi ve desteği sağlama konusunda DSÖ gibi uluslararası kuruluşların yetersiz kalması ve ülkeler arasında etkin mücadele yollarına ilişkin sağlıklı bir bilgi alışverişinin gerçekleşmemesi gibi nedenlerle, ülkeler bu bilinmeyen düşmanla ilgili gerekli bilgileri edinme ve analizler yapıp harekete geçme konusunda kendi başlarına kalmışlardır. Örneğin birçok ülke, enfekte olan hastalara kendi geliştirdikleri tedavi protokollerini uygulamıştır. Bu süreçte hükümetler, müdahale çabalarında hızlı kanıta dayalı analizleri mümkün kılan danışmanlara, bilim insanlarına ya da yeni oluşturulan (ya da önceden var olan) bilimsel kurullara başvurmuştur (Birleşmiş Milletler (BM), 2020: 21). Birçok hükümet, uzmanların ya da bilim kurullarının günlük tavsiyelerine göre mücadele stratejilerini şekillendirmiştir. Bu danışmanlar ya da kurullar, Covid-19’un belirsizliğini ve karmaşıklığını azaltacak gerekli bilgilerinin edinilmesinde ve analizinde, hükümetlerinin uyguladığı politikalar ve tedbirlerin bilimsel kanıtlara dayandırılarak meşrulaştırılmasında ve vatandaşların uygulanan politikalara uyumunun ve güveninin sağlanmasında büyük rol oynamışlardır. Böylece Covid-19’dan olumsuz etkilenen birçok kesimin desteğini alan, güven veren, meşru ve hızlı yanıtlar ortaya çıkmıştır.

Covid-19 pandemisi ile mücadele deneyimleri analitik kapasitenin ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Bazı politika konularının uzmanlık gerektirdiği açıktır. Bu uzmanlık karar alıcılarda, bürokrasilerde ya da uygulayıcılarda yeterince bulunmadığından, krizlerle ve kötü huylu problemlerle mücadelede bilim insanlarının ve uzmanların rolleri uzun vadede daha çok önem kazanacaktır. Nitekim Przeworski (2020)’ye göre, 2008 yılındaki mali kriz başta olmak üzere son yıllardaki ekonomik krizler sonucunda uzun zaman önce ekonomistlere ekonomik politikalarda büyük roller verilmişti. Şimdi ise ülke hükümetleri aniden epidemiyologlar, virologlar, klinisyenler, halk sağlığı uzmanları gibi bilim insanlarına yönelmek zorunda kalmıştır. Covid-19 pandemisinin yakın gelecekte sona ermesi beklenmediğinden ya da gelecek yıllarda dünya çapında yeni salgınlar söz konusu olabileceğinden, uzun vadede uzmanlarla ve bilimsel kurullarla çalışılmaya devam edilecek gibi görünmektedir. Belki de bu pandemi deneyiminden alınan dersler ışığında iklim değişikliği gibi diğer kötü huylu problemlerle daha etkin bir mücadele için de hükümetler aynı yola başvurabilir.

4.2. Koordinasyon Kapasitesi

Koordinasyon, birbirine bağlı aktörlerin belirlenen hedeflere ulaşmak için eylemlerini ve kararlarını uyumlaştırmakla ilgilidir (Koop ve Lodge, 2014: 1313). Koordinasyon yatay ve dikey olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Yatay koordinasyon farklı sektörlerde faaliyet gösteren kamu kurumları (örneğin hizmet bakanlıkları) arasındaki koordinasyon ve iş birliğini ifade ederken, dikey koordinasyon farklı yönetim düzeyleri arasındaki (ulus üstü-ulusal ve ulus altı birimler arası gibi) koordinasyon ya da iş birliğiyle ilgilidir. Koordinasyon kapasitesi ise hem yatay hem de dikey boyutta politika alanları ve örgütler arasında koordinasyonun kolaylaştırılmasına ilişkin bir kavramdır (Christensen vd., 2019: 239).

Covid-19 pandemisi birden çok aktörü, kurumu ve yönetim düzeylerini ilgilendirdiği için sınırları aşma özelliğine sahiptir. Hatta neredeyse tüm vatandaşları ve sektörleri etkilediği için ülkelerdeki tüm yönetim düzeylerini ve kurumlarını ilgilendirmektedir. Dolayısıyla Covid-19 ile mücadelede, hem yatay hem de dikey anlamda tüm aktörler arasında koordinasyon ve iş birliği büyük önem taşımaktadır. Fakat belirsizlik, aciliyet ve stres koşulları içeren sınırları aşan krizlerde, başarılı bir koordinasyonun sağlanması en iyi koşullarda bile zor bir iştir ve büyük bir koordinasyon kapasitesi gerektirmektedir (Ansell vd., 2010: 203). Özellikle kriz anlarında yatay ya da dikey olarak koordinasyon kapasitesindeki yetersizlikler krizler ile mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Nitekim 11 Eylül terör saldırısı ve Katrina kasırgası gibi krizlere karşı ABD yetkili kurumlarının vermiş olduğu başarısız yanıtların temel nedeni olarak, koordinasyondaki başarısızlıklar ve yetersiz koordinasyon kapasitesi gösterilmektedir (Ansell vd., 2010: 203; Kettle, 2003).

