

# Geçmişten Günümüze Temsilî Bürokrasi Anlayışının Gelişimi ve Bürokrasinin Meşruiyeti Üzerindeki Etkileri

Mehmet SARITÜRK\*

## ÖZ

*Bu çalışmada, temsili bürokrasi kavramının gelişimi ve toplumsal farklılıkların bürokrasi içerisinde temsiline önemli sonuçlarından birisi olan bürokrasinin toplumsal meşruiyeti üzerindeki etkisi teorik olarak araştırılmıştır. Temsili bürokrasi kavramı, bürokrasinin, siyasal iktidarın değişimi ihtimaline karşı mevcut sınıfsal yapısının korunması için icat edilmiş bir kavramdır. Kavram, temel hedefleri sabit kalacak şekilde anlamı ve uygulama alanı genişleyerek ve sürekli bir demokratikleşme vurgusu yapılarak yaygınlaşmıştır. Temsili bürokrasi uygulamaları, bürokratik alanda demokratikleşmeyi hedeflemenin yanı sıra toplumda mevcut bürokratik yapı ve işleyişe destek sağlayarak, bürokrasinin varlığını sürdürmesini kolaylaştırmakta mıdır? Sorusuna cevap aranmıştır. Bu çalışma, nitel araştırma tekniklerinden keşfedici araştırma tekniği ile yapılmıştır. Temsili bürokrasi düşüncesi, başlangıçta, toplumun sınıfsal yapısının korunması için geliştirilmiştir. 1960'lı yıllardan sonra ise toplumsal farklılıkların bürokraside temsili sağlanarak, bürokrasiye daha geniş katılım ve destek sağlamak için yaygınlaştırılmıştır. Temsilî bürokrasi kavramı, ülkelerin, toplumsal ve ekonomik sorunlarının çözümünde bürokratik bir araca dönüşmüş, siyasal ve bürokratik katılımı teşvik etmiştir. Toplumun iktisadî sisteme ve devlete yabancılaşması ve meşruiyetin azalması sorununa bir çözüm aracı olarak kullanılmıştır.*

*Anahtar Kelimeler: Temsilî Bürokrasi, Meşruiyet, Katılım*

*JEL Sınıflandırması: H59, D73, H10*

## The Development of Representative Bureaucracy from Past to Present and Its Effects on the Legitimacy of Bureaucracy

### ABSTRACT

*In this study, the development of the concept of representative bureaucracy and its impact on the social legitimacy of bureaucracy, which is one of the important consequences of the representation of social differences in bureaucracy, are theoretically investigated. The concept of representative bureaucracy was invented to protect the existing class structure of the bureaucracy against the possibility of a change in political power. The concept has become widespread with a constant emphasis on democratization, expanding in meaning and application while keeping its basic objectives constant. Do representative bureaucracy practices facilitate the existence of bureaucracy by supporting the existing bureaucratic structure and functioning in the society, as well as aiming at democratization in the bureaucratic field? The answer to the question was sought. This study was conducted with the exploratory research technique, one of the qualitative research techniques. The idea of representative bureaucracy was initially developed to preserve the class structure of society. After the 1960s, the representation of social differences in the bureaucracy was ensured and expanded to ensure wider participation and support in the bureaucracy. The concept of representative bureaucracy has turned into a bureaucratic tool for solving the social and economic problems of countries and has encouraged political and bureaucratic participation. It was used as a solution to*

\* Dr. Öğretim Üyesi, Adıyaman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.sariturk@hotmail.com, ORCID Bilgisi: 0000-0002-9054-8170

(Makale Gönderim Tarihi: 15.02.2023 / Yayına Kabul Tarihi:06.06.2023)

Doi Number: 10.18657/yonveek.12517654

Makale Türü: Araştırma Makalesi

*the problem of the alienation of society from the economic system and the state and the decline in legitimacy.*

