

**Türk Kamu Yönetiminde Güven: Mikro Performans Teorisi Işığında Bir Değerlendirme**

**Berfin ÇAKIN\***

**Öz:** Güven, birden fazla boyutu ve kaynağı olan, değişen dinamiklerden etkilenen hassas bir olgudur. Aynı zamanda demokratik bir ülkede meşruiyeti sağlamanın temel koşullardan biridir. Kamu yönetiminde güven ise kamu kurumlarının performansından sosyokültürel unsurlara kadar pek çok faktörden etkilenmektedir. Türkiye’de kamu yönetimine duyulan güvenin, görece düşük olduğu ampirik verilerle kanıtlanmış ancak güvenin çok boyutlu bir kavram olmasından dolayı güven(sizliğe) sebep olan unsurlar tek bir yaklaşım ile açıklanamamaktadır. Bu makalenin temel amacı, Türk kamu yönetiminde güveni inşa eden faktörleri mikro performans yaklaşımı üzerinden okuyarak, güven problemine yönelik öneriler geliştirebilmektir. Güveni inşa eden temel unsurun, kurumların performanslarının algısında saklı olduğu varsayımından hareketle, performans ve hizmet sunumunun güven üzerindeki etkisini inceleyen mikro performans anlayışı teorik arka plan olarak ele alınmıştır. Nitel araştırma yöntemlerinin kullanıldığı araştırmanın sonucunda, Türk kamu yönetiminde güvenin sağlanmasının kamu kurumlarının performans ve verimliliğinin artırılmasına, hesap verebilirlik, etik ve şeffaflık anlayışının gelişimine ve teknolojik gelişmelerin etkin kullanımına bağlı olduğu ancak mikro performans anlayışının önerdiği gibi, performansın özünden ziyade, yarattığı algıya odaklanılması gerektiği vurgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetiminde Güven, Kamu Yönetimi, Mikro Performans Teorisi.

***Trust in Turkish Public Administration: an Appraisal in the Light of Micro Performance Theory***

**Abstract:** Trust is a sensitive issue affected by multi-dimensional circumstances, different sources, and changing dynamics. It is also one of the primary conditions for ensuring legitimacy in a democratic country. Trust in public administration can be influenced by factors such as public institutions' performance and sociocultural factors. Furthermore, the reason behind Turkey's relatively low trust, which was proven by previous empirical data, cannot be explained with one-sided approaches because of its multi-dimensional nature. The main purpose of this article is to analyze the factors building trust in Turkish public administration through the micro performance approach and to develop suggestions on this issue. Based on the assumption

\* Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı, İstanbul/Türkiye. e-mail: berfincakin@gmail.com  
**ORCID:** 0000-0003-2859-4317

*that the fundamental element of building trust is hidden in the perception of the institutions' performance, the micro-performance approach is taken as a theoretical background to examine the effect of performance and service delivery on trust. In conclusion, this research, which uses qualitative research methods, claims that building trust in Turkish public administration greatly depends on increasing the performance and efficiency of public institutions, the development of accountability, ethics, and transparency, and the effective use of technological developments. However, as the micro performance approach suggested, it is the perception related to the performance of the public institutions that is more important than the essence of performance.*

**Keywords:** *Trust in Public Administration, Turkish Public Administration, Micro Performance Theory.*

## I. Giriş

Modern demokrasiler, hükümete güven seviyesinin düşük olması sebebiyle pek çok problemle karşılaşmaktadır (Nye vd., 1997). Bu konuda yapılan ampirik çalışmalar da bu olguyu desteklemektedir. Güven, birden fazla faktörün sebep olduğu, çok boyutlu, karmaşık ve soyut bir konudur. Bir bütün olarak, devlete ve kamu kurumlarına duyulan güvensizliğin artması, devletin halkın gözündeki meşruiyetini yitirmesine ve kamu faaliyetlerinin icrasında aksamalara sebep olabilmektedir. Böyle bir güven bunalımı yaşanması durumunda toplum ve devlet arasındaki ilişki zedelenebilir ve devlet meşruiyetini yitirebilir (Örselli, 2009: 150). Diğer yandan, kamu kurumlarına karşı vatandaşların geliştirdiği olumlu algılar ve güven hissiyatı devlet politikalarının başarı ile sürdürülmesine katkıda bulunabilir (MORI, 2003).

OECD (2017: 24), kamu kurumlarına duyulan güveni hem vatandaş açısından hem de kamu kurumlarının görev ve sorumlulukları açısından değerlendirmekte ve bu sorumlulukları Yeni Yönetişim Anlayışı değerleriyle özdeşleştirmektedir. Bu anlayış içerisinde her ne kadar “daha iyi performans”ın ne anlama geldiği ve o noktaya nasıl ulaşılacağı konusunda farklılıklar söz konusu olsa da Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti gibi reform çerçeveleri iyi performansın güvene yol açacağı konusunda hemfikirdirler (Yang ve Holzer, 2006: 115). Performans bağlamında güveni inşa eden öğeler genel olarak değerlendirildiğinde literatürün mikro ve makro performans olarak ikiye ayrıldığı ancak bu iki unsurun çoğu zaman bir arada değerlendirildiği görülmektedir. Makro performans, işsizlik, ekonomik büyüme gibi iktisadi unsurların güven üzerindeki rolünün önemini vurgularken, güvenin nesnesi olarak ele aldığı siyasetçilere rol atfetmekte ve siyasetçilerin ekonomik büyüme, enflasyon, istihdam sağlama, sağlık, eğitim gibi alanlarda kamu hizmeti sunmadaki performansının güven oluşturmadaki rolünü incelemektedir. Mikro performans yaklaşımı ise güvenin nesnesi olarak ele aldığı kamu kurumları ve çalışanlarının performansının güven inşa eden temel unsur olduğunu savunmaktadır (Eşki, 2010: 179 akt. Doğan, 2015: 41). Performans yaklaşımının en kritik noktası, vatandaşın müşteri olarak görülmesi ve kamu yönetiminde güven oluşturma temelinin vatandaş/müşteri odaklı bir anlayışa geçilmesi olarak görülmesidir. Bunun için de yerel yönetimde ve kamu yönetiminde reforma ihtiyaç vardır (Sezer, 2008: 165 akt. Dogan, 2015: 45; Ateş, 2004: 14).