Kurumlar arası yatay koordinasyonda belirsiz ve karmaşık hesap verebilirlik mekanizmaları, iş birliği önündeki bürokratik engeller, yüksek maliyetler ve riskler nedeniyle zorluklar bulunmaktadır (Pollitt, 2003, Christensen ve Lægreid, 2007; O'Flynn vd., 2011). Fakat özellikle kriz durumlarında merkezden güçlü bir liderlik ve hiyerarşik koordinasyon mekanizmalarıyla koordinasyon kapasitesi artırılabilir. Nitekim hükümetlerin koordinasyon ve iş birliği uygulamalarına ilişkin bir takım göstergeler, bu uygulamaların merkezden güçlü liderlik gerektirdiğini göstermektedir (Humpage, 2005: 49). Covid-19 pandemisi ile mücadele deneyimlerine bakıldığında, genelde güçlü bir liderlik ve hiyerarşik koordinasyon mekanizmaları ile başarılı bir koordinasyonun mümkün kılındığı görülmektedir. Birçok hükümet merkezi düzeyde oluşturulan bilim kurulları gibi yapıların liderliğinde, Covid-19'a karşı koordineli bir yanıt ortaya koymuştur. Türkiye'de de merkezi düzeyde kurumlar arasındaki yatay koordinasyonun başarılı bir şekilde uygulanmasında, Sağlık Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Bilim Kurulu, Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar arasındaki sağlıklı iletişim, etkileşim ve görüş alışverişi etkili olmuştur (Uzun, 2020b: 1205).

Farklı yönetim birimleri arasındaki dikey koordinasyon ise yatay koordinasyona göre daha zorludur. Bu zorluk, siyasi ve kültürel bazı faktörlerden kaynaklanmaktadır. Ülke içerisinde gücün bölüşülmüş olması koordinasyonun önünde önemli bir kısıt oluşturma potansiyeline sahiptir. Bu durum özellikle federal ülkeler için geçerlidir. Covid-19 pandemisi sürecinde görüldüğü üzere, federal yapılarda eyalet yönetimlerinin kısıtlama ve tedbir kararları gibi konularda kendi yetki alanlarının olması koordinasyonu zorlaştırmaktadır. Özellikle ABD ve Brezilya gibi federatif yapıda olan bazı ülkelerdeki koordinasyon zorlukları bu duruma örnek gösterilebilir. Her iki ülke de genel olarak Covid-19 ile mücadelede diğer ülkelere göre daha başarısız gösterilmektedir. Nitekim güncel verilere göre bu iki ülke, vaka ve ölüm sayısı bakımından ilk iki sıradadır (<https://www.worldometers.info/coronavirus/>, 11 Temmuz 2020). Bu başarısızlıkta tabii ki birçok faktör etkili olmaktadır. Fakat bu ülkelerde federal hükümet ile eyaletler arasında pandemi ile mücadelede alınacak tedbirlere ilişkin yaşanan ve basına yansıyan fikir ayrılıkları ile politik çatışmaların neden olduğu koordinasyon ve iş birliği eksikliklerinin de rolünün büyük olduğu iddia edilebilir (Akgemci, 2020).

Her federal ülkede aynı ölçüde koordinasyon zorluğu yaşandığını söylemek doğru değildir. Nitekim Covid-19 ile mücadelede en başarılı gösterilen ülkelerden biri olan Almanya'da federal hükümet ve eyaletler arasında başarılı bir koordinasyon ve iş birliği ön plana çıkmaktadır. Aynı zamanda federal ülkelerde olduğu gibi üniter yapıda da zaman zaman dikey koordinasyon zorlukları söz konusu olabilmektedir. Üniter yapılarda merkezi hükümetlerin kriz durumlarında otoriter ve hiyerarşik anlayışla koordinasyon sağlama çabası, özellikle yerel özerkliğin güçlü olduğu kültürlerde önemli bir dirençle karşılaşmaktadır. Ayrıca ülkedeki politik kültürde kutuplaşma ve çekişmeler yüksekse, koordinasyon ve iş birliği çabasından ziyade yerel yönetimleri kısıtlama, gerekli kaynakları aktarmama gibi uygulamalarla yerel yönetimlere sınırlı bir eyleme izin verme durumu söz konusu olabilmektedir. Covid-19 ile mücadelede böyle örnekler zaman zaman yaşanmaktadır. Örneğin Türkiye'de merkezi yönetim ve bazı büyükşehir belediyeleri (İstanbul ve Ankara gibi) arasında, ekonomik anlamda olumsuz etkilenen kesimlere yapılacak yardımlar konusunda yaşanan koordinasyon krizleri bunun bir örneğidir. Fakat özellikle politik çekişmelerden kaynaklanan bu tür koordinasyon başarısızlıklarının pandemi ile mücadeleye olumsuz yansıtacağı açıktır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon, etkili tedbirlerin uygulanması için kritik öneme sahiptir (BM, 2020: 20).

Covid-19 gibi sınırları aşan oldukça kötü huylu problemlerle etkin bir mücadeleyi kolaylaştıran faktörlerden birinin, yüksek koordinasyon kapasitesi olduğu açıktır. Yapısal-araçsal bakış açısı, belirli kurumsal çözümlerin ya da koordinasyon mekanizmalarının kullanımının, koordinasyon kalitesini artırma potansiyeline sahip olduğunu varsaymaktadır (Christensen vd., 2016a: 319). Fakat yapısal faktörlerin dışında koordinasyon kapasitesi, karşılıklı güven, çatışma düzeyi ve merkezi hükümetle özdeşleşme gibi politik-kültürel faktörlerle de ilgilidir (Christensen vd., 2019: 237). Özellikle dikey koordinasyonda bu faktörler çok önemli olduğundan, yapısal olarak hiyerarşik ve kontrole dayalı, dayatmacı bir koordinasyonu oluşturmak çok zordur. Koordinasyon

kapasitesi sadece “birlikte çalışma” yollarını hiyerarşik olarak dayatma yeteneğiyle ilgili değil, aynı zamanda hiyerarşik olmayan kolaylaştırıcı bir rolle ilgilidir (Lodge ve Wegrich, 2014: 14).

4.3. Altyapı Kapasitesi

Altyapı kapasitesi kötü huylu problemlerle mücadeleyi kolaylaştıracak örgütsel, teknolojik, beşeri ve fiziki kaynaklara sahip olma düzeyine ilişkindir. Covid-19 pandemisi ile mücadele açısından güçlü bir sağlık ve dijital teknoloji altyapısı, mücadeleyi kolaylaştıran altyapı faktörlerinin başında gelmektedir.