**Key Words:** *Representative Bureaucracy, Legitimacy, Participation*

**JEL Classification:** *H59, D73, H10*

## **GİRİŞ**

Bürokrasiler, varlıklarını devletlerin tüzel kişiliklerinden almaktadırlar ve siyasî alanda devlet ile vatandaş arasında kurulan temsil bağı, devletin merkezi konumu nedeniyle liberal rejimlerde potansiyel olarak bürokrasilerle vatandaş arasında da kurulabilmektedir. Verimlilik ve etkinlik gibi temel ekonomik hedefler, ekonomik düşüncenin de etkisiyle zaman içerisinde toplumsal yapıyı ve bürokrasiyi de şekillendirmektedir. Siyasal alanda, rızanın önemli kaynaklarından birisi olan siyasal katılım, bürokrasi alanında bürokratik temsile dönüşmekte ve katılım yoluyla meşruiyet ve kontrol güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Temsil, bir katılım aracı olarak, bürokrasi üzerinden rızanın yeniden üretilmesini ifade etmektedir.

Demokrasilerde temel konulardan birisi, iktidarların halkı nasıl temsil ettikleri ile ilgili inançlardır. Oy kullanan kişi ve gruplar, oy kullanarak siyasî tercihlerinin temsil edilmesini sağlamaya çalışmaktadırlar. Çıkarların bu şekilde temsil edilmesi azınlıklar, kadınlar, engelliler ve geleneksel olarak marjinal hale gelmiş gruplar için endişe kaynağıdır. Bu tür gruplar, grup kimliğini yansıtan temsilciler aracılığı ile temsil edilmeye çalışılmıştır. Ortak kimlik sahibi olmak somut bir şekilde temsil edilmeyi kesinleştirmese de çıkarların temsil edilme ihtimalini artırmaktadır (Teobald ve Haider-Markel, 2009; 410). Temsili bürokrasi teorisindeki temsil kavramı ise siyasal alanda demokrasi kavramı ile birlikte kullanılmakta ve halkın kendini idare edecekleri seçmesinde kullanılan bir usulü ifade etmektedir (Lamba ve Tatlısu, 2019;377).

Temsili bürokrasi teorisi, bürokrasiyi toplumdaki tüm grupların temsilcisi ve o grupların çıkarlarının bir aynası olarak kabul etmektedir (Burchard, 2017; vii). Memurların işlerini, kültür, cinsiyet, eğitim ve etnisite gibi özelliklerinden etkilenerek yaptıklarını ileri sürmektedir. Bu farklılıkların, içinde bulunulan toplumdaki oranı ölçüsünde bürokraside de oluşturulmasının bürokrasinin toplumun ihtiyaçlarını ve çıkarlarını daha iyi temsil etmesine ve daha etkin çözümler üretmesine imkân sağlayacağını, aynı zamanda bürokrasilerin daha demokratik kurumlar haline gelmesine katkıda bulunacağını iddia etmektedir (Lamba ve Tatlısu, 2019; 375). Bürokratların, ilgili gruplarla benzer geçmişlere ve kökenlere sahip olduğunu, benzer sosyalleşme süreçleri yaşadıklarını ve bu nedenle de temsil ettikleri varsayılan gruplarla ortak değer ve tutumları olduğu varsayıldığı için kendilerine benzeyen bileşenler için daha iyi kararlar alacakları düşüncesine dayanan teoriler oluşturulmaktadır. Bürokratların kararlarının en azından temsil ettiği grupların kabul alanına gireceği varsayılmaktadır (Perez, 2016; 1).

Yaygın olarak kabul edilen temsil özelliğinin önemli sonuçlarından birisi de temsili bürokrasinin, bürokrasilerin meşruluğunu güçlendirmesi olmuştur. Toplumsal çeşitliliğin bürokraside temsili, bürokrasinin toplum tarafından kabulünü ve toplum üzerindeki etkisini artırmıştır.

Konunun önemi; temsili bürokrasinin, yaygın bilinen etkilerinin yanı sıra bürokratik meşruiyeti güçlendirmesinin anlaşılmasınakatkı sağlayacaktır.

Konunun amacı; bürokrasiye toplumsal farklılıklara dayalı toplumsal katılımın, toplumun, bürokrasiyi kabulü üzerindeki teşviği ve bürokrasinin toplumsal meşruiyetini sağlamadaki etkisinin anlaşılmasına katkıda bulunmaktır.