Bu makalede, güveni inşa eden en önemli unsurun kamu kurumlarının performansı olduğunu öne süren mikro performans teorisi ışığında güven olgusu ele alınarak Türk kamu yönetiminde güveni inşa eden unsurlar tartışılacaktır. Önceki literatürde kamu hizmetlerinin sunumundaki kalite artışı ve verimliliğin, güven inşa etme sürecinde önemli bir değişken olduğunu ifade eden araştırmalar (Bouckaert vd., 2002; Barnes ve Gill, 2000; Sims, 2001; Christensen ve Lægreid, 2002; Glaser and Hildreth, 1999), bu çalışmanın temel motivasyonudur. Nitel araştırma yöntemlerinin kullanıldığı ve mikro performans teorisinin temel alındığı bu çalışmanın amacı, Türk kamu yönetiminde güveni inşa eden unsurları mikro performans yaklaşımı üzerinden okuyarak, güven problemine yönelik öneriler geliştirebilmektir.

Literatürde yer alan araştırmaların büyük ölçüde Türkiye’de hangi kurumlara güven duyulduğuna odaklanması sebebiyle, bu çalışma güveni sağlayan unsurları temel alarak literatürdeki boşluğu doldurmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda çalışmanın temel argümanı, mikro performans teorisinin Türk kamu yönetiminde güven olgusunu en kapsamlı biçimde açıklayan ve geliştiren teori olduğudur. Çalışmanın en önemli kısıtlılığı ise, makro performans etkisini açıklayan unsurların çalışmaya dahil edilmemiş olmasıdır. Her ne kadar önceki literatürde makro performansın güveni artırıcı rolünü ortaya koyan çalışmalar (Anzalone ve Anderson, 1995; Miller and Listhaug, 1999; Chanley vd., 2000) olsa da bu çalışma mikro performans unsurlarına odaklanmış olması sebebiyle makro performans çalışmaya dahil etmemiştir. Çalışmada ilk olarak güven olgusu kavramsal olarak ele alınmış, ardından teorik arka plan açıklanarak, teorinin öngördüğü ölçüde kamu yönetiminde güven oluşturabilecek temel unsurlar teşhis edilmiş, sonuç bölümünde ise Türk kamu yönetiminde güveni inşa edebileceği varsayılan önerilere yer verilmiştir.

## **II. Kavramsal Olarak Güven**

Güven, sosyoloji ve psikoloji başta olmak üzere sosyal bilimlerin pek çok alt disiplininin ilgilendiği bir konu olmuştur. Her disiplin içerisinde farklı şekilde tanımlanan ve farklı kavramlarla ilişkilendirilen güvenin tanımında bir uzlaşma söz konusu olmamıştır. Buna rağmen, farklı bilim insanları kendi tanımlarını belirli ortak noktalar çerçevesinde oluşturmuşlardır. Bu tanımlardan biri Baier (1986: 235) tarafından “*Güven, başkalarının kendilerine fayda sağlamayacaklarına, bizim çıkarlarımızı koruyacağına, bize zarar gelmeyeceğine dair inancımızdır. Başkalarının gelecekteki ya da geçmişteki davranışlarını tahmin edemeyeceğimiz için, güven güvenen tarafın zayıflığıdır. Başkalarının nasıl davranabileceğini tahmin edemesek de bize olan davranışlarını olası riskleri göz önüne alarak değerlendirebiliriz*” şeklinde yapılmaktadır. Sztompka (1999)’nın güven tanımı ise “*Güven başkalarının gelecekte yapacakları hareketlere ilişkin iddiaya girmektir*” şeklindedir. Sztompka (1999) güveni, oluşturduğu 7 faktör ile açıklar: Düzenlilik (*regularity*), verimlilik (*efficiency*), güvenilirlik (*reliability*), temsil edebilme (*representativeness*), dürüstlük (*honesty*), hesap verebilirlik (*accountability*), ve iyilikseverlik (*benevolence*) (Sztompka, 2009; akt. Ateş, 2004: 2). Sztompka’nın kullandığı bu faktörlerden bazıları kamu yönetiminde güveni de açıklamaktadır. Diğer bir deyişle, güven risk almak demektir ve günümüzde, geçmişteki anlamından daha da riskli bir duruma doğru evrilmektedir.

Kurumların genişlemesi, sorunların kompleks hale gelmesiyle güven nesnelere de çeşitliliğe uğrayarak kamu yönetiminde güven olgusunu sorunlu bir kavram olmaya itmektedir.

Hükümete güven ise vatandaşların hem politikacılara hem de kamu görevlilerine yönelik doğru şeyi yapma, halk adına uygun ve dürüst davranma konularında sahip oldukları güven düzeyini ifade etmektedir (Barnes ve Gill, 2000: 4). Kamu yönetiminde güvenin inşa edilmesi, demokratik devlete meşruiyet kazandırması, kamu politikasının oluşturulması ve icra edilmesi açısından oldukça önemlidir (Ateş, 2004: 2). Kamu yönetiminde güvenin oluşmasını engelleyen etmenler ise yönetimin kamu yararına aykırı davranış ve tutumları olarak değerlendirilebilir. Kamu kurumlarının var olma sebebinin toplumun ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin sağlanması olduğu için, vatandaşın gözünde kamu kurumlarının güven oluşturabilmesi önemlidir. Bununla beraber kamu görevlilerinin yapmış oldukları faaliyetlerin, vatandaşlardan da onay ve destek alması kamu güveninin oluşturulmasında önemli bir olgudur. Yönetimler, vatandaşların gözünde güven oluşturamazlarsa, varlıklarını daimi olarak sürdüremezler (Doğan, 2015: 34).