Covid-19 öncelikle ülkelerin sağlık sistemleri üzerinde ciddi bir yük getirmiştir. Ülkelerin halk sağlığı altyapısını sürdürmesinin ve güçlendirmesinin ne kadar kritik olduğunu göstermiştir. Nitekim BM Genel Sekreteri António Guterres, BM'nin COVID-19'la ilgili raporu konusunda yaptığı açıklamada, “Pandemi ile en zayıf sağlık sistemi kadar güçlü olduğumuz ortaya çıktı. Bu da hepimizin risk altında olduğunu gösteriyor. Görülmemiş orandaki ihtiyaç, görülmemiş oranda yanıt gerektiriyor” tespitinde bulunmuştur (BM'den Covid-19 sonrası ekonomide toparlanma ve istihdam için yol haritası, Milliyet Gazetesi, 28 Nisan 2020). Pandemi ile mücadelede ülkelerin sahip oldukları hastane, hasta ve yoğun bakım yatak sayısı, sağlık çalışanlarının sayısı ve niteliği, hastalığın tanısında ve tespitinde (sürveyans) yeterli laboratuvar ve test kiti sayıları, koruyucu ekipmanların (maske ve tulum gibi) yeterliliği, tedavi olanakları ve gerekli ilaçların hazır bulundurulması, sağlık hizmetlerine erişim imkanlarının sağlanması (ücretsiz tedavi gibi) gibi göstergeler sağlık alt yapısının temel belirleyicileri olmuştur. Bu göstergelerdeki yetersizliklerin ülkelerdeki vaka ve ölüm sayılarının artmasında etkili olduğu söylenebilir. Hatta Küresel Sağlık Güvenliği (GHS) Endeksi puanı yüksek olan Avrupa ülkeleri ve ABD'de deki sağlık sistemlerinin bu pandemiyle mücadele etme yeterliliği dahi sorgulanmış ve ülkelerin bir kısmı kötü bir performans göstermiştir (Akçadağ, 2020). İtalya, DSÖ'nün verilerine göre sağlık sistemi en verimli olan ikinci ülke olmasına rağmen, sağlık sistemi kapasitesinin yetersiz kalması sorununu yaşamıştır. İspanya'da herkesi kapsayan ve herkesin erişebildiği ücretsiz bir kamu sağlığı sistemi olmasına rağmen, özellikle gerek ekipman gerekse de doktor ve hemşire sayısı açısından sağlık sistemi zora giren ülkelere olmuştur (Akçadağ, 2020). Birçok ülke sağlık sisteminin kapasitesinin aşılması nedeniyle enfekte olan hastaları tedavi etmede zorlanmıştır. Dahası, sağlık altyapısının ve insan kaynaklarının yetersiz olduğu bazı ülkelerin yöneticileri ve sağlık çalışanları, hastalar arasında sağlık hizmetini kullanacak olan hastayı seçme sorumluluğunu üstlenmek zorunda kalmıştır (Özlü ve Öztaş, 2020: 478). Pandemi ile mücadelede başarılı ülkeler arasında gösterilen Almanya, Güney Kore ve Türkiye gibi ülkeler ise sağlık altyapısı ile ön plana çıkmaktadır. Almanya ve Güney Kore'nin başarısında daha çok laboratuvar sayısının ve test kapasitesinin yüksekliği belirgin olurken (Perspinsky, 2020), Türkiye ise vaka sayısı yüksek olmasına rağmen hastalığın tedavisindeki başarısı, ücretsiz sağlık hizmetleri sunması gibi unsurlarla ön plana çıkmıştır.

Covid-19 ile mücadelede dijital teknolojiler bir başka kolaylaştırıcı altyapı unsuru olmuştur. Dijital teknolojilerin kolaylaştırıcı rolü üç şekildedir. İlki, Covid-19'un yayılımının düşürülmesinde dijital teknolojilerin sağladığı faydalara ilişkindir. Örneğin Covid-19 ile mücadelede başarılı olan ülkelere sayılan Tayvan, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur gibi ülkeler, enfekte olan hastaların izlenmesine, konumlarının diğer vatandaşlar tarafından bilinmesine imkan veren Corona haritaları gibi mobil uygulamalarla hastalığın bulaşıcılığın azaltılmasını sağlayabilmişlerdir (Kleinfeld, 2020; Moon, 2020). İkincisi, devlet kurumları ve vatandaşlar arasında etkileşimi ve bilgi alışverişini kolaylaştırma ve şeffaflık sağlama rolüne ilişkindir. Vatandaşlar özellikle sosyal medya ve mobil uygulamalar aracılığıyla, Covid-19 ile ilgili gerekli bilgileri anlık olarak elde etme imkanlarına kavuşmuştur. Üçüncüsü, pandemi ile mücadelede sosyal mesafe önlemleri çerçevesinde alınan tedbirler ve kısıtlamalar neticesinde, yürütülmesi geleneksel yöntemlerle zorlaşan eğitim ve sağlık gibi kamusal hizmetlerin sunulabilmesine imkan sağlama rolüne ilişkindir. COVID-19 pandemisi dijital teknolojilerin sadece tamamlayıcı araçlar olarak değil, günlük yaşamın, toplumun ve ekonominin işlevselliği için de temel araç olduğunu göstermiştir (Dubois, 2020). Pandemi sürecinde, bölgeler, şehirler ve kırsal alanlarda kamu yönetimi ve kamu hizmetleri sunumunun

dijitalleşmesi hızlanmıştır. Tele-çalışma ve uzaktan eğitim gibi dijital hizmetler bu süreçte ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, dijital hizmetlerden faydalanma her ülkede aynı seviyede değildir ve siber güvenlik, gizlilik ve dijital uçurum, dijital hizmetler için ciddi riskler oluşturmaktadır (Dubois, 2020). Dijital eşitsizlik her zamankinden daha önemli hale gelmiştir. Dünya nüfusunun %85,5'ini oluşturan 6,5 milyar insan, bugün dahi güvenilir geniş bant internet bağlantısına sahip değildir ve bu durum onların çalışma ve öğrenime devam yeteneklerini sınırlamaktadır (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye, 2020).

