

Derleme Makale / Review Article

İDARİ KAPASİTENİN ANLAMI VE ÖNEMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME¹

Salih Özgür SARICA*
Muhittin ACAR**

Öz

Bu makalenin ana amacı, idari kapasiteye ilişkin olarak İngilizce dilinde yazılmış eserlerde öne çıkan hususların incelenmesi ve değerlendirilmesi suretiyle ilgili alandaki Türkçe literatüre katkı yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda, çalışma üç ana başlık çerçevesinde ele alınmaktadır. Çalışmanın birinci başlığında idari kapasite kavramıyla ilgili çeşitli tanımlara yer verilmektedir. Ayrıca, kavramın yaygın biçimde kabul edilen ve benimsenen bir tanımının olmamasının sebepleri ve sonuçları kısaca tartışılmaktadır. Çalışmanın ikinci başlığında, idari kapasitenin önemine dair mevcut literatürdeki görüş ve değerlendirmeler ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Son başlık ise, idari kapasitenin anlamı ve önemine ilişkin tartışma, idari kapasitenin sınırlarına ilişkin yeni sorular ve idari kapasitenin ölçülmesi meselesiyle sürdürülmektedir. Yazı, kısa bir değerlendirme ile sona ermektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Kapasite, Kurumsal Yetkinlik, Kapasite Geliştirme, Yönetişim Kalitesi.

¹ Bu çalışma Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Muhittin Acar danışmanlığında Salih Özgür Sarıca tarafından "Türkiye'de İdari Kapasite: İller Üzerine Bir Değerlendirme" başlığı ile tamamlanarak 01.07.2020 tarihinde savunulan Doktora tezinden türetilmiştir.

* Öğr.Gör.Dr., Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sozgursarica@hitit-edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1073-7466>

** Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, acar42@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0002-0422-5034>



AN ESSAY ON THE MEANING AND IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE CAPACITY

ABSTRACT

The chief purpose of this article is to contribute to the Turkish-language literature on the relevant field by way of examining and evaluating key issues predominantly emerging in English-language studies related to administrative capacity. Toward this end, in the first section of the paper, various definitions of the concept of administrative capacity are provided. In addition, the reasons for and consequences of the lack of a widely accepted and adopted definition of the concept are briefly discussed. In the second section of the paper, views and assessments gleaned from the existing literature concerning significance of administrative capacity are examined in underlying parts. In the third section, the debate about meaning and importance of administrative capacity continues with new questions related to boundaries of administrative capacity, along with the issue of how to measure it. The article ends with a brief concluding section.

Key Words: *Administrative Capacity, Institutional Capability, Capacity Development, Governance Quality.*

GİRİŞ

Kamu yönetiminin yapılanma ve işleyişinin rasyonel bir temele oturtulmasına ve böylece kamu hizmetlerinin yeterli, etkili ve dengeli bir biçimde üretimi ve sunumuna ilişkin arayışların dünden bugüne bazı bölgelerde ve ülkelerde daha belirgin ve yoğun olsa da, esasen dünya çapında kesintisiz bir biçimde sürdüğünü söylemek mümkündür. Bu minvalde, modern kamu bürokrasileri genel kuruluş esasları ve performansları bakımından bir bütün halinde incelemeye ve reforma tabi tutulabildiği gibi, bütçe, mevzuat ve personel gibi unsurlar ile liderlik, kültür ve etik gibi temalar çerçevesinde farklı değerlendirme ve değişikliklere de konu edilebilmektedir. Başka bir ifadeyle, hem genel (makro), hem de spesifik (mikro) düzlemlerde yürütülen çalışmalar söz konusudur.

Son yıllarda arttığı gözlemlenen ‘kapasite’ ve ‘kapasite geliştirme’ odaklı teorik ve pratik çabaların en azından bir bölümünü, mikro ve makro meseleleri birlikte ve bütüncül bir biçimde ele alma girişimleri şeklinde nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Örneğin, Farazmand (2009)’a göre idari kapasite, kurumsal bir sistemin kamusal işlerinin yürütülmesini, politik kararlar almasını ve kamusal iradenin eyleme dönüştürülmesini içeren geniş bir kavramdır. Hanson ve Sigman (2013) açısından idari kapasite; politika geliştirmenin yanı sıra, kamusal mal ve hizmetleri üretme ve sunma kabiliyetini de ihtiva etmektedir. Etkili siyasa döngüsünü, teknik yeterliliği, güvenilir ve profesyonel devlet görevlilerini, izleme ve eşgüdüm mekanizmalarını ve devletin topraklarına ve toplumsal gruplarına etkili bir şekilde ulaşımını gerektirmektedir. Dolayısıyla, makul bir bütünlük çerçeve, kapasite geliştirme çabalarının daha tutarlı olmasını sağlayacaktır (Milio, 2007: 434). Nitekim bu çalışmada idari kapasite, daha ziyade kamu sektörü bağlamında ele alınmakta ve bir ‘şemsiye kavram’ şeklinde tasavvur edilmektedir.

Ancak, geçmişten günümüze farklı dönemlerde ve bağlamlarda gündeme gelişi, değişik disiplinlerden ve kurumlardan katkılarla gelişimi göz önünde tutulduğunda söz konusu çabaların geniş bir kavrayış birliğini yansıttığını söylemek henüz mümkün gözükmemektedir. Biraz da bu sebeptendir ki, muhtelif araştırmacılar mevcut halin tespiti ve tenkidini mühim bir vazife olarak telakki etmişlerdir. Örneğin, Addison (2009: 9) kavramın belli dönemlerde, farklı aralıklarla ortaya çıkmasına ve herhangi bir araştırma alanının merkezinde yer almamasına ilişkin dinamiklerin mevcut duruma etkisine dikkat çekmektedir.



Aynı yazar, literatürde idari kapasite kavramına ilişkin geniş bir kabul ve uzlaşa bulunmamasını, idari kapasiteyi doğrudan gözlemlenimin imkânsızlığına, tanımlanmasını güçleştirecek derecede soyut ve örtük vasıfta olmasına atfen açıklamaktadır (Addison, 2009: 6-7). Rozen (2013), idari kapasitenin dinamik, karmaşık ve çok boyutlu niteliğinin ortaya çıkardığı güçlükler vurgu yapmaktadır. Jreisat (2012: 147) ise, idari kapasitenin temel unsurlarına dair bir fikir birliği bulunmayışının idari kapasitenin nasıl ölçüleceği ve geliştirileceğine dair bilgi üretme ve edinme süreçlerini olumsuz etkilediği kanaatindedir.

Yukarıda özetlenerek aktarılan gözlem ve değerlendirmeler, idari kapasitenin anlamı ve önemine dair inceleme ve tartışmalara duyulan ihtiyacın sürdüğünü göstermektedir. Nitekim bu alanda İngilizce literatürde gerek araştırmacılar gerekse kurumlar tarafından kavramsal analizlerin yapıldığı çalışmalarda öne çıkan hususların titizlikle incelenmek ve özlüce tartışılmak suretiyle Türkçe literatüre kazandırılması mevcut çalışmanın ana amacını oluşturmaktadır. Konuyla ilgili son yıllarda yapılan çalışmalarda kavramsal tartışmaların yerini ölçüme yönelik ampirik girişimlerin aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla Türkçe literatürde ölçüme yönelik ampirik çalışmaların da yaygınlaşması için görece geç kalınmış bir kavramsal zemin sunulması hedeflenmektedir. Anılan doğrultuda, izleyen başlıkta idari kapasite ile ilgili çeşitli tanımlara yer verilmekte, kavramın yaygın biçimde benimsenen genel bir tanımının olmamasının sebepleri ve sonuçlarına değinilmektedir. Çalışmanın ikinci başlığında, mevcut literatürde idari kapasitenin önemine dair yer verilen görüş ve değerlendirmeler ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Üçüncü başlıkta ise, idari kapasitenin anlamı ve önemine ilişkin tartışma, yeni sorular ile sınır ve ölçüm meselelerini kapsamak suretiyle sürdürülmektedir. Yazı, kısa bir değerlendirme ile sona ermektedir.

1. İDARİ KAPASİTENİN ANLAMI

Çalışmanın bu başlığının da açıkça işaret ettiği üzere, bu bölümde idari kapasitenin anlamına odaklanılmakta, literatürde mevcut idari kapasite tanımlarından bazı örnekler verilmekte, kavramlaştırmaya ilişkin uzlaşa eksikliğinin nedenlerine ve yansımalarına değinilmektedir.