Vatandaşların kamu yönetimine duydukları güven, pek çok faktöre bağlı karmaşık bir süreç olarak tanımlanabilir. Letki (2006) kamu kurumlarında güveni oluşturan etmenlerden sosyo-kültürel değerlerin etkilerini analiz eden araştırmasının sonucunda, vatandaşların güvenini inşa eden iki temel etkeni teşhis etmiştir. Bunlardan ilki, bireyin kültürel değerleri ya da sosyalleşmesiyle elde ettiği yatkınlık; ikincisi ise kurumlara dönük algının belirlediği güvenme isteğidir (Doğan, 2015). Heintzman ve Marson (2005: 569) oluşturduğu “*kamu sektörü hizmet değeri zinciri*” formülasyonu ile hizmet sunumunun vatandaş güvenini artırmadaki rolünü tartışmıştır. Buna göre, bilhassa yöneticilerin rolü üzerine odaklanan Heintzman (2005) kamu yöneticilerinin hem iç hem de dış performans için ölçüm ve hesap verebilirliğe daha fazla dikkat etmesi gerektiğini anlamamıza yardımcı olmaktadır. Çalışanların katılımı ile hizmet memnuniyetinde iyileştirmeler için hesap verebilirlik sistemlerinin uygulanması, kamu kurumlarında vatandaşların güvenini artırma hedefine önemli ölçüde katkıda bulunabilir.

Literatürde kamu yönetiminde güven, hem sosyal hem de mekanik unsurlara atıfta bulunularak incelenmiştir. Bouckeart vd. (2002), kamu yönetiminde güveni inşa eden unsurları üç grupta açıklamaktadır. Bunlardan ilki, sosyal özelliklerin, kimlik düzeyinde olan gelişmeler ve çatışmaların güveni etkilediği düşüncesidir. İkincisi, makro performans unsurlarıdır. Bu grupta sosyal politika ve ekonomi gibi üst düzey siyasal unsurların güveni etkileyeceği düşünülür. Üçüncüsü ise mikro performans unsurları adı verilen kamu kurumlarının hizmet kalitesini, sunumunu ve idari verimliliği kapsamaktadır. Öte yandan güven, Ruscio (1996) tarafından bir ülkenin sosyal sermayesi olarak tanımlanarak normatif bir perspektifte de analiz edilmiştir. Bu anlayışa göre, devlet kamu yararını değil, kendi çıkarlarını ön plana aldığı için vatandaşın güvenini kazanmakta zorluk çekmektedir ve sosyal sermayesini kaybetmektedir. Ruscio (1996), rasyonel bir biçimde kamu verimliliğine ve hizmet kalitesine odaklanan yaygın literatürün aksine, güveni sosyal ve kültürel değerlerle ilişkilendirmiştir.

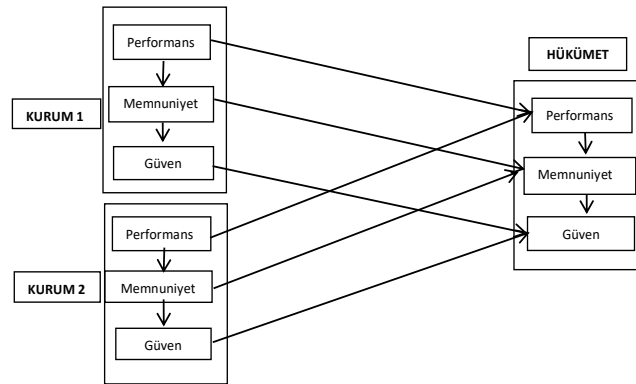
Genel olarak değerlendirmek gerekirse, kamu yönetiminde güven makro ve mikro performans olarak ikiye ayrılarak, hükümet politikalarına ya da

kamu kurumlarının hizmet kalitesi ile performansına odaklanmaktadır. Öte yandan sosyo-kültürel faktörlerin güven üzerindeki etkisi de literatür tarafından kabul edilerek güvenin çok boyutlu bir kavram olduğu onaylanmaktadır. Bu çalışmanın ele aldığı perspektif, bir sonraki bölümde açıklanacaktır.

### III. Mikro Performans Teorisi

Mikro performans temel iddiası, vatandaşların hükümet ya da kamu kurumları hakkında kararlarını ya da algılarını oluştururken verimlilik ve kaliteli hizmet sunumunu esas aldığıdır. Devlet kurumlarının kötü performans göstermesi, hükümete karşı olumsuz tutumlar yaratırken, iyi işleyen kamu hizmetlerinin vatandaşları hükümete ve kamu kurumlarına güvenmeye teşvik ettiği varsayılmaktadır (Derek, 2001; Harvey, 2001). Bu anlayışa göre, kamu hizmetlerini ifa eden kurumlar “çekirdek kurumlar”dır ve hükümet bir süre sonra yalnızca kurucu unsurlarının toplamı olarak var olmaktadır (Walle ve Bouckaert, 2003). Pratik bir bakış açısıyla "mikro performansı" iyileştirmek, vatandaş gruplarının entegrasyonunu ve memnuniyetsiz vatandaş grubuna odaklanmayı gerektirir (Bouckaert ve Halligan, 2011: 239).