Araştırmanın yöntemi; nitel araştırma yöntemlerinden keşfedici araştırma yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırmalar, araştırma konusu hakkında bilgi edinmek ve var olan bilgiyi artırmak için yapılmaktadır (Fidan, 2018; 26). Keşfedici araştırmalar, bir araştırma problemi hakkında en genel seviyede bilgi elde etmek için gerçekleştirilir. Araştırmacı, araştırma konusu ile ilgili var olan bilgileri keşfeder ve daha sonra yapılacak çalışmaların muhtevasını gelişmesi için zemin oluşturur. Keşfedici araştırmalarda kullanılan temel tekniklerden birisi olan literatür taraması ile çalışma gerçekleştirilmiştir.

## **I. TEMSİLİ BÜROKRASİ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ**

Temsilî bürokrasi teorisi, bir bürokratik yönetim teorisi olarak, bürokratik yapının iki temel yapı taşının weberci yaklaşımına dayanmaktadır. Bütün örgütsel faaliyetler, bir uygulama ve karar alma hiyerarşisi gerektirmektedir. Bürokratik örgütler, örgütsel ve kişisel alanlarda örgütün işleyişini yöneten önceden belirlenmiş normlar, kurallar, değerler ve siyasal anlayışın bağlamsal alanı içerisinde fonksiyonel hale gelmektedir. Weber, bu özelliklerin yönetici seçkinleri rasyonel şekilde davranmaya sevk etmesi gerektiği konusunda ısrar ederek, ekonomik kalkınmanın endüstriyel aşamasının insanlık dışı bir duruma gelmesini engellemek istemiştir. Bürokratik sistemin kurumsal hafızası, rasyonel şartlarda değişen şartlara uyum gösterme düzenliliği içinde oluşturulmaktadır (Croucamp, 2022; 69). Bürokratik model, toplumun maksimum verimliliğe ulaşmasının rasyonel aracı olarak tasarlanmıştır. Bürokrasi, kendisini gücün uygulamasının meşruluğunu liderin olağanüstü özelliklerinden alan karizmatik otoriteden ya da geleneklere dayanan doğrudan itaat ilişkisinden kaynaklanan geleneksel örgütlenme biçimlerinden farklılaştırarak, bir sosyopolitik sistemin tahakküm aracı ve usulünü temsil etmektedir. Bürokrasi, karizmatik ve geleneksel otorite biçimlerine, normlara ve kurallara dayalı bir biçim olarak karşı çıkılması ile oluşmuştur. İtaat, insana değil otorite ilişkisi içerisinde güç yapısını düzenleyen kanuna dayalı bir temeller kümesine yönelik olarak oluşmaktadır. Hiyerarşik yapıda bir biçimsel örgütsel yapı oluşturulmuş ve bürokrasi düşüncesinin olduğu ilk dönemde bu yapı konusunda fikir birliği gelişmiştir (Sneider, 2021; 5). Bürokrasi ile ilgili başlangıç aşamasındaki teoriler, bürokrasiyi siyasal otoritenin aldığı kararları uygulayacak idari yapılar olarak kabul etmektedir. Bürokratlar, siyasal otoritenin ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde gayri şahsi ve yazılı bir şekilde ve hiyerarşik bir düzen içerisinde görevlerini yerine getirmektedirler. Uzmanlık bilgilerine dayalı güçleri ise kamu politikası oluşturma sürecinin önemli aktörleri haline gelmelerini sağlamıştır. Gayri şahsilik ilkesi, prensip olarak siyasal otoritenin iradesi dışında hareket etmemelerini gerektirmektedir. Temsilî bürokrasi kavramı ise bürokrasideki gayri şahsilik ilkesinden yola çıkılarak geliştirilmiştir (Lamda ve Tatlısu, 2019; 375).

Demokrasi içerisinde toplumsal farklılıkların yasal ve kurumsal temsilini sağlamaya yönelik uygulamalar bulunmakta iken bürokrasi daha kapalı ve teknik özelliklerin ön planda olduğu bir yapıdadır ve istisnai durumlar dışında seçim yöntemi uygulanmamaktadır (Aşkar, 2019; 97). Bu nedenle, bürokraside temsilin oluşturulması için farklı yöntemler nedenler ve usuller geliştirilmelidir.