Esasında gündemdeki konu bir yönüyle, sosyal bilimler alanında araştırma ve eğitim yapanların sıklıkla karşılaştığı 'tanım çokluğu ve çeşitliliği' meselesinin

idari kapasite kavramına yansımından ibarettir. Başka bir anlatımla, üzerinde uzlaşılan, yaygın biçimde benimsenen bir tanıma sahip olamama hali, idari kapasite kavramına özgü bir durum ya da sorun değildir. Buna karşın, idari kapasitenin kavramsallaştırılmasında farklı yaklaşımların bulunduğu ve dolayısıyla üzerinde uzlaşılan bir tanıma rastlamanın mümkün olmadığı tespiti farklı yazarlarca mütemediyen dile getirilmektedir (Örneğin bkz. Cairns, Harris ve Young, 2005: 873-874; Christensen ve Gazley, 2008: 267-268; Eisinger, 2002: 117; Svensson vd., 2020).

Sosyal bilimlerde kavramlaştırma bahsinde sıkça karşılaşılan bir başka husus idari kapasite bağlamında ele alınacak olursa, söz konusu kavramın içeriğinde zaman içinde yaşanan değişimin ötesinde, hangi kavramın devamı ya da ikamesi olduğuna dikkat çekilebilir. Örneğin, Birleşmiş Milletler, kalkınma ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak idari sistemlerin iyileştirilmesi, özellikle de planların, programların ve projelerin uygulanabilirliğinin sağlanması ve idari modernizasyonun önündeki engellerin kaldırılması çabalarını ifade ve izah etmek için uzunca bir süre idari yetenek (*administrative capability*) kavramını tercih etmiştir (Caiden, 1973: 334; Honadle, 1981: 577). Günümüzde ise belirtilen kavramın yerini neredeyse tümüyle idari kapasite (*administrative capacity*) kavramı almıştır.

Öte yandan, idari kapasitenin kavramlaştırılmasında yaşanan temel zorluklar bahsinde, konuyla ilgili-ilişkili kavramların çokluğunu bilhassa zikretmek lazımdır. Bu bağlamda, *devlet kapasitesi*, *hükümet kapasitesi*, *yürütme kapasitesi*, *kamu sektörü kapasitesi*, *bürokratik kapasite* ve *kurumsal kapasite* gibi kavramların sıklıkla idari kapasite kavramıyla birlikte, çoğu kez de onunla eşanlamlı olarak kullanıldığı önemle vurgulanmalıdır. İlintili olarak, disiplinler öncelik ve merceklerin, idari kapasite kavramının tanımlanması ve konumlanmasında farklılıklar oluşturduğuna dikkat çekilmelidir. Örneğin, kırılgan devletler (*fragile states*), ya da başarısız devletler (*failed states*) kategorilerine dair siyaset bilimcilerce veya uluslararası ilişkiler uzmanlarıncaya yürütülen araştırma ve tartışmalarda devlet kapasite kavramının idari kapasite kavramına nazaran daha sık kullanılması sürpriz sayılmamalıdır. Benzer biçimde, kamu kuruluşları, özel şirketler ve sivil toplum örgütlerinin yapılanma ve işleyişinin aynı ilkeler ve kurallar ışığında düzenlenip, değerlendirilebileceğini savunan yaklaşımların, kamu sektörü kapasitesi ya da idari kapasite yerine, kurumsal kapasite kavramını tercih



etmesi anlaşılır bir durumdur. Özetle devlet, hükümet, yürütme, kamu sektörü, bürokrasi, kurum, yerel yönetim vb. ifadelerle kullanımdan kaynaklı olarak farklı organizasyon düzeyi belirlenirken, koordinasyon, altyapı, liderlik, analitik vb. ifadelerle kullanımda organizasyonun işlevi ön plana çıkartılmaktadır (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019). Zaman zaman kapasite ifadesinin tek başına kullanımı da söz konusudur. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi yaygın kullanımı da dikkate alındığında idari kapasitenin (administrative capacity) bir çatı kavram olarak kullanımı tercih edilmiştir. Buradaki kapasite ifadesi etimolojik olarak Fransızca “alabilme ya da yapabilme gücü” anlamında kullanılan “capacité” kelimesinden türemektedir. Dolayısıyla kavramın kabiliyet ve yetkinlik anlamında kullanıldığını belirtmek gerekmektedir. “İdari” ifadesi ise Arapça yönetme anlamına gelen “idāra” kelimesinin sıfat haline getirilmesiyle yönetsel ya da yönetime ait anlamıyla kullanılmakta ve burada kamu yönetimi kastedilmektedir.

İdari kapasiteyi tanımlamaya yönelik çabalarda gözlemlenen bir başka sorun, kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiğiyle, içerdiği unsurların hangilerine ne ölçüde vurgu yapıldığıyla ilgilidir. Örneğin, bazı tanımlar örgütsel kaynaklara atıfta bulunurken, kimileri organizasyonun performansı ile ilgili olabilmektedir. Farklılıkların bir kısmı, girdi, çıktı, kaynak, süreç ve yönetim sistemine atfedilen anlamların değişkenlik sergilemesinden neşet etmektedir (Mihaescu ve Tapardel, 2013). Nitekim tanımlardaki bu ve benzeri farklılıklar ve uyum eksiklikleri birçok araştırmacı tarafından gözlemlenmiştir (Örneğin bkz. Christensen ve Gazley, 2008; Gargan, 1981; Honadle, 1981).

İdari kapasitenin dar veya geniş anlamda kullanımına da burada kısaca değinilmelidir. Örneğin, kamu kesiminde idari kapasite geniş anlamda ‘yönetimin finansal, beşeri, fiziki ve bilgi kaynaklarını düzene sokma, geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti’ olarak tanımlanmaktadır (Hou vd., 2003: 15; Christensen ve Gazley, 2008: 267). İdari kapasitenin icrai karar vermenin ve mevcut sorunlarla başa çıkmanın yanı sıra, geleceğe yönelik stratejik karar vermeyi de içerdiği öne sürülmektedir (Rozen, 2013: 391). Dar anlamda idari kapasite ise, ‘yönetimin tüm kademelerinde nitelikli, yetenekli ve motive edilmiş beşeri ve diğer kaynakların bileşimi’ şeklinde tanımlanmaktadır.

Bununla birlikte, idari kapasite kavramı ekseninde yürütülen tartışmalarda dikkate alınan yönetsel boyutların farklılıklar arz ettiği de gözlemlenmektedir.

Örneğin, idari kapasite, kimi yazarlarca yönetim organları çerçevesinde (Nelissen, 2002) ya da örgütlenme biçimine bağlı olarak (Mihaescu ve Tapardel, 2013: 672) değerlendirilirken, başka bazı yazarlar (Milio, 2007: 430) beşeri unsura dikkati çekmektedir. Bunun dışında kavram, 'demokratik yönetim sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneği' olarak değerlendirilebildiği gibi (Ingraham, 2007: 3; Jreisat, 2012), 'kamu görevlilerinin takdir yetkisini ve doğrudan davranışlarını kısıtlayan resmi kurallar' (Hou vd., 2003) çerçevesinde de ele alınabilmektedir. Ayrıca, Dünya Bankası'nın kabulü esas alındığında idari kapasite, 'karmaşık süreçleri ve etkileşimleri yönetme şeklinde' de ifade edilebilmektedir (Mihaescu ve Tapardel, 2013).

Yukarıda aktarılanlara ilaveten, idari kapasite kavramıyla ilgili olarak farklı yazarlar ve kurumlar tarafından geliştirilen tanımlardan bazılarını Tablo 1'de yer verilmektedir

Tablo 1. İdari Kapasite Tanımları

Kaynak	İdari Kapasite Tanımı
Honadle (1981)	Değişimi öngörme ve planlama, karar alma ve politika yapma, politikaların uygulanması için programlar geliştirme, kaynak yaratma ve kullanma, kaynakları yönetme ve gelecek planlamaya yönelik faaliyetlere değer verme kapasitesi.
Skowronek (1982)	Bir devletin faaliyet tarzını, yani örgütsel yapıyı, kurumları birbirine bağlayan prosedürel rutinleri ve personelin entelektüel yeteneklerini birbirine bağlayan üç boyutlu bir olgu.
Donahue, Selden ve Ingraham(2000)	Devletin politika ve program sorumluluklarının yerine getirilmesini desteklemek için kaynaklarını geliştirme, yönlendirme ve kontrol etme kabiliyeti.
Polidano (2000)	Devletin kalıcı mekanizmalarının politikaları uygulama, hizmet sunma ve karar vericilere politika tavsiyesi sağlama becerisi.
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, (UNDP, 2008)	Bireylerin, kuruluşların ve toplumların, kendi gelişim hedeflerini zaman içinde belirleyip başarma yeteneklerini elde ettikleri, güçlendirdikleri ve sürdürdükleri süreç.