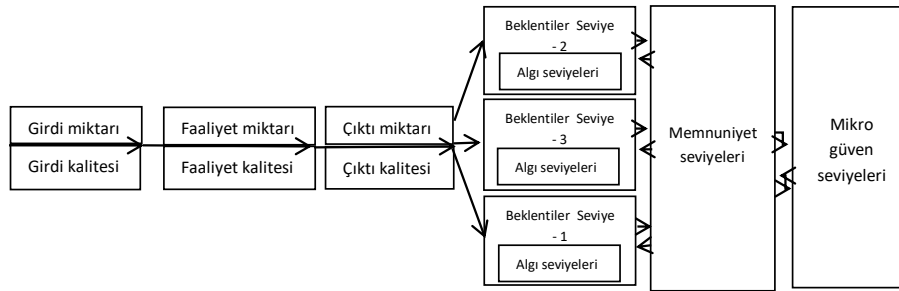
Teorinin vatandaş üzerindeki tezahürü ise bir dizi alternatif arasından yapılan seçimleri ifade etmektedir. Buna göre, kamu yönetiminde güveni etkileyen unsurlar vatandaşın hizmet tercihi ve kalitesi hakkındaki düşünceleri ile Hirschman (1970) tarafından kavramsallaştırılan *exit-voice-loyalty* alternatifleri arasından yaptığı seçimlerdir. Hirschman (1970)'ın bu formülasyonuna göre, vatandaşın kendisine sunulan hizmetten memnun olmaması durumunda üç alternatifi vardır: durumu kabullenmek (*loyalty*), hizmeti kullanmayarak cezalandırmak (*exit*) ya da hoşnutsuzluğunu dile getirerek şikayet mekanizmalarına başvurmak (*voice*). Bu seçeneklerden “*exit*”, kamu hizmetlerinin tekel olması nedeniyle işlevsiz kalmaktadır. Ancak vatandaşın *loyalty* ya da *voice* alternatiflerinden birini seçmesi, kamu hizmetlerinin performanslarının ne yönde gelişeceğine dair fikir sağlar (Ateş, 2004: 15). Genel olarak, hükümetin performansı ve vatandaşın bu performansa vereceği tepki, güveni ya da güvensizliği işaret etmektedir. Hirschman (1970)'ın formüle ettiği seçeneklere göre vatandaşın “*exit*” olanağı olmasa da “*voice*”u seçmesi, güvensizliği işaret eden bir husustur.



Şekil 1. Mikro Performans Teorisinin Şeması

Kaynak: Van de Walle vd. 2002: 4.

Şekil 1’de görüldüğü gibi, mikro performans teorisinin varsayımlarına göre kurum düzeyinde görülen iyi performanslar, önce memnuniyete sonra güvene dönüşerek hükümete bir bütün olarak yansiyacaktır. Bu nedenle, mikro performans anlayışına göre güveni tahsis eden unsur, hükümet ya da kamu kurumlarının kendisi değil, kurumların performansı ile ilgilidir. Bu varsayımdaki belirsiz nokta, algıların ve beklentilerin oynadığı roldür. Bu nedenle Şekil 2’de Bouckaert ve Halligan (2011) tarafından ortaya konulan ve mikro performans teorisine algı ve beklentilerin dahil edildiği bir çerçeve gösterilmektedir.



**Şekil 2.** Mikro Performans Temelli Güven Oluşumu

**Kaynak:** Bouckaert ve Halligan, 2011: 238.

Şekil 2’de mikro performans teorisinin işleyişini, algı, beklentiler ve memnuniyete vurgu yaparak açıklayan bir çerçeve sunulmaktadır. Buna göre, kamusal faaliyetlere dönüştürülen ve çıktı (miktar ve kalite) haline gelen girdiler (miktar ve kalite) vardır. Bu çıktılardan bazıları doğrudan tüketilebilir nitelikteyken (izin, sübvansiyon, bilgi), bazıları uzun vadeli kamu mallarıdır. Öte yandan, bu çıktılar (hizmetler veya ürünler) kutuyu terk ederek toplum ile etkileşime girdiğinde beklentiler, algı, tatmin ve güven unsurları ortaya çıkmaktadır. Kaynaklar ve faaliyetler ise niteliksel bir boyuta sahiptir (örneğin, memurların beceri ve yeterlilikleri veya dahili bekleme süresi). Çıktı kalitesini temel alma, vatandaş odaklı performans tanımının bir parçası olarak önem kazanmıştır. Vatandaşlar bu çıktıları beklentilerine göre algıladıkları için beklenti düzeyleri, algı düzeylerine göre değişir. Çıktı kalitesi ve niceliğinin bireysel algılama düzeyleri ve beklenti düzeyleri ile karşı karşıya kalması tatmin düzeyini de etkilemektedir. Bu olumlu veya olumsuz tatmin algısı ve beklentileri, güveni doğrudan etkiler (Bouckaert ve Halligan, 2011: 239-40).

Walle ve Bouckaert (2003)’in de dikkat çektiği gibi, kamu yönetimindeki iyi performansın güven oluşturduğu ile ilgili şüphe olmamasına rağmen, asıl sorulması gereken soru performansın özünün mü algısının mı bu süreçte rol oynadığıdır. Bu nedenle mikro performans çerçevesinde beklentilerin, algının ve farklılaşan ihtiyaçların önemli bir yeri vardır. Örneğin, Ateş (2004: 15) kamu hizmeti kullanıcısı olan vatandaşlar ile hizmet üreten vatandaşlar arasında güveni inşa eden faktörlerin farklılaştığına işaret etmektedir. Buna göre, kamu hizmetlerinin kullanıcısı olan vatandaşlar sağlık, güvenlik, eşitlik gibi konulara daha fazla dikkat ederken; kamu hizmeti üretenler rasyonelliğe ve ekonomik unsurlara önem verirler. Benzer şekilde farklı statülere, meslek gruplarına göre farklılaşan güveni inşa eden unsurların tek tip bir formülasyonunu geliştirebilmek oldukça zordur. Bu farklılıklar ile

beraber, Türk kamu yönetiminde belirli kurumlara yönelik güvenin azalmadığı, kurumlara yönelik güven düzeyinde ise iniş ve ıkışlar olduğu gözlemlenmektedir. Bundan sonraki bölümde, mikro performans anlayışı üzerinden güveni inşa eden unsurlar tartışılacaktır.

#### **IV. Türk Kamu Yönetiminde Güveni İnşa Eden Unsurlar**

Türkiye’de devlete olan güvensizliğin altında yatan temel sebebin ekonomi olduğu farklı kaynaklar tarafından uzun yıllar boyunca dile getirilmiştir. Bununla beraber, sosyal değişimler, medya ve hükümet politikaları gibi unsurların da bu sonuca eşlik ettiği düşünülebilir (Ateş, 2004). Türkiye’deki kamu kurumları içerisinde hangilerinin vatandaş nezdinde daha güvenilir olduğu sorusuna yanıt bulmaya çalışan araştırmaların tamamında en güvenilen kurumun ordu olduğu ortaya çıkmıştır (Adaman vd., 2009; Dünya Değerler Anketi, 2012; şahin ve Kara, 2016; rselli ve Sipahi, 2016; Turan vd., 2017). Ancak ordu dışında hiçbir kurumda stabil olarak yüksek düzeyde güven duyulan bir kurum bulunmamaktadır (Adaman vd., 2009). Genel olarak Türkiye’de kamu kurumlarına güven ile ilgili yapılan ampirik araştırmalar, güven konusunda yıl bazında kademeli bir yükselişe işaret etmektedir ancak bu durum tüm kurumlar için geçerli değildir. Bu bölümde önceki literatürün ortaya koyduğu araştırmalar ve mikro performans analizi temel alınarak Türk kamu yönetimine güveni inşa eden unsurlar irdelenmiştir.