Sonuçta, COVID-19 pandemisi, ülkelerin sağlık altyapılarına ve dijital teknolojilere yatırım yapmalarının ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (OECD) (2020b)'nün bir raporunda belirttiği üzere, bu süreçte tüm OECD hükümetleri 2008 mali krizinden sonra sağlık harcamalarına yaptıkları harcamalardaki düşüşün (ortalama % 0,7) etkisiyle yüzleşmek zorunda kalmıştır. O halde yapılması gereken şey, ülke hükümetlerinin gelecek yıllarda yeni pandemiler ve diğer kötü huylu problemlerle mücadeleyi kolaylaştıracak altyapı kapasitelerine yatırım yapmalarıdır. Przeworski (2020)'nin de belirttiği gibi, ülkeler belki de savaş olmaması durumunda asla kullanmayacakları nükleer silahlar ya da tanklara büyük yatırımlar yaparken, sağlık sistemlerine yeterince yatırım yapmamalarının izahı zordur.

4.4. İlişkisel Kapasite

Devlet kapasitesi kavramının alt boyutlarından biri olarak ele alınan ilişkisel kapasite toplulma ilişkileri bağlamında devletin gücüne vurgu yapmaktadır (Migdal, 1988). İlişkisel kapasite boyutu çok geniş yorumlanmakla birlikte, bu kapasite boyutunda hükümetin ve devlet kurumlarının algılanan meşruiyeti ve vatandaşlar tarafından onlara duyulan güven hususu ön plana çıkarılacaktır.

Meşruiyet, karmaşık ve anlaşılması zor bir kavram olsa da, "güven" kavramı ile ilişkilendirilerek açıklanabilir. Hükümet yetkilileri, diğer paydaşların ve genel olarak vatandaşların güvenini ve memnuniyetini elde ettiğinde, ünlerinin ve meşruiyetlerinin arttığı söylenebilir (Christensen vd., 2016c: 889). Güven, Fukuyama (2020)'nin belirttiği üzere iki temel üzerine kuruludur. İlki, daha çok bağlamsal faktörlerle ilgili olan ve krizin yönetilmesi sürecinden bağımsız olarak bir ülkede hükümete ya da devlet başkanına duyulan güven düzeyidir. Yüksek güven bağlamının olduğu, devlet dostu bir toplumda, vatandaşlar krizleri yönetme yetenekleri de dahil olmak üzere yetkililerine daha fazla güvenme eğilimindedirler (Fimreite vd., 2013). Nitekim Covid-19 ile mücadelede de bazı yazarlar hükümete ve siyasi liderlere duyulan güven ile mücadelenin etkinliği arasında bir ilişki kurmuşlardır (Fukuyama, 2020; Kleinfeld, 2020). Fukuyama'ya göre tüm politik sistemlerde özellikle kriz zamanlarında, yürütme organlarına acil durumlarda hareket etme yetkisi devredilir. Fakat ister demokratik olsun isterse diktatörlük olsun, yetkiyi devredenler, devredilen yetkinin akıllıca ve etkin bir şekilde kullanılacağına güvenmek isterler. Eğer bu güven eksikse, Covid-19 mücadelesinde alınan tedbir ve kısıtlamalarda olduğu gibi, hükümet uygulamalarının meşruluğu sorgulamalara ve protestolara tabi olacaktır. Fukuyama'ya göre ABD'de Covid-19 ile mücadelede başarısızlığın temel nedenlerinden biri genel olarak hükümete duyulan güven eksikliğidir. Kleinfeld (2020) de, vatandaşların güvendiği meşru bir siyasi sistem içinde faaliyet göstermenin Covid-19 ile mücadelenin etkinliğini belirleyen unsurlardan biri olduğunu ifade etmiştir. Yazara göre Covid-19 ile mücadelede birçok ülkeye göre daha başarılı değerlendirilen Çin, Singapur ve Güney Kore gibi ülkelerde, devlete ve hükümetlere duyulan güven fazladır. Özellikle en başarılı görülen ve son derece sert tedbir ve kısıtlamalarla pandemiye kontrol altına alan diktatör bir rejime sahip Çin, uzak ara en çok güven duyulan hükümete sahiptir. Tersine başarısız olarak görülen diktatör İran rejimi ve İtalya, ABD gibi demokratik ülkelerde ise, hükümetlere olan güven düşük seviyededir.

İkincisi, hükümetlerin krizlere ya da kötü huylu problemlere etkin yanıt verebilme yeterliliğine ilişkindir. Vatandaşlar, hükümetlerinin mevcut en iyi kararları verebilmek için uzmanlığa, teknik bilgiye, kapasiteye ve tarafsızlığa sahip olduğuna inanmalıdır. Yönetimsel kapasite devlete olan güven ile artırılır ve hükümete olan güven, hükümetin bütünlüğü ve yanıt verebilirlik kabiliyeti ile sağlanmaktadır (Denhardt, 2002). Covid-19 ile mücadelede bunun örnekleri görülmektedir. Covid-19'a hızlı yanıt veren, güçlü ve kararlı bir tutum sergileyen liderlere destek düzeyinin ve güvenin