Temsilî bürokrasi tanımı, sürekli olarak değişmektedir. Tanımlama çabaları, temsilî bürokrasi uygulamalarının çeşitliliği ve kamu yönetiminde çeşitlilik yönetimi düşüncesinin icadıyla daha da karmaşık hale gelmiştir. Bu nedenle temsilî bürokrasi kavramının kesin bir tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, temsilî bürokrasi, kamu kurum ve kuruluşlarının, en genel haliyle, nüfusun çeşitliliğini yansıması anlamına gelmektedir (Adusah-Karikari ve Ohemeng, 2014; 570). Bürokraside, sosyal yapının temsiline mümkün hale getirilmesi için bazı özelliklerin oluşması gerekmektedir. Toplumsal grubun kimliğinin açık bir şekilde varlığının bulunması gerekmekte, bu kimliği taşıyan memurların, temsili uygulamaya dökülecek kadar güçlü takdir yetkisi tesis edilmelidir. Memurlar, ilgili kimlik ile bağlantılı olmalıdır. Bu durumda, kamu politikası oluşturma ve uygulaması için baskı uygulayabilecek ve temsil ettikleri grupların kamu hizmetlerinden daha fazla faydalanma potansiyeli oluşturacaktır (Durmuş, 2021; 70).

Temsilin, bürokrasi için anlamı, seçim bölgelerinin ya da farklı grupların değerlerinin bürokrasi aracılığı ile sisteme nasıl dâhil edileceği ya da temsil edileceği sorusuna dayanmaktadır (Rosmann vd., 2012; 57). Teorinin temel prensibi, toplumsal çeşitliliği personeline yansıtan bir bürokrasinin politika kararları alınırken bütün grupların çıkarlarına daha çok cevap verebileceğidir. Bu nedenle bürokrasiler, toplumun çeşitliliğini ve endişelerini kararlarına yansıttığında ve onları temsil ettiğinde, temsilî bürokrasi düşüncesinin kuruluş aşamasından sonra geliştirilen temsilî bürokrasi fikri ortaya çıkmış olmaktadır. Bürokrasi, temsilî bir örgüt haline geldiğinde, temel siyasî rolü azınlık hakları, çoğunluk yönetimi ve eşit temsil gibi önemli demokratik ilkeleri içselleştirmesinin gerekliliğidir (Hatley, 2021; 22; Shjarback vd., 2016;750). Evans'a göre ise temsilî bir bürokrasinin temel özellikleri; öncelikle, demokratik bir toplumda, kamu bürokrasisi, temsil ettiği halkın çıkarlarına hizmet etmelidir. İkinci olarak, halkın bütün kesimlerini temsil eden bir bürokrasi halkın çıkarlarına en iyi bir şekilde hizmet edecektir. Üçüncü olarak, pozitif ayrımcılık politikaları ve daha önceki zamanlarda ve içinde bulunulan zamanda kamu istihdamından dışlananlar için istihdam fırsatları oluşturularak bürokrasilerin temsil edebilirliği artırılmalıdır. Dördüncü olarak ise bürokrasilerin temsil gücü arttıkça halkın çıkarlarına daha fazla hizmet edeceklerdir (Evans, 1974; 628).

Kranz, 1974 yılında, pasif temsilî bürokrasiyi; bir kamu kurum ya da kuruluşunda çalışanların oranının, o kurum ya da kuruluşun hizmet verdiği alandaki nüfus içerisindeki oranına eşit olduğu sistem olarak ifade etmiştir. Bu temsilin, sadece giriş seviyesinde değil, hiyerarşik yapı içerisinde atama yapılan her kademede azınlıkların eşit temsiline sağlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu

durum, ideal bir pasif temsili bürokrasi uygulaması olsa da vatandaşların bürokrasilerde eksiksiz bir temsili pek mümkün olmamaktadır. Çünkü işe alım süreci uygulaması, neredeyse imkânsız derecede karmaşık hale gelecektir. Ayrıca, daha nitelikli adaylar bu uygulama nedeniyle istihdam edilmeyebilir ve daha zayıf olan adaylar temsil şartı nedeniyle istihdam edilebilir. Bu tür uygulamaların haklılığı hararetli bir şekilde tartışılmaktadır. Bu konuda önemli tartışma konularından birisi de toplumsal çeşitliliğin bütünüyle yansıtıldığı bir bürokraside etkili karar almanın mümkün olup olmadığıdır (Burchard, 2017; 32).