##### **A. Kamu Kurumlarının Performansının Arttırılması**

Performans lm uygulamaları hem özel sektör hem de kamu kurumlarında kullanılmakla beraber, kamu sektöründe bu tarz uygulamalar görece yenidir. Vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenini ölçmek, bireyin duyduğu güveni ölçmekten çok daha farklı ve karmaşıktır. Bu bağlamda kurumların gösterdiği performansın güven üzerindeki etkisi somut bir faktör olarak güveni ölçmede etkili bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Bouckaert vd., 2002). Ancak performans somut bir olgu gibi gözükse de performansın algısı güven üzerinde özünden daha belirleyicidir. Bilhassa siyaset ve vatandaşlar arasındaki boşluk büyüdükçe (veya böyle algılandığı için), hükümet performansı hakkında fikirler kişisel deneyimler yerine farklı kaynaklardan beslenen algılar ile şekillenir (Bouckaert ve Walle, 2002: 32).

Kamu hizmetlerini modernize etmek devletin meşruyetini arttırmak açısından meselenin sadece bir kısmını yansıtılmaktadır, çünkü gerçek performans algılanan performansla eşit değildir ve vatandaşların kamu hizmeti performansının tanımı ve ihtiyaçlar konusunda farklılıklar olabilir (Walle ve Bouckaert, 2003:24). Kamu kurumlarının performansı günümüzde ciddi krizlerle baş etmek zorunda kalmaktadır. Bunlardan ilki, devletin aşırı yük ile karşı karşıya kalmış olmasıdır. Bunun sebebi modernizm ile birlikte gelen devletin sınırlarının belirsizliğidir. Aşırı görev yüklenen hkmetlerin artık görevlerini yerine getiremedikleri ve hükümetin çok büyük hale geldiği dşnlmeye başlar. Öte yandan, demokratik sistemler, çoğu kez çelişen talepler nedeniyle hükümetin büyümesine neden olur. Çünkü demokrasi, beklentiler ile beslenen ve büyüyen bir sistemdir (Bouckaert ve Walle, 2002: 32). Bu nedenle, mikro performans perspektifi açısından kurumların aşırı yükü ve demokratik sistemlerin beklentileri arttırması sebebiyle kamu yönetiminde güvenin kaybedebileceğini öngörmek mümkündür.

Mikro performans perspektifi açısından kamu kurumlarının verimliliğini arttırmak ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde vatandaş müşteri olarak görerek hizmet sağlamak, güven sağlayan unsurların başında gelmektedir. Örneğin, 2003 yılında kabul edilen Türk kamu yönetiminde değişiklikler içeren reform paketi ile Sağlık Bakanlığı dahil olmak üzere bazı bakanlıkların il özel idarelerine devredilmesi ve personellerden yerel teşkilatların sorumlu olmasını içeren değişiklikler kamuda verimliliği hedefleyen, kamunun iş yükünü hafifletmeye çalışan ve dolayısıyla, güven oluşturan adımlar olarak değerlendirilebilir. Bu reform öncesi 2002’de TÜSİAD’ın gerçekleştirdiği araştırma sonuçlarına göre, kamu reformunun gerçekleşmesinin ülkedeki güven bunalımının giderilmesinde kurtuluş reçetesi olabileceği ifade edilmektedir (TÜSİAD, 2002; akt. Ateş, 2004: 10). Dolayısıyla, kamu kurumlarının performansı, güveni inşa etmede temel faktör olsa da bu tarz reformların yarattığı algı ve iyimser beklentiler daha önemli olabilmektedir. Bu nedenle 2003 sonrası yapılan kamuoyu yoklamalarında kamu kurumlarına yönelik kısmi artış hem performans hem de yarattığı algının birarada düşünülmesini zorunlu kılmaktadır.

#### B. Hesap Verebilirlik, Etik ve Şeffaflık

Kamu yönetiminde güveni inşa eden önemli bir diğer unsur yönetimde hesap verebilirliğin, etik anlayışın ve şeffaflığın geliştirilebilmesidir. Kamu Yönetiminde iyi yönetim unsurları olarak ifade edilen hesap verebilirlik, etik ve şeffaflığın gündeme gelmesindeki en büyük sebep “Geleneksel Yönetim” anlayışından “Yeni Yönetim Anlayışı”na geçilmesidir. Geleneksel yönetim hesap verebilirliği, hiyerarşi ve formel işlerin doğru bir şekilde yürütülmesi ile ilişkilendirirken, güveni hesap verebilirlik ile ilişkilendirmek yeni yönetim anlayışının getirdiği bir şeydir (Eryılmaz ve Biricikoglu, 2011: 21-22). Kamu yönetimi anlayışından yönetim yaklaşımına geçilmesiyle beraber, yönetimin diğer aktörleri olan özel sektör kuruluşları, meslek odaları ve vatandaşların da yönetimde söz sahibi olmaya başlaması, kamu kurumlarının, “kamu”nun onayını alarak olumlu bir imaja sahip olması, büyük ölçüde kamu görevlilerinin faaliyetlerini yerine getirirken şeffaflığa önem vermeleri ve kamu yararını gözetmeleri esastır (Boztepe, 2013: 61).