arttığı görülmektedir. Örneğin bu liderlerden sürecin başından beri kararlı ve güçlü bir tutum gösteren Almanya Başbakanı Merkel % 79 destekle ilk sırada yer almaktadır (Selvi, 2020). Yine sürecin başından beri Türkiye’de pandemi ile mücadele sürecini başarı ile yöneten Sağlık Bakanı Koca’ya güven oranı % 75 çıkmıştır (Sağlık Bakanı Koca’ya güven en üst düzeyde, www.memurlar.net, 16 Nisan 2020). Yüksek güven Covid-19 ile mücadelede çok önemli bir unsur olan vatandaşların alınan tedbir ve kısıtlamalara olan bağlılık düzeyini artırmaktadır. ABD Başkanı Trump ve Brezilya Devlet Başkanı Bolsonaro gibi siyasi liderlerin Covid-19 pandemisine karşı umursamaz tavırları ile etkin bir mücadeleden kaçınmaları ise, kendilerine verilen destekte ve duyulan güvende azalmaya yol açmıştır. Nitekim son anketlere göre, Bolsonaro’nun popülarite oranı yüzde 27’ye kadar düşerken, Bolsonaro’nun azledilmesi talebi, sağdan sola toplumun farklı kesimlerinde hızla yükselmiştir (Akgemci, 2020).

Sonuç olarak meşruiyet ve güven temelinde ele alınan ilişkisel kapasite, toplumun desteği olarak Covid-19 gibi krizlerle daha etkin bir mücadelede çok büyük bir önem taşımaktadır. Meşruiyet ve güven algısı politik ya da kültürel birçok faktörden etkilendiği için ilişkisel kapasite düzeyinin artırılması kolay bir iş değildir. Fakat yukarıda verilen örneklerden anlaşılacağı üzere kriz durumlarında güçlü ve kararlı bir liderlik, şeffaf ve etkili bir iletişim siyasi liderlere ve uygulayıcılara güven düzeyini ve uygulamaların meşruiyetini artırarak, krizlerle mücadeleyi daha da kolaylaştırabilmektedir.

4.5. Sosyal Koruma Kapasitesi

Sosyal koruma, devletin yurttaşları için olanaklı kıldığı sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler dahil olmak üzere tüm koruma mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır (Şener, 2010: 2). Yoksulluk, işsizlik gibi kötü huylu problemlerle mücadelede önemli bir işlev gören sosyal koruma sistemleri, özellikle kriz zamanlarında hızlı düzelmeye katkıda bulunabilecek güçlü ekonomik ve sosyal istikrarı sağlayan araçlardır (Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO), 2020: 1). Nitekim 2008-2009 küresel ekonomik ve finansal krizinden alınan dersler, güçlü sosyal koruma sistemleri ve temel hizmetleri olan ülkelerin en az zarar gördüğünü ve en hızlı şekilde toparlandığını ortaya koymaktadır (BM, 2020).

Covid-19 pandemisi alınan tedbir ve kısıtlamalar bağlamında neredeyse ekonomik ve sosyal hayatın durma noktasına gelmesi sonucu, birçok işletme, çalışan ve hane halkları açısından ciddi ekonomik-sosyal olumsuzluklara yol açmıştır. Kesintili tedarik zincirleri, ekonomik ve sosyal etkileşimleri sınırlayan sınırlama önlemleri ve azalan talep, insanların işlerini ve geçim kaynaklarını riske sokmuştur (OECD, 2020a). Sosyal koruma sistemleri bu bağlamda işletmeler üzerindeki mali yükü hafifletmek, istihdam düzeylerini korumak, işçi ve vatandaşların temel geçim kaynaklarını garanti altına almak ve dezavantajlı (yaşlılar, engelliler, çocuklar, mülteciler gibi) kesimlere destek olmak bağlamında büyük bir önem taşımaktadır. Özellikle uluslararası kuruluşlar, krizlerin sosyal-ekonomik etkilerinde hızlı bir iyileşme için sosyal koruma kapasitesinin çok önemli bir yapı taşı olduğunun altını çizmektedir. BM, ülkelerin toparlanması ve “eskisinden daha iyisini inşa etmesi” ve pandemiler dahil olmak üzere ileride karşılaşılabilecek şoklarla başa çıkabilmesi için, sosyal koruma ve temel hizmetler yoluyla insanların sıkıntılarla başa çıkmalarına yardımcı olunması doğrultusunda politikaların önemini vurgulamıştır (BM, 2020). İLİO (2020)’ya göre de pandemi, ülkelere, krizi önlemek veya azaltmaya yardımcı olmak için sosyal koruma sistemlerine yatırımı önceliklendirmeleri ve gelecekteki zorluklarla daha iyi mücadele etmelerini sağlamak üzere sosyal koruma sistemlerini güçlendirmeleri için bir fırsat ve “uyanış çağrısı” sunmuştur. İLO, Covid-19’a yönelik; sağlık hizmetine erişim, hastalık yardımları, işsizlik koruması (iş kayıplarını önlemek ve işlerini kaybetmiş olanları desteklemek), yaşlılık, dul-yetim ve engellilik yardımları, aile izni ve bakımı politikaları, sosyal yardım, nakit transferi ve diğer destekler yoluyla gelir desteği sağlama, işletmeler için sosyal güvenlik primleri ve vergi ödemelerini geçici olarak değiştirme gibi sosyal koruma politikalarının altını çizmiştir.

Covid-19, küresel düzeyde ülkelerin vatandaşlarının refahını koruma kabiliyeti konusunda benzeri görülmemiş bir devlet kapasitesi testi ile sonuçlanmıştır (Klingler-Vidra vd., 2020).