Lodge ve Weigrich (2014)	Kamu bürokrasilerinden beklenen, problem çözmeyi kolaylaştıran ve katkıda bulunabilen beceri ve yetkinlikler dizisi.
OECD, (Avrupa Komisyonu, 2014)	Örgütsel, yapısal ve teknik sistemlerin toplamı ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verecek politikalar oluşturan ve uygulayan bireysel yetkinlikler.
Cingolani ve Fazekas (2017)	Etkinlik, şeffaflık ve kapsayıcılığa ulaşmada gerekli uyumu mümkün kılan yapısal ve örgütsel özellikler.
Zhang (2018)	Kamu kurum ve kuruluşlarının evrensel kurallar ile uyumlu resmi düzenlemeleri makul bir şekilde oluşturması ve aktif ve etkili kamu politikalarının gerçekleştirilmesi yoluyla kamu yararını sağlama.

Bu noktada, idari kapasiteyi nitelendirmek için kullanılan kimi ifadeler yer vermek suretiyle idari kapasitenin önemine ilişkin tartışmalara geçmek isabetli olacaktır:

- İdarenin içsel becerisi ya da kara kutusu (Ingraham ve Donahue, 2000: 294),
- Yönetimin çekirdeği (Farzmand, 2009: 1016),
- Dinamik örgütsel süreç, kurumsal harekete geçme kabiliyeti (Goggin, Bowman, Leste ve O’Toole, 1990: 38).

2. İDARİ KAPASİTENİN ÖNEMİ

Daha önce açıklandığı üzere, bu başlıkta idari kapasitenin önemi hususunda mevcut literatürde öne çıkan değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu meyanda öncelikle vurgulanmalıdır ki, kamu kuruluşlarının üstlendikleri görevleri başarıyla yerine getirebilmeleri ve kamu hizmetlerini etkin bir biçimde sunabilmeleri için idari kapasitelerinin yeterli olması gerektiği hususunda araştırmacılar ve uygulamacılar arasında geniş bir mutabakat mevcuttur. Örneğin, Farzmand (2009) herhangi bir kamusal faaliyetin, idari kapasite olmaksızın etkili bir şekilde gerçekleştirilemeyeceğini öne sürmektedir. Caiden (1973) ise toplumların büyük çaplı yapı ve projeleri hayata geçirebilmesini kurumların idari kapasitesine

dayandırmaktadır. Mihaescu ve Tapardel (2013) idari kapasitenin günümüzde (yeniden) ön plana çıkmasını bazı gelişmelere dayandırmakta ve bunların başlıcalarını ekonomiler ve bireyler için idari kapasitenin öneminin artması, idari reform girişimleri ile Avrupa Birliği'nin idari kapasitenin geliştirilmesindeki rolü şeklinde sıralamaktadır. Özetle, kamu politikalarının etkin bir şekilde uygulanması, ekonomik kalkınmanın sağlanması, toplumsal çatışmaların önlenmesi ve terörle başarılı bir şekilde mücadele edilmesi, ulusal ve yerel düzeyde refahın ve demokrasinin gelişmesi gibi birçok önemli konu idari kapasite ile ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, bunların bazılarına daha yakından bakmakta yarar vardır.

İdari kapasite, kurumsal performans için kritik ön koşullardan biri addedilmekte, yeterli düzeyde idari kapasite mevcut değilse, kamusal işlerde yüksek performansın söz konusu olamayacağı iddia edilmektedir. İdari kapasitenin, politika uygulama süreçlerini önemli ölçüde şekillendirdiği düşünülmekte ve düşük idari kapasitenin olumlu politika çıktılarına ulaşmanın önünde ciddi bir engel olduğu değerlendirilmektedir (Pressman ve Wildavsky 1973; O'Toole ve Montjoy, 1984; Park ve Matkin, 2021). Zira idari kapasite kamu örgütlerinde stratejik hedeflere ulaşma yolunda yapısal bir araç olarak tasavvur edilmekte, kamusal işleri yerine getirme kabiliyetinin yanı sıra gücün kullanımını etkileyen mekanizmalar sunmaktadır (Farazmand, 2009: 1013). İdari kapasitenin, hem kamu politikası başarısının elde edilmesinde hem de politika fiyaskolarının önlenmesinde gerekli olduğu düşünülmektedir (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019). Keza Meier (1994), ortaya koyduğu politika değişim modeline idari kapasiteyi önemli bir değişken olarak dâhil etmiştir. Benzer biçimde, kamu politikalarının zaman içinde kurumsallaşmasına veya değişimine odaklanan birçok etkili çalışmada, temel açıklayıcı bir değişken olarak idari kapasitenin önemine dikkat çekilmektedir (Addison, 2009: 5). Ayrıca Van Wolleggem (2020) çalışmasında idari kapasite düzeyinin politika uygulama becerisini artırdığını tespit etmektedir. Özetlemek gerekirse; yönetimin etkili bir performans sergilemesinin kendiliğinden gerçekleşmediği, bunun için idari kapasitenin gerekli olduğu, idari kapasitenin yetersiz olması durumunda yönetsel performansın da düşük kalacağı, arzulanan düzeye ulaşamayacağı öne sürülmektedir (Donahue vd., 2000; Ingraham, 2007: 6; Jreisat, 2012: 150-151).



Öte yandan, idari kapasitenin, ülkelerin ekonomik kalkınmasında önemli bir etken olduğu da dile getirilmektedir. Politik ve ekonomik kalkınmanın devlet merkezli analizlerinde idari kapasite, ekonomik kalkınmanın belirleyicisi olarak görülmektedir (Addison, 2009: 12). Acemoğlu, Garcia-Jimeno ve Robinson (2015: 2365)'a göre, idari kapasitenin eksikliği ekonomik kalkınma önünde bir engeldir, çünkü zayıf kapasite, gelecekteki kamu mallarına potansiyel yatırım miktarını azaltabilmektedir. Ayrıca bölgesel ve yerel düzeylerde idari kapasitesi zayıf olan devletlerin, fonların yanlış yönetilmesiyle, hatta bunlara erişimle ilgili ciddi sorunlar yaşama olasılığı bir hayli yüksektir (Milio, 2007: 429). Park ve Matkin (2021), idari kapasite ile kar amacı gütmeyen kuruluşların finansal sürdürülebilirliği arasında olumlu bir ilişki tespit etmektedir. Gerçekten de uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları ve fon yöneticileri yatırım tercihlerini ortaya koyarken, ülkelerin kırılgan bir ekonomiye sahip olup olmadıklarını değerlendirirken, kamu yönetimini yönlendiren yasal-yapısal çerçevenin ve idari kapasitenin mevcut durumunu hesaba katmaktadırlar. Nitekim uluslararası kalkınma literatüründe de benzer görüşler mevcuttur. Monterey ve Johannesburg'daki Birleşmiş Milletler konferansları idari kapasitenin önemini vurgulamıştır. Yardım Etkinliğine İlişkin Paris Deklarasyonu, kapasite konusuna özel bir öncelik vermiştir. Dünya Bankası, idari kapasite yetersizliğini kalkınmada önemli bir eksiklik olarak nitelemiştir. Kalkınma alanında faaliyetler yürüten kimi uluslararası kuruluşlar ise, idari kapasite oluşturma maliyetinin, tüm harcamaların en az dörtte birini oluşturabileceğini hesaplamıştır (Morgan, 2006: 7).

İdari kapasitenin kamu görevlilerinin davranışları üzerinde etkili olabileceğine yönelik birtakım argümanlar da bulunmaktadır. Örneğin, Huber ve McCarty (2003: 487)'ye göre düşük idari kapasite, bürokratların mevzuata uyum sağlama konusundaki güdülerini azaltmakta, karar vericilerin istekleri doğrultusunda hareket etmelerini zorlaştırmaktadır. Carpenter (2001), idari kapasitenin, bazı bürokratların politikacılardan bağımsız hareket etme ve kendi program tercihlerini uygulama becerisine, böylece zaman içinde bürokratik özerkliğe dönüşmesine yönelik önemine vurgu yapmaktadır. Buna göre, artan kapasite, güçlü orta düzey yönetim yapıları, liyakatlı işe alım ve kariyer sistemleri, sosyal örgütlerle ağbağların kurulması gibi bürokrasi içindeki örgütsel faktörlerin etkileşiminin bir sonucudur (Addison, 2009: 18).