### **A. Temsili Bürokrasinin Türleri**

Mosher, 1968 yılında yaptığı çalışmada, kamu çalışanlarının sosyal tecrübelerini, faaliyet ve kararları ile ilişkilendirmiştir. Temsili; pasif, sembolik ve aktif üçlemesi olarak sınıflandırmıştır (Mosher, 2018; 37).

#### **1. Pasif Temsil**

Temsili bürokrasi hakkındaki akademik çalışmalar, pasif ve aktif temsil arasındaki ilişkilerin mekanizmaları hakkında fikir vermektedir. Önemli bir önerme, kamu çalışanı ile ilgili grup arasında var olan ortak ve paylaşılan tecrübeler, değerler, inançlar ve kültür, ortak kimliğe sahip olan grupların çıkarları için hareket etme ya da bu grupların çıkarlarını savunma konusunda ilgili kamu çalışanını etkilemektedir. Bu etkileşim, azınlık bürokratlarını doğrudan hizmet sunmaya sevk etmektedir. Azınlık grupları temsil eden kamu çalışanları, temsil ettikleri gruplar için görevli oldukları kurum ve kuruluşlarda, prosedür değişikliklerini savunmaları ve bürokrat etkileşimlerini değiştirmeleri durumunda doğrudan doğruya politika etkileri de oluşturmaktadır. Bu durumun yanı sıra, azınlık grupları temsil eden kamu çalışanları, dolaylı ya da doğrudan bir etki ile birlikte çalıştıkları diğer personeli de temsil ettiği gruplar lehine kararlar konusunda etkiler ise bu durumda da meslektaş etkisi oluşturmaktadırlar. Son olarak, azınlık gruplara mensup vatandaşların tutumları, davranışları, algıları ve talepleri sadece azınlık grupları temsil eden bürokratların varlığına bağlı olarak değişmektedir (Headley, 2022; 1684; Hatley, 2021; 26).

Pasif ya da tanımlayıcı temsili bürokrasi, bir bürokratin, daha geniş nüfusun bir kesimi olarak bir bürokrasi kadrosunun, hizmet ettiği nüfusun özelliklerini yansıtması gerektiğini ileri sürmektedir. Karar almada, temsili bürokrasi yöntemi uygulandığında çok farklı görüşler ve toplumun çıkarları birbiri ile çatışan çok sayıda kesimi göz önünde bulundurulabilecektir (Kemp, vd. 2018; 231; Lamba ve Tatlısu, 2019; 379).

#### **2. Aktif Temsil**

Maddi ya da aktif temsil ise temsil edenin temsil edilenler için yürüttüğü faaliyetleri ifade etmektedir (Burchard, 2017; 33). Aktif ve pasif temsil arasındaki fark, aktif temsildedir. İlgili grup ile aynı ilgi ve arzulara sahip kamu görevlisi, benzer ilgi grup üyelerinin istek ve ihtiyaçlarının karşılanmasına sempati duyacaktır. Aktif ve pasif temsilin ortak özelliği, her iki temsil türünün ilgili grupların istek ve çıkarlarının karşılanması ile sonuçlanması gerekliliğidir (Hatley, 2021; 27; Shjarback vd., 2016;750). Aktif temsil kavramı, yöneticinin takdir yetkisine sahip olması ve bu yetkiyi temsil ettiği gruplar lehine kullanmasının

bürokrasinin daha adil olacağı ve temsilî sonuçlara neden olacağı düşüncesini içermektedir. Bu yaklaşım kişilerin ırk, cinsiyet, etnik köken gibi tutum ve değerlerini belirleyen ve erken sosyalleşmelerinin kaynağı olan özelliklerinin aktif temsil ile bir adım öteye geçtiğini ifade etmektedir. Bu değerler ve tutumlar, hayatlarının ilerleyen dönemlerinde de yöneticilerin tutum ve davranışlarının temelini oluşturmakta ve temsil ettikleri grupların bürokrasi içerisinde yeterince temsil edilmesini ve eşitliği sağlamaya yönelik olarak takdir yetkilerinin kullanılmasını yönlendirmektedir (Sowa ve Coleman, 2003; 701; Aşkar, 2019: 101; Hatley, 2021; 24; Headley, 2022; 1684).