De Ferranti vd. (2009: 7), kamu kurumlarına ilişkin güvenilir, nitelikli ve kapsamlı bilgilere vatandaşların zamanında ulaşılabilir olmasını şeffaflık olarak tanımlamaktadır. Kamu yönetiminin ve devletin faaliyet yürüten mekanizmalarının vatandaş tarafından izlenebilmesi ve kontrol edilebilmesini ifade eden şeffaflık, yozlaşma ve gücün kötüye kullanımı gibi kamu yönetiminde güven sarsıcı olguların azaltılmasını sağlamaktadır (Grimmelikhuisen, 2012: 294, akt. Boztepe, 2013: 62). Bu noktada şeffaflık ile ilgili vurgulanacak olan en önemli nokta, kamu kurumlarında yolsuzluk ve yozlaşmanın ortaya çıkarak toplum ile devlet arasında bir güven krizine sebep olmasıdır (Eryılmaz ve Biricikoglu, 2011: 30). Bu bağlamda, kamu görevlilerinin şeffaflığa önem vererek görevlerini icra etmeleri ve kamu kurum faaliyetlerinin bir bütün olarak şeffaf hale gelmesi mikro performans anlayışı çerçevesinde güveni arttıracak bir unsur olacaktır. Türkiye’de kamu kurumları bilhassa 1990’lı yıllarda yolsuzluk ile anılmış, bu durum hem Adaman vd. (2009)’ın hem de Adaman ve Çarkoğlu (2000)’nin araştırmalarında, güveni zedeleyen bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Örselli (2009)’nin araştırmasında



da kurumlara duyulan güven düzeyi ile etik dışı davranışlar arasında negatif bir ilişki olduğunu saptanmıştır. Dolayısıyla, kamu kurumlarında etik, hesap verebilirlik ve şeffaflık anlayışının gelişmesi mikro performans anlayışı açısından hem kamu kurumlarına yönelik algıyı değiştirerek hem de verimliliği artırarak güveni sağlayacaktır.

### C. Teknolojik Gelişmeler

Bilgi teknolojilerinin gelişimi, devlet-vatandaş ilişkilerinde yeni bir dönemi işaret ederek vatandaşların bakış açısını ve beklentilerini değiştirmektedir. Bu değişimin getirdiği e-devlet uygulaması, devletin ulaşılabilirliğini artırarak kaliteli hizmet sunumunu kolaylaştırmış, içsel verimliliği ve kamusal/siyasal hesap verebilirliği destekleyerek vatandaşların siyasal katılımını arttırmıştır (Yıldırım, 2010:4). Benzer şekilde, Akesson vd. (2008:83)'a göre bilgi ve iletişim teknolojileri kendi başına sosyal bir iş birliği yaratmasa da dolaylı olarak iletişim ve koordinasyonu kolaylaştırarak güven artışına sebep olmaktadır. Moon (2002) bilgi teknolojilerinin prosedürel şeffaflığa, maliyet düşüklüğüne ve kamu hizmetinde verimliliğe sebep olduğunu; siyasal katılımı artırarak kamu güvenini ve vatandaş memnuniyetini artırdığını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, kamu yönetiminde teknolojinin kullanımı hem hizmet sunumunu kolaylaştırarak hem de vatandaş-devlet ilişkisine olumlu katkıda bulunarak kamu yönetimine güveni artırır.

Tolbert ve Mossberger (2006), Thomas (1998)'in kurumsal güven (*institutional-based trust*) ve süreç temelli güven (*process-based trust*) kavramsallaştırmasından yararlanarak e-devlet uygulamalarının güven inşa eden altı temel faydasını tespit etmiştir. Kurumsal temelli güven, vatandaşların kurumlar ile olan etkileşimlerinden ziyade, kurumların “doğru olanı yapacakları” yönünde beklentileri ve algılarını ifade ederken; süreç temelli güven vatandaşların devlet ile olan etkileşimlerinden kaynaklanır. Buna göre, e-devlet uygulamaları, süreç temelli güven bağlamında vatandaşlar tarafından problemlere cevap verebilen, kolay erişilebilir; kurumsal temelli güven düzeyinde şeffaf ve sorumlu; her iki güven düzeyinde ise verimli ve katılımcı olarak algılanabilir.

Bu kapsamda, Türkiye’de de devletin teknolojik gelişmelerden yararlanarak oluşturduğu e-devlet ve BİMER/CİMER uygulamalarının vatandaşın güvenini arttırmada önemli araçlar olduğu düşünülebilir (Yıldırım, 2010; Durkal ve Korkmaz, 2017). Yıldırım (2010)'a göre e-devlet uygulamaları kamu kurumlarının toplum ile etkileşime geçtiğinin göstergesi olarak algılanmakta ve toplumdan gelen beklenti ve sorunlara karşı kamu yönetiminin daha çok farkında olduğu izlenimini oluşturmaktadır. Ancak e-devletin güven açısından bir takım riskleri olduğunu vurgulayan Yıldırım (2010), kamu yönetiminin kendine has uygulamalarında ciddi değişimlere yol açması, bir takım özel sektör kuruluşlarının kamusal faaliyetlere dahil olmasıyla bu kuruluşların ne düzeyde kaliteli olduğu ve demokratik bilince sahip olup olmadığı gibi sorunların oluşabileceğinin, yeni aktörlerin kamusal hizmetlerin icrasına dahil oluşunun görev ve sorumluluklardaki değişimi ile siber güvenlik ve dijital bölünme gibi problemlerin kamuda güveni zedeleme olasılığının altını çizmektedir. Üstelik böyle bir özel sektör-kamu yönetimi iş birliğinde kamu yararının öncelikli olup olmayacağı da bir diğer tartışma konusudur. Benzer şekilde BİMER'in de vatandaşlar tarafından bir sorun çözme mekanizması

olarak görüldüğü ve vatandaş-devlet arasında bir güven köprüsü oluşturduğu Durkal ve Korkmaz (2017) tarafından tespit edilmiştir. Araştırmada, diğer kamu kurumlarına yeterince güvenemeyen vatandaşların BİMER'i bir şikayet mercii olarak gördüğü ve bu mekanizmaya güvendikleri vurgulanmaktadır.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, Türkiye'de teknolojik gelişmelerin kamu yönetiminde kullanılması kuşkusuz verimliliği, hizmet kalitesini ve etkinliğini arttırdığı için güven artışında önemli rol oynamaktadır. Ancak aynı zamanda güvensizliğin de bir göstergesidir. BİMER örneğinde görüldüğü gibi, insanlar kamu kurumlarında sorun yaşadıklarında doğrudan BİMER'i tercih etme gerekliliğini duyarak teknolojiye, kamu yönetiminden daha fazla güven duyduklarının sinyalini vermektedirler. Buna rağmen, teknolojinin avantajlarından yararlanan bir kamu yönetiminin, vatandaşların algısını ve beklentilerini olumlu yönde değiştireceği açıktır.