İdari kapasite aynı zamanda demokratik yönetim anlayışına da katkı sağlamaktadır. Halkın iradesinin kurumsal düzlemde yansıtılması, vatandaşlık teorisinin uygulamada hayat bulması, eşitlik ve tarafsızlık ilkesinin hâkim olması kurumların etkili işleyişine bağlıdır ve etkin kurumsal yapılar güçlü idari kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Yerel demokrasi bağlamında da idari kapasitenin önemi dile getirilmektedir. Rozen (2013: 395)'e göre katılım, özerklik ve verimlilik gibi yerel demokrasi ilkelerinin uygulamaya yansıtılması ancak uygun ve yeterli bir idari kapasite ile mümkündür. O'Donnell (1993), Latin Amerika'daki çalışmasının sonucu olarak, yerel yönetimler arasında idari kapasite bakımından gözlemlenen dengesiz dağılımın, yerel demokrasinin kalitesinde farklılaşmaya yol açtığını savunmuştur (Aktaran, Acemoğlu vd., 2015: 2387). Juan Linz ve Alfred Stepan'a göre modern demokrasi, emir-komutayı sağlamak, norm düzeni ve mali kaynak elde etmek için etkin bir kapasiteye ihtiyaç duymaktadır. Devletin, politikalarını uygularken topluma nüfuz edemeyeceği yerde demokrasi pekiştirilemeyecektir (Soifer ve vom Hau, 2008: 219). Gerçekten de zorlayıcı ve düzenleyici kurumları topluma ulaşamayan bir devlet, halkın günlük hayatını şekillendirmede doğal bir güç olarak görülme vasfını geliştirememektedir (Loveman 2005; Soifer ve vom Hau, 2008: 219). Bununla birlikte resmi ve gayri resmi kurumlar arasındaki boşluk, idari kapasitenin oluşumunu ve gelişimini olumsuz etkileyebilmektedir (Incaltarau vd., 2020). Ayrıca, düşük idari kapasite, yasama faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinin önünde ciddi bir engel teşkil etmekte, siyasi denetim ve reform kabiliyetini azaltarak demokrasiyi sekteye uğratabilmektedir (Addison, 2009: 7). Diğer yandan Ma ve Rubin (2019: 278)'in ifadesine göre (özellikle Kıta Avrupası'nda) iç ve dış tehditlere karşı etkili bir şekilde oluşturulmuş temsili organların, alternatif düzenlemelere sahip güvenilir demokratik kurumların varlığında idari kapasite kendiliğinden oluşabilmektedir.

Tüm bunların yanında, literatürde yetkin bürokrasiye sahip ülkelerin daha az sosyal çatışma yaşadığı, (Hendrix, 2010: 277), düşük kapasiteye sahip ülkelerde bölgesel çatışmaların daha yaygın olduğu öne sürülmektedir (Acemoğlu vd., 2015: 2382). Ayrıca mevcut idari kapasitenin istenen etkileri üretebilmesini için de siyasi istikrar ve denge hayati önem taşımaktadır (Incaltarau vd., 2020). Bir diğer husus toplumsal adaletin sağlanmasında idari kapasitenin olası rolü ile ilgilidir. İdari kapasitenin sosyal eşitliği sağlama konusunda önemli fonksiyonları olabileceği dile getirilmektedir. Sosyal hizmetlerin çağdaş devletler açısından önemi göz



önüne alındığında, sağlıklı ve istikrarlı bir sosyal hizmet anlayışı ve uygulaması için kurumların idari kapasitesinin asgari yeterlilikte olması gerektiği daha iyi anlaşılacaktır. Bununla birlikte, idari kapasitesi yüksek olan bazı ülkelerin sosyal adaleti daha çok gözetmesi gibi bir durum söz konusu olsa da yüksek kapasiteli devletlerin otomatik olarak sosyal eşitlikçi bir yapıda olmayabileceğini de dikkate almak lazımdır. Örneğin, İskandinav ülkelerine nazaran daha az sosyal eşitlikçi olsa da, ABD'nin idari kapasitesi onlardan daha düşük değildir (Fortin, 2010: 662-663).

Diğer taraftan, idari kapasite, Avrupa Birliği'nin entegrasyon sürecinde üye veya aday ülkelerin kamu yönetimlerine ilişkin yaptığı değerlendirmelerde dikkate aldığı bir husustur. Nitekim AB genişleme sürecinin yönetimi, 'topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması için ihtiyaç duyulan kurumların oluşturulması' meselesine, dolayısıyla idari kapasiteye veya kurum inşasına odaklanmıştır. Adayların AB'nin çok-düzlemli yönetim sisteminde işlevsellik sergileyecek yeterlikte idari kapasiteye sahip olduklarını göstermeleri gerektiğinden, idari yapıların gelişimi de bir katılım koşulu haline gelmiştir (Dimitrova, 2002: 178). Dolayısıyla üye ve aday devletler, AB mevzuatının, direktiflerinin ve kararlarının zamanında uygulanmasını sağlamak, AB tarafından sağlanan bütçe araçlarını etkin bir şekilde yönetebilmek için yeterli düzeyde idari kapasiteye sahip olmalıdırlar (Verheijen, 2000: 10-11). Genel idari kapasite kriterleri, ilk olarak Haziran 1993'te Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi sonuçlarında, Avrupa Birliği (AB) üyelik kriterlerinin tanımlanması ve operasyonel hale getirilmesi bağlamında geliştirilmiştir (Verheijen, 2000: 9). Bunu Aralık 1995'te, Madrid Avrupa Konseyi'nin idari yapıların düzenlenmesine yönelik kararları izlemiştir. 1997'de ortaya çıkan ve adaylar hakkında görüşler içeren Gündem 2000'de idari kapasite, katılım için ilk üç Kopenhag kriterinin bir parçası haline gelmiştir (Dimitrova, 2002: 179-180). İdari kapasitenin genişleme sürecinde önemli bir konu olarak kabul edilmesinin bir başka göstergesinin Beyaz Kitap'ta idari kapasiteye yapılan göndermeler olduğu ifade edilmektedir (Verheijen, 2000: 13-15).

Nihayet, küreselleşme süreciyle birlikte idari kapasitenin öneminin daha da arttığı yönünde görüşler mevcuttur. Örneğin, Rozen (2013: 391)'e göre, günümüzün küresel çaplı krizleri (iklim değişikliği, salgınlar, terörle mücadele, siber

güvenlik vb.) ile etkin bir şekilde başa çıkmada ‘yetenekli kurumların’ varlığı zaruri hale gelmiştir. Bir başka ifadeyle daha yüksek idari kapasiteye sahip kuruluşlar, krizleri erken aşamalarında daha iyi yakalayabilmekte ve gelişen unsurları etkili yönetebilmektedirler (Zhang vd., 2020). Farazmand (2009: 1009) ise, küresel düzeyde karşılaşılan zorlukların çok fazla ve karmaşık olmasına, çevresel koşulların hızla değişmesine dikkat çekerek, dünya çapında idari kapasitenin ve yönetim kalitesinin geliştirilmesine duyulan ihtiyaca vurgu yapmaktadır.

3. İDARİ KAPASİTENİN SINIRLARI VE ÖLÇÜMÜ: YENİ SORU(N)LAR

Bu başlık altında, idari kapasitenin sınırları ve sınırlılıkları ele alınmakta, idari kapasitenin ölçülmesi ve geliştirilmesi ekseninde literatürde tartışılan kimi soru(n)lara yer verilmekte, idari kapasitenin çıktı, girdi ve süreç olarak ele alınmasıyla ilgili başlıca hususlara değinilmektedir.

Öncelikle not edilmelidir ki, idari kapasitenin önemi ve anlamına dair tartışmaların daha iyi anlaşılabilmesi ve ölçüm girişimlerinin başarılı olabilmesi için kamu sektörünün nerede başlayıp nerede biteceğine karar vermek, yani sınırlarını belirlemek gerekir (Polidano, 2000: 809). Yönetim bağımlı değişken mi yoksa bağımsız değişken midir? Her ikisi ise, bunlar nasıl ve ne ölçüde ayırt edilebilir? Örgütlerin, idari faaliyetlerinin ve parçası oldukları idari sistemlerin sınırları nelerdir? (Caiden, 1973: 335-336) İdari kapasite, bir araç mı yoksa nihai bir sonuç olarak mı görülmelidir? (Morgan, 2006: 4) Caiden ve Morgan’ın yönetimin yetkinliği ve idari kapasitenin sınırlarıyla ilgili olarak ortaya attığı sorular halen geçerliliğini korumaktadır. Zira literatürde idari kapasitenin sınırları ile ilgili farklı bakış açıları gözlemlenmektedir. İdari kapasitenin bir araç mı, örgütsel çıktı mı, ya da bir aracı değişken mi olduğuna yönelik sorgulamanın karşılığında göre gösterge seçimleri ve ampirik çalışmalar da farklılaşabilmektedir.

İdari kapasite oluşturma ya da geliştirmeye yönelik literatürde dikkat çeken dikotomilerden biri, idari kapasitenin, kaynak (girdi) çekme yeteneği olarak mı, yoksa tüm sistemin etkin işleyişi olarak mı tanımlanacağı ile ilgilidir (Honadle, 1981: 577). Keza yönetişimin kalitesini değerlendirmede girdiler, süreçler ve çıktılar şeklinde farklı yaklaşım türleri karşımıza çıkmaktadır (Fukuyama, 2013: 4). Benzer biçimde, ‘kapasite inşası ile ilgili reçete sunan literatür’ kapasiteyi ‘bağımlı değişken’ olarak ele alıp, idari kapasitenin kurucu unsurları üzerinde fikir

birliği sağlamaya çalışırken, ‘uygulamaya yönelik analitik literatür’ ise kapasiteye ‘aracı değişken’ muamelesi yapmakta ve faaliyet sonuçlarının açıklanmasında yönetimin hangi yönlerinin daha önemli olduğunu ampirik olarak araştırmaktadır. Bir sistemi bütünsel ve dinamik olarak resmetme iddiasındaki ‘yönetişim teorisi’ ise performansa daha keskin bir şekilde odaklanmaktadır (Addison, 2009: 5-6). Doğrusal bir ilerlemeye dayanan kapasite geliştirme çerçeveleri, kapasitenin hem bir araç, hem de bir çıktı olarak ölçülmesine izin vermektedir. Bu çerçevelerin varsayımı, gelişmiş kapasite ile daha iyi sonuçlar arasında doğrudan bir nedensellik bağı bulunduğudur (An, 2015: 17).