### **3. Sembolik Temsil**

Sembolik temsil, kamu çalışanının herhangi bir işlem yapmadan hükümetin algılanan meşruiyetini etkilemesidir (Mosher, 2018; 37). Temsil edenin, temsil edilenler için neyi somutlaştırabileceğini ifade etmektedir (Burchard, 2017; 33). Bürokrasinin, pasif temsil grubunda yeterince memur bulundurulması durumunda herhangi bir faaliyette bulunmasa bile bu durumun vatandaşlara fayda sağlayacağı inancını ifade etmektedir. Pasif temsil, toplumsal grupların toplumdaki varlığı oranında bürokraside temsilini, aktif temsil, bürokratların temsil ettiği grupların lehine harekete geçmesi ve faaliyetler yürütmesini, sembolik temsil ise kamu personelinin hiçbir faaliyet yürütmesine bile varlıkları ile sağlayacakları faydayı ifade etmektedir (Durmuş, 2021; 70). Sembolik temsil kavramı, pasif temsilin bulunduğu ama aktif temsilin bulunmadığı bir durumda temsilî bir bürokrasinin salt varlığının sembolik değerlere sahip olduğunu; ilgili örgütün algılanan meşruiyetini ve dolayısıyla kişinin sevk ve idaresiyle işbirliği yapma istekliliğini geliştirmektedir (Headley, 2022; 1684).

Aktif temsilde, temsil edilen gruplar adına hareket edilmekte iken sembolik temsil, temsil edilecek bir gruba ait olan kişiler ve gruplar üzerinde bilişsel olarak çalışmaktadır. Sembolik temsil, bu nedenle, temsilciler tarafından kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir bürokratik pozisyon dışında belirli bir amaca yönelik faaliyet yürütmeden tutumları etkileyebilmekte ya da sonuçları değiştirebilmektedir (Teobald ve Haider-Markel, 2009; 411).

### **B. Temsilî Bürokrasi Kavramının Gelişimi ve Etkileri**

Temsilî bürokrasi kavramı, 1944 yılında J. Donald Kingsley tarafından *Temsilî Bürokrasi: İngiliz Kamu Hizmetlerinin Yorumlanması (Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service)* adlı kitabında icat edilmiştir. Kingsley, İngiliz kamu hizmetinin toplumun tamamını değil, toplumun baskın güçlerini bürokraside yansıtacak bir anlayışı, değişen sosyoekonomik eğilimlerle tutarlı hale gelecek şekilde geliştirmek istemiştir. Bu anlayış, toplumun sosyoekonomik açıdan önde gelen gruplarını savunmak için geliştirilmiştir (Elias, 2013; 334). Temsilî bürokrasi kavramının geliştirilmesinin başlangıç aşamasında, Kingsley'in temel hedefi, yönetici sınıfa sadık bir bürokrat grubu oluşturarak siyasî istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmak ve bürokrasi ile demokrasi arasında var olan potansiyel çatışma ihtimalini düşürmektir. Bu düşünce, zaman içinde meşruiyet krizine giren sistemin bu krizini çözmek için bütün toplumsal grupların desteğini sağlamaya yönelik bir temsil mekanizması oluşturmak için kullanılacak bir araca