## V. Sonuç

Kamu yönetiminde güven, devletin meşruiyetini sağlamanın temel koşuludur. Verilere bakıldığında, Türkiye'de kamu kurumlarına ve hükümete güvenin önceki yıllar ile karşılaştırıldığında kademeli olarak yükselmesine rağmen ordu dışında daimi olarak yüksek düzeyde güven duyulan bir kurum olmadığı görülmektedir. Öte yandan teknolojinin gelişimi, kamu reform paketleri, sosyal ve siyasal değişimler, kamu kurumlarında belirli düzeyde güven artışı sağlamıştır. Türk kamu yönetiminin değişen kamusal sorunlar karşısında yeni yönetim anlayışına doğru evrilmesiyle kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğin ve kalitenin artması, şeffaflık, hesap verebilirlik ve bilgi teknolojilerinin kullanımını daha olağan hale gelerek, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de güven inşa etme açısından önemli sonuçlar doğurmuştur.

Literatürde kamu yönetiminde güveni artıran faktörler sıralandığında, sosyokültürel faktörlerin belirli düzeyde önemli olduğu kabul edilse de yaygın kanı, kamu hizmetlerinin sunumundaki kalite artışı ve verimliliğin, güven inşa etme sürecinde somut ve önemli bir rolü olduğudur. Bu bağlamda, güven rasyonel seçenek teorisini onaylayarak, vatandaşın *exit-voice-loyalty* seçeneklerinden birini seçmesiyle oluşmaktadır. Buna göre, vatandaş ya kendisine sunulan hizmete sadık kalarak (*loyalty*) bir memnuniyet tercihi yapacak ya da hizmete karşı çıkarak (*voice*) memnuniyetsizliğini dile getirecektir. Vatandaşın, bir kamu hizmeti için *exit* alternatifini değerlendirmesi mümkün görünmese de diğer iki seçenek araştırmalardaki güvenin artışını ya da azalışını açıklar.

Kamu yönetiminde güveni etkileyen en somut ve genelgeçer veri, kamu hizmetlerinin sunumunda yapılan iyileştirmelerdir. Bu genelgeçer verilere Türkiye'ye özel durumlar da eklendiğinde, kamu kurumlarına güven inşa etmek için yapılması gerekenler şu şekilde sıralanabilir: kamu kurumlarının hizmet kalitesi ve performansının artırılması, yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etik ilkelerin göz önüne alınarak faaliyetlerin sürdürülmesi, kamu yönetiminde teknolojik gelişmelerden yararlanılarak vatandaş ile daha yakın ilişkilerin kurulmaya çalışılması. Bu unsurlara daha detaylı bakıldığında, kamu kurumlarının performansını geliştirmeye yönelik olarak atılacak her olumlu adım, vatandaşta güven artışı olarak kendini gösterecektir.

Bu çalışmanın temel aldığı mikro performans teorisinin temel argümanı olan iyi performansın yüksek düzeyde güven ile sonuçlanması olgusu, Bouckaert ve Walle (2003)'nin de vurguladığı gibi performansın özünden ziyade algısı ile ilgilidir. Bu nedenle kamu kurumlarının performansının göstergeleri olan girdi ve çıktı kalitesi/niceliği yükselse de önemli olan vatandaşın o performansa dair beklentileri, memnuniyeti ve algısıdır. Öte yandan, tüm bu koşulların sağlanması durumunda da sosyokültürel unsurlar gibi başka unsurların devreye girerek güveni etkilemesi de olasıdır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminde 2003'teki gibi bürokrasinin hantallığını elimine edecek reformlara ihtiyaç olsa da son raddede bu reformların beklentilere uygun olarak gerçekleşmesi ve sonrasında toplumsal algısının doğru oluşturulması daha önemlidir. Bu nedenle vatandaşın beklentilerine kulak verebilecek reformların oluşum sürecinde talepler ve geri bildirimler, kamuoyu yoklamaları ve teknoloji araçları ile sağlanmalıdır.

Kamu kurumlarında hesap verebilirlik, etik ve şeffaflığa yönelik, 1990'larda devletin itibarını zedeleyen olaylar olmuş ve bu durumun vatandaşın güvenini zedelemesi TÜSİAD'ın 2002'deki araştırmasına yansıyor, bu üç unsurun güven inşa etmede ne kadar önemli olduğunu gözler önüne sermiştir. Örselli (2009)'nin araştırmasında da kurumlara duyulan güven düzeyi ile etik dışı davranışlar arasında negatif bir ilişki olduğu saptanarak, toplumun etik dışı davranışlara tepkisinin güven düzeyinde bir düşüşe sebep olduğu ifade edilebilir. Mikro performans teorisinin algıya yaptığı vurguyu gözönüne aldığımızda, bir yolsuzluk iddiasının dahi toplumda negatif algı yaratarak güven kaybına sebep olabileceği açıktır.

Son olarak, Tolbert ve Mossberger (2006)'in önerdiği gibi, teknolojinin kamu yönetiminde kullanımı, vatandaş tarafından süreç temelli güven (problemlere cevap verebilen, kolay erişilebilir), kurumsal temelli güven (şeffaf ve sorumlu), her iki güven düzeyinde verimli ve katılımcı olarak algılanabilir. Türk kamu yönetiminde de e-devlet ve BİMER/CİMER uygulamalarının hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini arttırdığı, vatandaş ile devleti birbirine yakınlaştırdığını ortaya çıkaran araştırmaların ışığında bu mekanizmaların güven inşası için oldukça somut bir model olduğu düşünülebilir. Teknolojinin kamunun farklı alanlarında kullanılması, güven artışının devamını sağlayacaktır.