Bu noktada, idari kapasitenin sınırlarını, ‘kurumsal’ ve ‘işlevsel’ olarak adlandırabileceğimiz iki yaklaşım açısından düşünmek yararlı olacaktır (Polidano, 2000: 818). Kurumsal yaklaşım, kamu sektörünün örgütlenme ve yönetilme biçimindeki iyi uygulama örneklerini gözetmektedir. Bütçe süreci, çok yıllık planlama mekanizmalarını içeriyor mu? Personelin liyakati var mı? Hizmet standartları veya performans göstergelerinin kullanımı var mı? Bu tür sorulara olumlu cevaplar, kamu sektöründe idari kapasitenin kanıtı olarak alınmakta ve tanımlar daha çok girdi yaklaşımı çerçevesinde şekillenmektedir (Polidano, 2000: 819). İşlevsel yaklaşım ise yönetimin ‘ne yaptığını’ ve ‘ne kadar iyi yaptığını’ sorarak işe başlamaktadır. Bu minvalde, örneğin, şu tür sorulara cevap aranmaktadır: Kamu harcamaları, bütçede belirtilen harcama önceliklerine göre mi yapılıyor? Yetkililer tarafından sağlanan politika analizi ve tavsiyenin kalitesi nedir? Belirli kamu hizmetlerinin kalitesi, diğer ülkelerdeki benzer hizmetlerle kıyaslanabilir mi? Bu şekilde, yapının işlevle eşdeğer olma riski önlenmektedir. Mesela, Polidano (2000: 819-820)’nun idari kapasite çerçeve analizi, kamu sektörünün ne şekilde örgütlendiği ile değil, neyi nasıl yaptığı ile ilgilidir, bu nedenle, idari kapasite endeks geliştirme çalışmasında fonksiyonel yaklaşımı esas almaktadır. İdari kapasite kompozit çalışmalarında fonksiyonel yaklaşım dolaylı olarak yönetim performansı üzerine odaklanmayı beraberinde getirmektedir.

3.1. Çıktı-Performans Olarak İdari Kapasite

Kamu yönetiminde idari kapasitenin yönetsel çıktı-performans olarak ele alınması gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır. Ampirik analizlere yönelik çalışmalarda kavram, sonuç göstergeleri üzerinden değerlendirilebilmektedir. Rotberg (2014: 513-514)’e göre yönetişimin çıktı yöntemiyle ölçülmesi, istenen

düzye de yönetsel performans sergilenip sergilenmediğini gösterebilmektedir. Anılan yazara göre, bu yaklaşım, bir yönetim sisteminin hangi kısmının iyi işlediğinin ya da yetersiz olduğunun değerlendirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, elde edilen bulgular ışığında iyi yönetişimin nasıl geliştirilebileceğine ve vatandaşların yaşam koşullarının nasıl iyileştirilebileceğine dair kritik kararlar alınabilmektedir. Rotberg, (2014: 511-513), idari kapasitenin ampirik değerlendirilmesinin kamuya açık nesnel veriler kullanılarak ve girdilerden ziyade çıktılar (sonuçlar) hesaba katılarak en iyi şekilde gerçekleştirilebileceğini ifade etmekte ve eğitim girdi ve sonuçlarının karşılaştırmasını örnek olarak vermektedir. Buna göre, uzmanlar eğitim girdilerine bakarak A ülkesinin B ülkesinden daha fazla eğitilmiş vatandaşa sahip olduğu sonucunu çıkarabilir. Ancak test sonuçları, yükseköğrenime geçiş gibi sonuç göstergeleri tam aksini ortaya koyabilecektir (Rotberg, 2014: 513). Bu savı destekleyen Lodge ve Weigrich (2014)'e göre, idari kapasite her ne kadar biçimsel yapı ve süreçlere dayalı olsa da belli bir çıktı ve performansı otomatik olarak ortaya koymamaktadır.

Nelissen (2002: 12-13) ise, etkin idari kapasiteye, performans, yönetim organlarının faaliyet yetenekleri ve faaliyetin gerçekleştiği bağlam açısından yaklaşmakta, bu yüzden potansiyelden ziyade performansı hesaba katmaktadır. Mutlak kaynakların ölçülmesinin aksine (Soifer, 2008), Fortin (2010: 654-655)'in önerisi de, kamu hizmet sunumunu destekleyen faktörleri ölçme, kamusal mal ve hizmetlerin niteliğinin ve kamusal kaynakların etkin bir şekilde kullanımının idari kapasite için bir türev ölçek (*proxy*) olarak değerlendirilmesi şeklindedir. Kocher'e (2010: 141) göre, sonuçları açıklamak aslında yalnızca kapasiteyi açıklamaktır; kapasite yetersizliği, onu açıklamakta kullanılan sonuçlardan (çıktılardan) analitik olarak ayrıştırılmaz. Yine Jreisat'a (2012: 145) göre, idari kapasite, performans ölçümü ve düzeltici faaliyetlerde bulunma yeteneği ile ölçülebilmektedir. Performansın değerlendirilmesi, verimliliği ve etkinliği artırmada evrensel bir yönetim aracıdır. Daha iyi yürütülen performans ölçümleri, idari kapasiteyi yönetim sistemine dâhil etmektedir. Bu perspektiften baktığımızda, idari kapasite kavramının genel anlamı, 'kamu hizmetlerini daha iyi sunma yeteneği' olarak karşımıza çıkmaktadır.

Boardman (2014: 522-524), kamu yönetimi araştırmalarının, ulusal politika sonuçlarını ele alması gerektiğini savunmaktadır. Buna karşılık, bir yönetimin

niteliği, sadece kapasitesi ve özerkliği açısından değil, aynı zamanda toplumun değerleri ve beklentileri açısından da değerlendirilmelidir. Doğru bir biçimde gözlemlendiğinde yönetsel girdi ve süreçler politika çıktılarının önemli öncülleri olabilir. Bu tarz bir girişimin, sadece politika sonuçlarını değil, aynı zamanda politika uygulamalarında örgütsel ve yönetsel varyasyonları anlamadaki önemini vurgulamasından dolayı daha geniş bir argüman oluşturduğunu belirtmek gerekir. Yine de süreçlerin iyi olması ve güçlü kapasiteye sahip olmak başlı başına bir sonuç değildir.

3.2. Girdi Olarak İdari Kapasite

Yönetişimin ölçülmesi konusundaki çalışmaların çoğu, çıktılardan ziyade girdileri incelemeyi daha kolay ve tatmin edici bulmuştur. Bu çalışmalar, idari kapasitenin değerlendirilmesinde yönetimlerin içsel kalitesini ele almayı tercih etmişlerdir (Rotberg, 2014: 514). Başka bir söyleyişle, yönetim kalitesine dair mevcut literatüre katkı yapan birçok araştırmacı tarafından ölçüm için tercih edilen göstergeler girdilerle ilgilidir. Örneğin, Fukuyama (2013: 13-17), çıktının (performansın), kendi başına bir idari kapasite ölçüsü olması yerine, sistemin kalitesini gösteren bağımsız bir değişken olarak bırakılmasının daha isabetli olabileceğini öne sürmektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri, sağlık ya da eğitim gibi alanlardaki çıktılarının yalnızca kamusal faaliyetlerden sonuçlarına dayanmıyor olmasıdır, kamu sektörünün, çevresiyle ve sonuç üretmek için uğraştığı toplumla etkileşim içerisinde bulunmasıdır. Örneğin, 1960'larda ABD'de eğitimin durumuna ilişkin olarak hazırlanan ünlü Coleman Raporu, eğitim çıktılarının, kamu sektörü eğitim girdilerinden çok, öğrencilerin ailesi ve arkadaşları gibi faktörlere daha fazla bağlı olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla, Fukuyama'ya göre, idari kapasite, yönetimin yerine getirmesi gereken amaçlardan farklı tutulmalıdır, zira yönetişimin kalitesi, hedeflenen sonuçlardan çok, kamu görevlilerinin bu hedefi yerine getirmedeki performansıyla ilgilidir. Kaldı ki, bir kez anlamlı çıktılar iyi yönetim kriteri olarak bir araya getirilmeye başlandığında, nerede ve ne zaman durulacağını bilmek zordur. Örneğin, onaylamadığımız politika tercihlerinden dolayı bir kurumun idari kapasite yetersizliğine sahip olduğu sonucuna varmak hatalı bir değerlendirme olabilecektir. Aynı şekilde, onaylamadığımız bir süreç sonucu başarıya ulaşan bir politika performansından ötürü kurumun idari kapasiteye sahip olduğu sonucuna varmak da uygun olmayacaktır. Dolayısıyla, sonuç ölçütleri, normatif içeriğinden kolayca ayrılamamaktadır.