Pandemiden etkilenen birçok ülke, bu süreçte sosyal-ekonomik etkilerini minimuma indirmek için çeşitli ekonomik önlemler almış ve kendi mali imkanları dahilinde olumsuz etkilenen kesimlere sosyal koruma destekleri sunmuştur. Güçlü sağlık ve sosyal koruma sistemlerine sahip ülkeler, var olan koruma mekanizmalarını yaygınlaştırarak ve bunları daha öncesinde kapsanmayan nüfusları kapsayacak şekilde genişleterek ve uyarlayarak hızlı biçimde müdahalede bulunabilmektedir. (ILO, 2020: 1). Nitekim bu süreçte birçok gelişmiş ülke 100 Milyarlarca Euro'yu bulabilen ekonomik destek paketleri açıklamışlardır. Tabii ki bu desteklerin ne ölçüde fayda sağlayacağı ekonomik analizlerle mümkündür ve sonuçları uzun vadede ortaya çıkacaktır. Fakat kesin olan şey, en az gelişmiş ülkeler de dahil tüm ülke hükümetlerinin şimdiki ve gelecekteki krizleri de düşünerek sosyal koruma kapasitelerini artırmaya yönelik yatırım yapmaları gerektiğidir. Bunun büyük bir mali yük gerektirmesi ülkeleri bu süreçte zorlayacaktır. Fakat hiçbir hükümetin tek başına Covid-19'un yol açtığı sosyal-ekonomik tahribatlarla baş edemeyeceği unutulmamalıdır. Uzun vadede Covid-19'un sosyal-ekonomik etkileri ile mücadele etmede karar alıcılar ve uygulayıcıların, pandemiden olumsuz etkilenen tüm kesimlerle ve küresel sistemdeki diğer aktörlerle karşılıklı diyalogu, dayanışması ve iş birliği çok önemli olacaktır.

5. Sonuç

Bu çalışmada Covid-19 pandemisinin hem tıbbi hem de sosyal-ekonomik etkileri ile mücadelede yönetsel kapasitenin bir kolaylaştırıcı faktör olarak oynadığı rol değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda elde edilen bulgular ışığında hem teorik hem de uygulamaya dönük bir takım bulgular elde edilmiştir.

Çalışmanın teorik bulgusu kötü huylu problemlerle mücadelenin başarısı üzerinde yönetsel kapasitenin oynadığı rolün açıklığa kavuşturulması ile ilgilidir. Kötü huylu problemlerle mücadeleye odaklanan literatürde daha çok politika düzeyinde koordinasyon, iş birliği ve ağ süreçleri, iş birlikçi liderlik tarzları gibi eylemsel stratejiler ön plana çıkarılmaktadır. Oysaki kötü huylu problemlerle mücadeledeki çeşitli eylemsel stratejilerin başarı düzeyinde bir takım kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı faktörler rol oynayabilir. Dolayısıyla bu etkenlerin ne olduğu ve problemlerle mücadeledeki rolleri açığa çıkarılmalıdır. Covid-19 pandemisi ile mücadelede yüksek yönetsel kapasite düzeyinin problemle mücadeleyi kolaylaştırdığı, düşük kapasite düzeyinin ise aksine daha da zorlaştırdığı gözlemlenmiştir. Bu bakımdan kötü huylu problemle mücadeleyi ele alan çalışmalarda merkezi düzeydeki eylemsel stratejileri kolaylaştıran ya da zorlaştıran bir faktör olarak yönetsel kapasiteye odaklanılması gerekmektedir.

Çalışmada ayrıca, Covid-19 pandemisi gibi kötü huylu problemlerle mücadelede hangi yönetsel kapasite boyutlarının karar alıcılar ve uygulayıcılar tarafından inşa edilmesi gerektiğine ilişkin uygulamaya dönük bulgular elde edilmiştir. Yönetsel kapasitenin alt boyutlarında analitik, koordinasyon, alt yapı, ilişkisel ve sosyal koruma kapasite düzeyleri Covid-19'un tıbbi ve sosyal-ekonomik boyuttaki etkileri ile mücadelede büyük bir rol oynamaktadır. İlk olarak, Covid-19'un belirsizliği ve karmaşıklığı ile başa çıkmada gerekli bilgileri edinebilmek ve analiz edebilmek için yüksek bir analitik kapasite düzeyine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaç, ülke hükümetlerinin bilim insanları ve bilimsel kurullar gibi bürokratik mekanizma dışındaki uzmanlarla çalışmasının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. İkinci olarak, Covid-19 ile mücadele, ülkelerin sağlık ve teknolojik alt yapıya yatırım yapmasının ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Üçüncü olarak, karar alıcılara ve uygulayıcılara yatay ve dikey koordinasyon ve işbirliği kapasitesinin artırılmasının Covid-19 ile daha koordineli ve etkin bir mücadele için ne kadar önemli olduğunu hatırlatmıştır. Dördüncü olarak, siyasi liderlerin ve devlet kurumlarının meşruiyet ve güven inşa etmesinin Covid-19 ile mücadelede kilit bir rol oynadığını göstermiştir. Son olarak ülkelerin sosyal koruma sistemlerine yaptıkları yatırımların pandeminin sosyal-ekonomik etkileri ile mücadelede çok önemli bir işlev gördüğünü ortaya çıkarmıştır.

Sonuç olarak, Covid-19 ile mücadele deneyimleri, ülke hükümetlerinin pandemiler ve diğer kötü huylu problemlerle mücadelede yönetsel kapasitelerini artırma konusunda bir uyandırma çağrısıdır. 1980 sonrası küresel ölçekteki neo-liberal politikalar ve reformlar, devletin hem faaliyet

kapsamında hem de yönetsel kapasite düzeyinde bir azalmaya yol açmıştı. 2008 finansal krizi devletin yeniden kapsam ve kapasite olarak güçlendirilme sürecini başlatmıştır. Covid-19 pandemisinin ise bu süreci daha da hızlandıracağı söylenebilir. Bu süreç neo-liberal modelin sonunu getirir mi? Refah devleti modelini yeniden ortaya çıkarır mı? Ya da bu süreç pandemi ile mi sınırlı kalacak? Bu soruların cevabı önümüzdeki süreçte ortaya çıkacaktır.