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, mikro performans perspektifinin kamu kurumlarının performans ve verimliliğine odaklanırken, beklenti, algı ve memnuniyet aşamalarını da sürece dahil etmesi teoriyi daha açıklayıcı kılmıştır. Ancak en önemli olgu, kamu yönetiminde güveni analiz ederken hiçbir unsurun güveni açıklamakta tek başına yeterli olmadığını tekrar hatırlamaktır.

### **Kaynakça**

- Adaman, F. & arkoğlu A. (2000). Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, *TESEV*, İstanbul.
- Adaman, F., arkoğlu, A., & Şenatalar, B. (2009). Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk. *Tepav Yayınları*, Ankara.
- Åkesson, M., Skålén, P., & Edvardsson, B. (2008). E-government and service orientation: gaps between theory and practice. *International Journal of Public Sector Management*, 21(1), 74-92.

- Anzalone, C. A., & Anderson, C. (1995). *Blaming the government: Citizens and the economy in five European democracies*. ME Sharpe.
- Ateş, H. (2004). Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, 355-387.
- Baier, A. (1986). "Trust and Antitrust", *Ethics*, No. 96, pp. 231-260.
- Barnes, C. & Gill, D., (2000). "Declining Government Performance?: Why Citizens Don't Trust Government", Wellington, New Zealand: State Services Commission.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2011). Managing performance across levels of government: lessons learned or reproducing disconnects?. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations*, 236-254.
- Bouckaert, G. & Van de Walle. (2003). "Quality of Public Service Delivery and Trust in Government", in Ari Salminen (ed.), *Governing Networks: EGPA Yearbook*, Amsterdam: IOS Press, pp. 299-318.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., Maddens, B., & Kampen, J. K. (2002). Identity vs Performance: An overview of theories explaining trust in government. Leuven, Belgium: Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
- Boztepe, H. (2013). Halkla İlişkiler Perspektifinden Güven Kavramı: Katılımcılık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkelerinin Kamu Kurumlarına Yönelik Güvenin Oluşmasındaki Rolü, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 2(45), 53-74.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public opinion quarterly*, 64(3), 239-256.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- De Ferranti, D., Jacinto, J., Ody, A. J., & Ramshaw, G. (2009). *How to improve governance: a new framework for analysis and action*. Brookings Institution Press.
- Doğan, Ş. (2015). Kamu Yönetiminde Güven Olgusu, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi. Konya.
- Durkal, M. & Korkmaz, H. (2017). Kamu Güveni İnşasında Kurumların Rolü: BİMER Örneği. *Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 22.
- Eryılmaz, B. & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4 (7), 19-45.
- Glaser, M. A. & Hildreth, W. B. (1999). Service delivery satisfaction and willingness to pay taxes: Citizen recognition of local government performance. *Public Productivity & Management Review*, 48-67.

- Heintzman, R., & Marson, B. (2005). People, service and trust: Is there a public sector service value chain? *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 549-575.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Letki, N. (2006). Investigating the roots of civic morality: Trust, social capital, and institutional performance. *Political Behavior*, 28(4), 305-325.
- Moon, M. J. (2002). Can IT Help Government to Restore Public Trust?: Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector, *Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences*, Honolulu, Hawaii.
- MORI. (2003). *Trust in Public Institutions* London: Mori Social Research Institute.
- Miller, A. & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. *Critical citizens: Global support for democratic government*, 204-216.
- Nye, J. S. (1997). Introduction: The decline of confidence in government. *Why people don't trust government*, 1-18.
- Örselli, E. (2009). Türkiye'de Toplumsal ve Yönetmelik Etik Değerler ile İkilimler: Uygulamalı Bir Araştırma. Selçuk Üniversitesi, SBE Doktora Tezi.
- Örselli, E., & Sipahi, E. B. (2016). Türkiye'de Vatandaşların Kamu Kurumlarına Güveni. *Journal of International Social Research*, 9(45).
- Ruscio, K. P. (1996). Trust, democracy, and public management: A theoretical argument. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), 461-477.
- Sims, H. (2001). Public Confidence in Government and Government Service Delivery, *Canadian Centre for Management Development*, Ottawa.
- Şahin, B. & Kara, H. B. (2016). Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Duyulan Güveni Etkileyen Faktörler Üzerine Nicel Bir İnceleme. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 15(2), 347-358.
- Tolbert, C. J. & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.
- Turan, E., Aydılek, E., & Taban, H. (2017). Vatandaşların Güven Algılarının ve Vatandaşla Devlet Arasındaki Psikolojik Sözleşmenin Kamu Yönetiminin Etkisine Yönelik Uygulamalı Bir Araştırma. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (13), 25-44.
- Van de Walle, S., Kampen, J. K., Bouckaert, G., & Maddens, B. (2002, March). Service delivery satisfaction and trust in government: The micro-performance hypothesis. In A paper presented at ASPA's 63rd National Conference, Phoenix, AZ.
- Van de Walle, S., Kampen, J. K., & Bouckaert, G. (2003). Deep Impact for High Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government. (September 3, 2003).
- Van De Walle (2011). NPM: Restoring the Public Trust through Creating Distrust? In Christensen, T. and Laegreid, P. (ed). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (309-320) Ashgate.

- Yang, K., Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement, *Public Administration Review*, January/February, 114-126.
- Yıldırım, M. (2010). Kamu Yönetimine Güven: E-Devlet Açısından Bir İnceleme. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(1), 1-19.

#### **İnternet Kaynakları**

- Dünya Değerler Anketi (2012).  
<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> (Erişim Tarihi: 12.11.2019).
- KONDA. (2012). “Gündelik Hayatta Güven”  
<http://konda.com.tr/tr/rapor/gundelik-hayatta-guven/> (Erişim Tarihi: 12.11.2019).
- OECD. (2017). Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en) (Erişim Tarihi: 12.11.2019).