Mizrahi (2009: 308-310)'ye göre ise, performans göstergelerinin idari kapasite ölçümü için uygun görülmemesinin birden çok sebebi bulunmaktadır. Öncelikle, performans, idari kapasitenin özellikle iyi olduğu ya da zayıflayabileceği yönler hakkında bilgi vermemektedir. Ayrıca, performans göstergeleri, nispeten iyi veya yetersiz bir performansın kapasitenin hangi bileşenine ya da türüne atfedilmesi gerektiğini açıklıkla ortaya koymamaktadır. Nitekim zayıf performans göstergeleri bize bu durumun kökenleri veya nedenleri hakkında çok az şey söylemektedir ki, sınırlı bilgiye dayalı olarak şekillendirilen kapasite geliştirme programlarının başarı olasılığı da kısıtlı olabilecektir. Diğer yandan, bir kurum veya kuruluş, performans göstergelerini geliştirebilmektedir, ancak hiçbir şey bu performans düzeyinin zaman içinde sürdürülebileceğini garanti etmemektedir. Performans göstergelerinden farklı olarak, idari kapasite ve kapasite geliştirme göstergeleri, kapasitenin artırılmasına yönelik olarak girilen reformların kurumsallaşması için yapılması gerekenleri ortaya koyarak, bunların sürdürülebilirliğine dair önemli ipuçları sağlamaktadır. Son olarak eklenmelidir ki, Fukuyama gibi Mizrahi de, kapasite geliştirme ve performans arasındaki ilişkinin doğrusal olmadığı, zira kamu kurumlarının, özel işletmelerin veya sivil toplum örgütlerinin performansının, kapasite artırımının ötesinde, çok sayıda faktörden etkilendiği görüşündedir.

Hanson ve Sigman (2013: 22-24)'a göre, kamu hizmetlerinin sonuçlarıyla ilgili ölçümler geniş kapsamı ve karşılaştırılabilirliği açısından caziptir, ancak bunlara dayanarak kapasiteyi değerlendirmek çeşitli problemleri beraberinde getirmektedir. İlk olarak, hükümet programları belirli politikaları ve dolayısıyla sonuçları önceliklendiremeyebilir. İkinci olarak, bu ölçümlerin kullanılması analitik gücü riske atabilir, çünkü bu tür sonuçlar ekonomik gelişme seviyesi, siyasi rejimin doğası veya uluslararası programlara katılım gibi bir dizi farklı faktöre atfedilebilir. Soifer (2012: 589-590) de kapasiteyi ölçmek için herhangi bir kamusal programın sonuçlarına dayanan bir ölçüm şeması geliştirmekten kaçınılması gerektiğini öne sürmektedir, çünkü böyle bir yaklaşım, çıktılar ile sonuçlar arasında doğrudan bir bağlantının her koşulda kurulabileceğini varsaymaktadır ki, bu gerçekçi bir perspektif değildir.

Bir devletin üstlendiği işlevler, o işlevleri etkin bir şekilde yürütme kapasitesinden farklıdır. Max Weber'in modern devlet tanımına göre bu ayırım

daha da önemli hale gelmektedir, çünkü Weber, faaliyetlerini yönlendiren sonuçları referans alarak devleti tanımlamanın mümkün olmadığını iddia etmektedir. Böyle bir örgüt, ancak kendine özgü olan araçlara atıfta bulunarak tanımlanabilir. Hakikaten, devletlerin hiç gerçekleştirmediği ya da her zaman gerçekleştirdiği herhangi bir faaliyet bulunmamaktadır (Jessop, 2008: 3; Graf, 2012: 27). Kapasite kavramı, sistemin belirli bölümlerinin, bürokratik performans veya sosyal sonuçlar üzerindeki etkisi açısından karşılaştırılabilecek eğilimlere dikkat çekmektedir. Bu mantık, yansıtıcı göstergelerin kullanılması ve bürokrasinin kurumsal özelliklerini açıklayıcı değişkenlerin araştırılması ihtiyacını ortaya koymaktadır (Addison, 2009: 11). İdari kapasitenin belirleyici değişken olarak tutarlılığı ile ilgili hipotez, daha çok doğrusal bir ilişkiye dayanmaktadır; yönetimler bir dizi kapasiteye sahiptir ve kapasite var olduğu sürece çıktıyı belirlemektedir (Milio, 2007: 439).

3.3. Süreç Olarak İdari Kapasite

İdari kapasitenin nerede başlayıp nerede bittiğine yönelik tartışmaların bir kısmı kavramın süreci temsil ettiğine dair görüş ve değerlendirmeleri içermektedir ki, bunları özellikle idari kapasiteyi artırmaya odaklanan yazılarda daha net bir şekilde gözlemek mümkündür. Örneğin, Mizrahi (2009: 309-310)'ye göre idari kapasite artırımı bir süreçtir. Nitekim idari kapasiteyi ölçmenin zorluğu da, büyük oranda bir süreç olmasından kaynaklanmaktadır. Zira araştırmacılar için çıktılara odaklanmak, idari kapasite geliştirmeye odaklanmaktan daha cazip gelmektedir. Bu durum ayrıca, performansa yol açan bir süreç olarak idari kapasiteyi ölçmek için neden daha az çaba sarf edildiğini de açıklamaktadır. Elbette, idari kapasiteyi geliştirmeye yönelik adımların değerlendirilmesi performans sonuçlarını ölçmek suretiyle dolaylı bir biçimde gerçekleştirilebilecektir, zira mantıken bir kurumun işlevlerini yerine getirme kapasitesinin daha yüksek olması durumunda performansı da muhtemelen artacaktır. Ancak, kapasite artırma göstergeleri ile performans göstergeleri ikame edilememektedir. İdari kapasite ve performans birbiri ile ilgili olsa da, eş anlamlı değildir ve bu kavramları ayırt edememek yanıltıcı sonuçlara yol açabilecektir. İdari kapasite geliştirme ölçümleri niteliksel olabilir ve zaman dilimini gerektirir, çünkü idari kapasite zamanla güçlendirilebilecektir. Daha da önemlisi, idari kapasite artırımı, bireysel ve kurumsal düzeyde karmaşık bir öğrenme sürecini, adaptasyonu ve tutum değişimini içermektedir. Nitekim spektrumun girdiler ve çıktılar kısımlarında ölçümler vardır ve hizmet sunumu

ile performans sonuçlarına yönelik birçok gösterge bulunabilmektedir. Bununla birlikte, gösterge spektrumunun ortasında, karmaşık ve belirsiz kalan idari kapasite geliştirme ile ilgili bir dinamik süreç bulunmaktadır (Morgan, 1997; Mizrahi, 2009: 311).

Kapasite, yönetim düzenlemelerini performansa bağlayan bir kavramdır (Addison, 2009: 17). “Prosedürel politika aracı” olarak kapasite geliştirme (Howlett, 2000), politika belirlemeden politika sonucuna ulaşmaya kadar geçen süreçte devreye giren bir değişken olarak işlev görmektedir (Addison, 2009: 18). İdari kapasite, politika uygulamasına ilişkin analitik literatürde temel (çekirdek) bir değişken olarak ele alınmakta, politika oluşturmaya yönelik bir dizi politik ve idari davranıştan oluşan dinamik bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Addison, 2009: 19). Honadle (2001: 82)’a göre, idari kapasite kavramı statik değildir. Bir geminin belirli bir miktarda sıvı tutabilme ya da bir bilgisayarın çok fazla veriyi saklayabilme potansiyelini ölçmek anlamındaki fiziki kapasite gibi değerlendirilmemelidir. Benzer şekilde Hou, Moynihan ve Ingraham (2003: 15) idari kapasiteyi örgütsel kaynaklar, yönetim özellikleri ve politika sonuçları arasında bir bağlantı olarak düşünmektedir. İdari kapasite, idarenin görece özerkliği çerçevesinde yetkinliğin artırılmasını, koordinasyonu ve işbirliğini teşvik eden düzenlemeleri, etkili gözetim ve kontrolü içeren dinamik bir süreçtir (Alexandru ve Guziejewska, 2020, 129-130). Christensen ve Gazley (2008: 272), bağlantılı kavramlar olarak performansın ve idari kapasitenin doğasını anlamaya yönelik yeni girişimlere dikkat çekmektedirler. Örneğin, Devlet Performans Projesi (*Government Performance Project-GPP*), kaynaklar ve sonuçlarla ilgili geleneksel politika-performans denkleminde kara kutu (*black box*) olarak ifade edilen aracı değerlendirmeye odaklanmıştır. Bu yaklaşıma göre, idari kapasite yetersiz ise kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişki zayıflamakta ve politika sonuçları istenilen düzeyde gerçekleşmemektedir (Ingraham ve Donahue, 2000: 292-295).