Kaynakça

- Akçadağ, G. (2020). Küresel Salgınlar Üzerinden Dünya Sağlık Sistemleri ve Ülkelerin Dayanıklılığı Üzerine Tartışmalar. *Turkish Journal*. Erişim Adresi: <https://www.turkishjournal.com/2020/04/21/kuresel-salginlar-uzerinden-dunya-saglik-sistemleri-ve-ulkelerin-dayanikligi-uzerine-tartismalar/>
- Akgemci, E. (2020). Bovid-17: Brezilya'da Salgın ve Siyasi Kriz. *Birikim Dergisi*. Erişim Adresi: <https://www.birikimdergisi.com/guncel/10064/bovid-17-brezilyada-salgin-ve-siyasi-kriz>
- Alford, J. ve Head, B. W. (2017). Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework. *Policy and Society*, 36, 397–413.
- Ansell, C., Boin, A. ve Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 205–217.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L. ve Morgan, D. F. (2013). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45(4), 443–467.
- Birleşmiş Milletler. (2020). Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19. Erişim Adresi: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye (2020). Covid-19: Undp'nin Yeni Gösterge Panoları, Ülkelerin Baş Etme Ve Düze Çıkma Kapasitelerinde Büyük Farklar Olduğunu Gösteriyor. Erişim Adresi: <https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/pressreleases/2020/04/COVID19de-duze-cikma.html>
- BM'den Covid-19 Sonrası Ekonomide Toparlanma Ve İstihdam İçin Yol Haritası. (2020, 28 Nisan). *Milliyet Gazetesi*. Erişim Adresi: <https://www.milliyet.com.tr>
- Burkle, F.M. (2006). Globalization and Disasters: Issues of Public Health, State Capacity and Political Action. *Journal of International Affairs*, 59(2), 241-265.
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Lægreid, P. ve Rykkja, L.H. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2), 316–332.
- Christensen, T., Lægreid, O. M. ve Lægreid, P. (2019). Administrative Coordination Capacity; Does the Wickedness of Policy Areas Matter? *Policy and Society*, 38 (2), 237-254.
- Christensen, T., Lægreid, P. ve Rykkja, L. H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21, 167–177.
- Christensen, T., Lægreid, P. ve Rykkja, L. H. (2016). Ambiguities of Accountability and Attention: Analysing the Failure of a Preventive Security Project. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20, 21–44.
- Christensen, T., Lægreid, P. ve Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897.

- Christensen, T. ve Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Clarke, M. ve Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Conklin, J. (2006). Wicked Problems and Social Complexity. J. Conklin (Ed.), *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* içinde (ss. 3-40). Chichester, UK: John Wiley.
- Daviter, F. (2017). Coping, Taming or Solving: Alternative Approaches to the Governance of Wicked Problems. *Policy Studies*, 38(6), 571–588.
- Dawes, S., Cresswell, A. ve Pardo, T. (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69, 392–402.
- Denhardt, R. B. (2002). Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. *Public Organization Review*, 2, 65–76.
- Dubois, E. (2020). COVID-19 Exposes Gaps in Governance of Emerging Technologies. Erişim Adresi: <https://theglobal.blog/2020/04/28/covid-19-exposes-gaps-in-governance-of-emerging-technologies/>
- Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü. (2020). Supporting People and Companies to Deal with the COVID-19 Virus: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response. Erişim Adresi: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>
- Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü. (2020). The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government. Erişim Adresi: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government
- Farazmand, A. (2007). Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management. *Public Administration Review*, 67(Special issue), 149–159.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007–1020.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. ve Bennett, C. (2011). Public Policy Networks and ‘Wicked Problems’: A Nascent Solution? *Public Administration*, 89(2), 307–324.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. ve Rykkja, L. H. (2013). After Oslo and Utøya: A Shift in the Balance between Security and Liberty in Norway. *Studies in Conflict and Terrorism*, 36(10), 830 – 856.
- Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, 15(2), 17-31.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347–368.
- Fukuyama, F. (2020). The Thing that Determines a Country’s Resistance to the Coronavirus. *The Atlantic*. Erişim Adresi: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>

- Gank, D. (2020). COVID-19 Reveals Countries' Differing Capacity. *Global Times*. Erişim Adresi: <https://www.globaltimes.cn/content/1186435.shtml>
- Head, B. W. (2019). Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.
- Head, B. W. ve Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 47(6), 711–739.
- Humpage, L. (2005). Experimenting with a 'Whole of Government' Approach: Indigenous Capacity Building in New Zealand and Australia. *Policy Studies*, 26(1), 47-66.
- Kettl, D. F. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration*, 33(3), 253–277.
- Kleinfeld, R. (2020). Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better? Erişim Adresi: <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>
- Klingler-Vidra, R., Tran, B. L. ve Uusikyla, I. (2020). Testing Capacity: State Capacity and COVID-19 Testing. *Global Policy*. Erişim Adresi: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/09/04/2020/testing-capacity-state-capacity-and-covid-19-testing>
- Koop, C. ve Lodge, M. (2014). Exploring the Co-ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311–1329.
- Lægreid, P. ve Rykkja, L. H. (2015). Organizing for 'Wicked Problems' – Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475–493.
- Lodge, M. ve Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moon, M. J. (2020). Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80(4), 651–656.
- O'Flynn, J. L., Buick, F., Blackman, D. A. ve Halligan, J. (2011). You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-up Government. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 244–254.
- Özlü, A. ve Öztaş, D. (2020). Yeni Corona Pandemisi (Covid-19) İle Mücadelede Geçmişten Ders Çıkartmak. *Ankara Med J.*, (2), 468-481.
- Painter, M. ve Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. Painter, M. Ve Pierre, J. (eds.). *Challenges to State Policy Capacity* içinde (s. 11–18). UK: Palgrave Macmillan.
- Perspinsky, T. (2020). Political Economy and Democratic Capacity to Respond to Pandemics. Erişim Adresi: <https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/democracy-and-pandemics/political-economy-and-democratic-capacity-to-respond-to-pandemics/>
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

- Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49.
- Pollitt, C. (2015). Wickedness Will Not Wait: Climate Change and Public Management Research. *Public Money and Management*, 35(3), 181-186.
- Price-Smith, A.T. ve Daly, J.L. (2004). *Downward Spiral: HIV/AIDS, State Capacity, and Political Conflict in Zimbabwe*. Peaceworks 53. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Przeworski, A. (2020). Life in the Time of COVID: First Reactions, Future Directions. Erişim Adresi: <https://theglobal.blog/2020/05/28/life-in-the-time-of-covid-first-reactions-future-directions/>
- Rittel, H. W. J. ve Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Sağlık Bakanı Fahrettin Koca'ya Güven En Üst Düzeyde. (2020, 16 Nisan). Erişim Adresi: <https://www.memurlar.net/default.aspx>
- Selvi, A. (2020, 16 Nisan). Metropoll'ün Anketinden Ne Çıktı? *Hürriyet*, Erişim Adresi: <https://www.hurriyet.com.tr/>
- Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları. *TEPAV Politika Notu*. Erişim Adresi: https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadelede_Sosyal_Guvenlik.pdf
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., ve Stiller, S. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems. *Administration and Society*, 47(6), 680-710
- Termeer, C. J. A. M. ve Dewulf, A. (2019). A Small Wins Framework to Overcome the Evaluation Paradox of Governing Wicked Problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (2020). COVID-19 Kriziyle Mücadelede Sosyal Koruma Önlemleri: Ülkelerin Önlemleri ve Politika Değerlendirmeleri. Erişim Adresi: https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/covid-19/WCMS_744944/lang--tr/index.htm
- Uzun, A. (2020a). Bir Araştırma Nesnesi Olarak Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi Disiplini. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15(2), 663 - 676.
- Uzun, A. (2020b). Kötü Huylu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi İle Mücadele Stratejileri: Teorik ve Pratik Bir Analiz. *Turkish Studies*, 15(4), 1193-1214.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E.-H. ve Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Weber, E. P. ve Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Worldometer Web Sayfası. (11 Temmuz 2020). Erişim Adresi: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Wu, X., Ramesh, M. ve Howlett, M. (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research Design and Methods (3rd. ed.)*. London: Sage Publications.

ADMINISTRATIVE CAPACITY AS A ENABLING FACTOR IN TACKLING COVID- 19: REFLECTIONS FROM GOVERNMENT EXPERIENCES

Extended Abstract

Aim: This study focuses on the enabling role of governments' administrative capacity levels in a successful and effective tackling with the negative effects of Covid-19 pandemic which is a wicked problem. In the literature, which focuses to tackle wicked problems, operational strategies such as coordination, collaboration and networking processes, collaborative leadership styles are emphasized. However, a number of enabling or challenging factors can play a role in the success level of various operational strategies tackling wicked problems. Therefore, it is necessary to show what these factors are and their roles in tackling problems. In some studies, emphasis is placed on enabling structures and processes such as governance and administrative skills (Head & Alford, 2015; Termeer et al., 2015). But the concept of administrative capacity, which can be considered as a factor that enables to tackle wicked problems, is usually ignored. In this regard, considering the administrative capacity as an enabling factor in the tackling wicked problems constitutes the theoretical contribution of the study. Demonstrating what administrative capacity sub-dimensions should be built by decision-makers and practitioners in the tackling Covid-19 pandemic is considered as a contribution to implementation.

Method(s): Case study method was used in the study. Qualitative data collection techniques including literature review and document review were used as data collection methods. In the literature review, the studies conducted on tackling the wicked problems or crises in the field of public administration, public policy, crisis management at the theoretical and practical level were examined. In the document review, reports of national and international institutions, expert opinions, articles, news and evaluations of country experiences about tackling the Covid-19 covering the period between March and July 2020 were used.

Findings: The theoretical finding of the study is about clarifying the role played by administrative capacity on the success of tackling wicked problems. It was observed that high administrative capacity level makes it easier tackling the Covid-19 pandemic, but on the contrary, the low capacity level makes it more difficult. In this regard, studies dealing with wicked problems should focus on administrative capacity as a factor that enables or complicates central-level operational strategies. This study also reached important practical findings regarding which administrative capacity sub-dimensions should be built by decision-makers and practitioners in tackling Covid-19 pandemics. The analytical, coordination, infrastructure, relational and social protection capacity levels in the sub-dimensions of administrative capacity play a major role in tackling the medical and social-economic effects of Covid-19. First, a high level of analytical capacity is needed to obtain and analyze the information necessary to deal with the uncertainty and complexity of Covid-19. This need has revealed the necessity of governments to work with experts outside the bureaucratic mechanism such as scientists and scientific boards. Second, the tackling Covid-19 has shown how important it is for governments to invest in health and technological infrastructure. Third, it reminded decision makers and practitioners how important it is to increase the horizontal and vertical coordination and collaboration capacity for a more coordinated and effective tackling Covid-19. Fourth, it demonstrated that the legitimacy and trust building of political leaders and government agencies played a key role in tackling Covid-19. Finally, it has been revealed that the investments made by governments in social protection systems play a very important role in tackling with the social-economic effects of the pandemic.

Conclusion: Based on government experience, it has been concluded that the Covid-19 pandemic is a wake-up call to governments to increase their administrative capacity in tackling pandemics and other wicked problems. After 1980, global neo-liberal policies and reforms led to a decrease in both the scope of the activity and the administrative capacity level of the state. The 2008 financial crisis had started the process of re-strengthening the state in terms of scope and capacity.

It can be said that the Covid-19 pandemic will speed up this process even more. Will this process end the neo-liberal model? Will it revive the welfare state model? Or will this process be limited to a pandemic? The answer to these questions will appear in the coming years.