Forbes, Hill ve Lynn (2006) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmada, yönetimin hem girdiler, hem de örgütsel performansın çıktıları anlamında kullanıldığı tespit edilmiştir (Aktaran, Christensen ve Gazley, 2008: 272). Yine bu bağlamda Sowa, Selden ve Sandfort (2004), idari kapasitenin hem süreçleri hem de yapıları içeren bir kavram olarak ve dahi hem niceliksel (örneğin resmi belgelerin varlığında), hem de niteliksel (örneğin personelin görevlerin yerine getirilmesine



ilişkin tutumu) bir yapı olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bu nedenle, kavramın operasyonel hale getirilmesi, araştırmaların yalnızca belirli bir bağlam için en uygun ölçekleri tanımlamakla kalmayıp, aynı zamanda sübjektif verilerden nesnel ölçümler almasını da gerektirmektedir (Aktaran, Christensen ve Gazley, 2008: 271–272).

Literatürde yönetimin çıktı ve girdi boyutlarını birlikte ele alan ölçümlerin kusurlu olduğu görüşünü savunan yazarlar mevcuttur (Lodge ve Wegrich, 2014: 15; Cingolani ve Fazekas, 2017: 16-17). Söz konusu yaklaşıma göre tüm boyutların tek bir idari yetenek endeksi halinde toplanması yerine ayrı tutulması tercih edilmelidir. Bunun iki temel nedeni vardır. Birincisi, yapısal örgütsel özellikler, belirli bir düzende olmayan kategorik değişkenler şeklini almaktadır. İkincisi ise, idari girdiler ve çıktılar oldukça farklı davranmakta ve bu nedenle tek başına bilgilendirici nitelikte olmamaktadır (Cingolani ve Fazekas, 2017: 17-18).

Bu doğrultuda idari kapasitenin sınırlarına yönelik tartışmalar çerçevesinde farklı boyutların ayrı ayrı dikkate alınabileceğine yönelik öneriler mevcuttur. Bu konuda Addison (2009) bir çerçeve önerisinde bulunmaktadır. Adı geçen araştırmacıya göre idari kapasitenin değerlendirilmesinde biçimlendirici veya yansıtıcı araçların seçimi, kapasite analizindeki rolü açısından hayati önem taşımaktadır. Kapasite açıklamalarını kamu idare sisteminin kurumsal alanı içinde tanımlamak isteyen araştırmacılar için, genel olarak idari kapasitenin yansıtıcı göstergelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Tersine, bürokratik performansın veya sosyal sonuçların çeşitli ölçütleri üzerindeki idari kapasitenin etkisini analiz eden araştırmacılar için, genellikle biçimlendirici bir kapasite göstergesi tercih edilebilmektedir. Aksi halde, araştırmacı hem bağımsız hem de bağımlı faktörleri belirtmek için aynı olguyu kullanmaktadır (Addison, 2009: 17). Addison (2009)'a göre yansıtıcı ölçümlerin, geçerli idari kapasite göstergeleri olarak teyit edilmesi için bürokrasinin gözlenebilir unsurları ile ilişkilendirilmelidir. Bu minvalde, idari kapasitenin biçimlendirici veya yansıtıcı göstergelerle gözlemlenip gözlemlenmeyeceğine karar verirken, araştırmanın amaçları dikkate alınmalıdır. Eğer bürokrasi içinde yer alan belirli yapısal biçimler veya unsurların idari kapasite ile ne ölçüde ilişkili olduğu analiz edilmek isteniyorsa, yansıtıcı kapasite göstergeleri tercih edilebilir. Eğer idari kapasitenin performans üzerindeki etkileri tahmin edilmek isteniyorsa, biçimlendirici kapasite göstergeleri tercih

edilmelidir. Bu kararlarda dikkat eksikliği, totolojik istatistiksel analize veya bağımlı ve bağımsız faktörleri ayırt etmede zorluklara yol açabilecektir (Addison, 2009: 17-18).

SONUÇ

Kamu politikalarının formüle edilmesinde ve tatbikinde bürokratik kurumların ve kadroların önemi büyüktür. Bu nedenledir ki, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişini daha rasyonel kılmaya, kamu hizmetlerinin sunumunda hız ve etkinlik sağlamaya yönelik çabalar her daim idari reform tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Bu minvalde, seçilmişlerin demokratik müesseseler ve teamüller vasıtasıyla atanmışları vatandaşların tercih ve talepleri doğrultusunda yönlendirme kabiliyetleri kadar, kamu kurumlarının ve görevlilerinin bunları hakkıyla yerine getirecek kapasiteye sahip olmasının da büyük önem taşıdığı vurgulanmalıdır.

Nitekim yapılan literatür incelemesi neticesinde, idari kapasitenin önemi hususunda araştırmacılar ve uygulamacılar arasında geniş bir uzlaşmanın mevcut olduğu gözlemlenmiştir. Buna karşın, benzer bir mutabakatın 'idarenin kara kutusu' olarak nitelendirilen idari kapasitenin tanımı, sınırları ve ölçülmesi hususlarında henüz mevcut olmadığı ortaya çıkmıştır. Çalışmada bu durumun nedenleri ve sonuçları ana hatlarıyla ele alınmış, konuyla ilgili örnekler ve öneriler eşliğinde incelenmiştir. Bu noktada, farklı disiplinlerden, ülkelerden ve kurumlardan araştırmacıların katılım ve katkılarıyla giderek genişleyen ve fakat aynı zamanda karmaşıklaşan teorik tartışmaların ve ampirik çalışmaların bir süre daha aynı minvalde ilerlemesinin kuvvetle muhtemel olduğunu belirtmekle yetinilmelidir.

Mevcut çalışmanın ana amacının, idari kapasitenin anlamı, önemi ve ölçümü alanında İngilizce literatürde öne çıkan hususların incelenip, tartışılması suretiyle Türkçe literatüre katkı sağlamak olduğu başlangıçta belirtilmişti. Nitekim önceki sayfalarda yürütülen tartışmada yararlanılan kaynaklarla ilgili tarama ve seçimin öngörülen amaca uygun bir görünüm arz ettiği söylenebilir. Buna karşın, inceleme ve tartışma sürecinde, ilgili tüm konuların ve kavramların kapsamlı ve karşılaştırmalı bir biçimde ele alındığını, mevcut kaynakların hepsine erişilip, tümünün eleştirel bir biçimde değerlendirildiğini öne sürmek imkânsızdır. Kaldı ki,

mevcut çalışma idari kapasiteye ilişkin literatüre dayalı bir incelemedir, ama klasik manada kapsamlı bir literatür analizi (*literature review*) ya da meta-analiz değildir. Bununla birlikte, Türkiye’de bu alanda gelecekte yürütülecek çalışmaların, ‘yeni’ ve ‘yerli’ yayınlardan yararlanmaya öncelik vermesi gerektiği söylenmelidir.

Belki daha da önemlisi, idari kapasitenin gazeteciliğin geleneksel 5N-1K çerçevesinde araştırma, tartışma ve uygulama gündeme taşınabilirliğinin sorgulanmasıdır:

- *Ne*: İdari kapasite nedir, ne değildir? Mevcut tanımların eksik yönlerini giderebilecek, idari kapasitenin kritik yönlerini yansıtabilecek, ilişkili kavramlarla bağını ve farkını gözetecek yeni bir tanım girişimi mümkün ve makbul bir seçenek midir?
- *Neden*: İdari kapasite neden önemlidir? İdari kapasitenin kamu kurumları, kamu görevlileri ve kamu hizmetlerinden yararlananlar açısından önemi yeterince açık ve anlaşılabilir mi?
- *Nasıl*: İdari kapasite nasıl oluşmakta ve işlemektedir? İdari kapasiteye dair araştırma ve çalışmalar nasıl, hangi araç ve yöntemlerle geliştirilebilir?
- *Nerede*: İdari kapasite nerede, hangi ülkelerde, sektörlerde ve kurumlarda (daha) kritik bir işlev sergilemektedir? Nerede, hangi alanlarda idari kapasite inşasına ve geliştirmesine yönelik çalışmalar yapılmalıdır? İdari kapasiteye dair araştırma ve etkinliklerin ana adresi neresidir?
- *Ne zaman*: İdari kapasiteye ilişkin çalışmalarda zamanlama ve takvim nasıl belirlenmektedir? İdari kapasite geliştirme faaliyetleri ne zaman başlatılmalı ve tamamlanmalıdır? Geçmişten günümüze İdari kapasiteye ilişkin araştırma ve tartışmalar nasıl bir seyir izlemiştir?
- *Kim*: İdari kapasite kimin sorunudur? İdari kapasiteyle ilgili gelişme ve sorunların sorumluluğunu kim üstlenmelidir? İdari kapasiteyle ilgili inceleme ve çalışmaları kimler yönlendirmeli ve yürütmelidir?

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D., Garcia-Jimeno, C., ve Robinson, J. A. (2015). *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*. The American Economic Review, 105(8), 2364-2409.

Addison, H. (2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London School of Economics: Department of Government, England.

Alexandru, D. G., ve Guziejewska, B. (2020). *Administrative Capacity as a Constraint to Fiscal Decentralization. The Case of Romania and Poland*. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe, 23(1), 127-143.

An, Y. (2015). *The Operationalization of Capacity Development: The Case of Urban Infrastructure Projects in India* (Doctoral Dissertation). Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.

Avrupa Komisyonu (2014). *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Employment, Social Affairs and Inclusion DG. Erişim: 08 Şubat 2017, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet>

Boardman, C. (2014). *Assessing Governance: The Importance of Evaluating Policy Outcomes in National Mission Areas*. Governance, 27(3), 519-526.

Caiden, G. E. (1973). *Development, Administrative Capacity and Administrative Reform*. International Review of Administrative Sciences, 39(4), 327-344.

Cairns, B., Harris, M. ve Young, P. (2005). *Building the Capacity of the Voluntary Nonprofit Sector: Challenges of Theory and Practice*. International Journal of Public Administration, 28(9-10), 869-885.

Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Christensen, R. K. ve Gazley, B. (2008). *Capacity for Public Administration: Analysis*



of Meaning and Measurement. Public Administration and Development, 28(4), 265-279.

Cingolani, L. ve Fazekas, M. (2017). *Administrative Capacities That Matter: Organisational Drivers of Public Procurement Competitiveness in 32 European Countries*. Erişim: 16 Kasım 2017, <https://www.merit.unu.edu/seminars/docs>

Dimitrova, A. (2002). *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*. West European Politics, 25(4), 171-190.

Donahue, A. K., Selden, S. C. ve Ingraham, P. W. (2000). *Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(2), 381-412.

Eisinger, P. (2002). *Organizational Capacity and Organizational Effectiveness among Street-Level Food Assistance Programs*. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 31(1), 115-130.

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). *Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice*. Policy Design and Practice, 2(3), 243-257.

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.

Forbes, M., Hill, C. J. ve Lynn Jr, L. E. (2006). *Public Management and Government Performance: An International Review*. Public Service Performance, 254.

Fortin, J. (2010). *A Tool to Evaluate State Capacity in Post-Communist Countries, 1989–2006*. European Journal of Political Research, 49(5), 654-686.

Fukuyama, F. (2013). *What is Governance?*. Governance, 26(3), 347-368.

Gargan, J. J. (1981). *Consideration of Local Government Capacity*. Public Administration Review, 41(6), 649-658.

Goggin, M., Bowman, A., Leste, J. ve O'Toole Jr. L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.

Graf, T. A. (2012). *Measuring State Failure: Development of a New State Capacity Index*. 4th ECPR Graduate Conference, 4(6), July 4-6, Jacobs University, Bremen, Germany.

Hanson, J. K. ve Sigman, R. (2013). *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. APSA 2011 Annual Meeting Paper, Erişim: 11 Kasım 2019, http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman13.pdf

Hendrix, C. S. (2010). *Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict*. Journal of Peace Research, 47(3), 273-285.

Honadle, B. W. (1981). *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*. Public Administration Review, 41(5), 575-580.

Honadle, B. W. (2001). *Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in An Era of Devolution*. Journal of Regional Analysis and Policy, 31(1), 77-90.

Hou, Y., Moynihan, D. P. ve Ingraham, P. W. (2003). *Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links*. The American Review of Public Administration, 33(3), 295-315.

Howlett, Michael. (2000). *Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance*. Canadian Public Administration. 43 (4), 412-31.

Huber, J. D. ve McCarty, N. (2003). *Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform*. American Political Science Review, 98(03), 481-494.

Incaltarau, C., Pascariu, G. C., ve Surubaru, N. C. (2020). *Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption Across Old and New Member States—The Role of Administrative Capacity and Political Governance*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 58(4), 941-961.

Ingraham, P. W. (2007). *Studying State and Local Government Management Systems*. P. W. Ingraham (Ed.). *In Pursuit of Management Systems in State and Local Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–14.



Ingraham, P. W. ve Donahue, A. K. (2000). *Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity*. C. J. Heinrich and L. E. Lynn (Ed.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Jessop, B. (2008). *State Power*. Cambridge: Polity Press.

Jreisat, J. E. (2012). *Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States*. *Public Organization Review*, 12(2), 139-155.

Kocher, M. A. (2010). *State Capacity as a Conceptual Variable*. *Journal of International Affairs*, (5), 137.

Lodge, M. ve Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.

Loveman, M. (2005). *The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power*. *American Journal of Sociology*, 110(6), 1651-1683.

Ma, D., ve Rubin, J. (2019). *The Paradox of Power: Principal-Agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)*. *Journal of Comparative Economics*, 47(2), 277-294.

Meier, K. J. (1994). *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Mihaescu, C. ve Tapardel, A. C. (2013). *Administrative Capacity Building of Public Administrations Under the European Financial Assistance*. *Journal of US-China Public Administration*, 10(7), 672-679.

Milio, S. (2007). *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*. *Regional Studies*, 41(4), 429-442.

Mizrahi, Y. (2009). *Capacity Enhancement Indicators – A Review of the Literature*. *Capacity Development for Improved Water Management*, 301.

Morgan, P. (1997). *The Design and Use of Capacity Development Indicators*. Policy Branch of CIDA, Hull: Canadian International Development Agency

(CIDA), Erişim: 11 Kasım 2019, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8600&rep=rep1&type=pdf>

Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity*. European Centre for Development Policy Management, 1-19, Erişim: 11 Kasım 2019, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Concept-of-Capacity.pdf>

Nelissen, N. (2002). *The Administrative Capacity of New Types of Governance*. Public Organization Review, 2(1), 5-22.

O'Donnell, G. (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*. World Development, 21(1), 355-369.

O'Toole, Jr. L. J. ve Montjoy, R. S. (1984). *Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective*. Public Administration Review, 44(6), 491-503.

Park, Y. J., ve Matkin, D. S. (2021). *The Demise of the Overhead Myth: Administrative Capacity and Financial Sustainability in Nonprofit Nursing Homes*. Public Administration Review, 81(3), 543-557.

Polidano, C. (2000). *Measuring Public Sector Capacity*. World Development, 28(5), 805-822.

Pressman, J. L. ve Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Rotberg, R. I. (2014). *Good Governance Means Performance and Results*. Governance, 27(3), 511-518.

Rozen, T. (2013). *Administrative Capacity of Local Governments: Political Dimensions*. Lex Localis, 11(3), 387.

Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York, NY: Cambridge University Press.

Soifer, H. (2008). *State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement*. Studies in Comparative International Development, 43(3-4), 231-251.



Soifer, H. D. (2012). *Measuring State Capacity in Contemporary Latin America*. *Revista de Ciencia Política*, 32(3).

Soifer, H. ve Vom Hau, M. (2008). *Unpacking the Strength of the State: The utility of State Infrastructural Power*. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219.

Sowa, J. E., Selden, S. C. ve Sandfort, J. R. (2004). *No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), 711-728.

Svensson, P. G., Andersson, F. O., ve Faulk, L. (2020). *Organizational Capacity and Entrepreneurial Behavior*. *Nonprofit Management and Leadership*, 30(4), 693-707.

UNDP (2008). *Capacity Development, Practice Note: 4*. United Nations Development Programme, Erişim: 11 Kasım 2019, https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-practice-note/PN_Capacity_Development.pdf

Van Wolleghem, P. G. (2020). *Does Administrative Capacity Matter? The Absorption of the European Fund for the Integration of Migrants*. *Policy Studies*, 1-19.

Verheijen, A. J. G. (2000). *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*. WRR, Scientific Council for Government Policy.

Weber, M. (1958). *Politics as A Vocation*. H. H. Gerth ve C. Wright Mills (Çev.). *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Galaxy, 77-128.

Zhang, F., Stritch, J. M., ve Welch, E. W. (2020). *Tension in Democratic Administration: Does Managerial Confidence in Administrative Capacity Reduce Citizen Participation in Organizational Decision-Making?*. *Public Administration*, 98(3), 675-695.

Zhang, Y. (2018). *A Probe into the Administrative Guidance from the Perspective of Administrative Capacity-A Huawei™ an Story*. *Biomedical Journal of Scientific & Technical Research*, 10(2), 7690-7693.