dönüşmüştür. Kingsley, İngiliz kamu hizmeti üzerinde yaptığı bir araştırmanın sonucunda temsilî bürokrasi kavramını geliştirmiştir. Kamu hizmetinin, yönetici sosyal sınıfı temsil etmesi gerektiği ve kamu hizmetinin etkili olabilmesi için hâkim sosyal sınıfın ideallerine ve kaygılarına saygı duyması gerektiğini ifade etmiştir. Bu düşüncelerden yola çıkarak, temsilî bürokrasi kavramını geliştirmiştir. Kingsley'in temel düşüncesi, kökü yağma (spoils) sistemine dayanan, hâkim siyasî partiye sadık olanların bürokrasiye hâkim olduğu bir kamu hizmeti oluşturmaktır. Bu tür bir sistem, hâkim partinin anlayışının sürdürülmesine neden olmakta ve yolsuzluk, beceriksizlik ve ayrımcılık riskini artırmaktadır (Durmuş, 2021; 70; Hatley, 2021; 22). Kingsley, savaştan sonra İngiltere'de kurulabilecek işçi sınıfı hükümetinin kamu yönetiminde gerçekleştirebileceği muhtemel yönetim uygulamaları ve reformlarının, kamu yönetiminde ortaya çıkarabileceği sınıf bileşimi ile ilgili yeni sorunları ele almak istemiştir. Temsilî bürokrasi kavramının geliştirilmesini gerektiren temel sorun alanı, önemli ölçüde üst ve orta sınıfa mensup bürokratlardan oluşan kamu hizmeti çalışanlarının, büyük sanayilerin kamulaştırılmasını gerçekleştirerek aynı zamanda ulusal seviyede hizmet verecek ulusal sağlık hizmeti sistemini kurup kuramayacağı idi (Nigel ve Peters, 2021; 172). Temsilî bürokrasi, ilk aşamalarında pasif temsilin faydalarına odaklanmıştır. Kingsley'in temsilî bürokrasi kavramı, sosyal sınıf kavramına odaklandığından günümüzdeki temsilî bürokrasi kavramından farklıdır (Sowa ve Coleman, 2003; 701). Kingsley, iktidar partisi ile orta sınıfa dayalı bürokrasi arasındaki ilişkileri gözlemleyerek sosyal sınıfları daha fazla temsil eden bürokrasinin toplumun ihtiyaçlarına karşı daha hassas davranacağını savunmuştur (Roman, 2015; 597). Bu durum aynı zamanda, iktidar değişimi durumunda hâkim sınıfın konumunu korumasını sağlayacaktır.

Kingsley'e göre, bütün demokratik kurumların temsilî olma seviyesi çok önemli bir konudur. Toplumdaki baskın güçleri temsil etmeyen hiçbir gruba güvenle iktidar emanet edilemez; çünkü o zaman sorumsuzca hareket edecekler ya da yolsuzluğa yöneleceklerdir. Kingsley'in düşünceleri, temsilî bürokrasiyi anlamak ve analiz etmek için kendisinden sonra geliştirilen normatif yaklaşımların zeminini oluşturmuştur (Elias, 2013; 334). Bürokrasilerin, demokratik olabilmesi için hizmet ettikleri grupları temsil etmesi gerektiğini iddia etmiştir. Kingsley, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi ihtiyacı olduğunu ve yöneticinin temsil özelliği itibarıyla döneminin demokratik temsil figürü olduğu düşüncesini ileri sürmüştür. Bürokrasi içerisinde sorumsuz davranışları önlemenin etkili yollarından birisinin, dominant ekonomik ve sosyal sınıfların bürokraside oranları ölçüsünde temsilî olduğunu ileri sürmüştür (Burchard, 2017; 21). Kingsley, temsilî bürokrasiyi bir grup yaklaşımı üzerinden değerlendirerek çeşitli grupların görüşlerinin temsil edilmesi gerektiği düşüncesini ileri sürmüştür (Kelly, 1998; 203). Bu iddianın ulaşmak istediği sonuç ise iktidarın toplumun alt gruplarına geçmesi durumunda, hâkim grup olarak bürokrasinin ve etkili bir grup olarak orta sınıfın bundan daha az zarar görerek çıkması ve mümkün olduğunca bürokrasi içerisindeki baskın konumunu korumasıdır.

Kingsley, temsilî bürokrasinin, iktidardaki partinin programlarının uygulanabilmesi için iktidardaki partinin programını uygulama isteğinde olan ve uygulanmaması kaygısı taşıyan yöneticilerin istihdam edilmesini mümkün hale getireceğini düşünmüştür. Kingsley'e göre, birincil derecede önemli olan şey tüm demokratik kurumların temsil derecesidir (Adusah-Karikari ve Ohemeng, 2014; 570). Bu durumun, aynı zamanda, toplumsal farklılıkların bürokrasi içindeki temsili ile devletin meşruiyeti arasında bir bağ olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Vatandaşların, kamu hizmetinden faydalandığı fakat kamu bürokrasisinin toplumsal yapıya uygun olarak düzenlenmesi durumunda, toplumun da devletin bir parçası haline geleceği iddia edilmiştir (Aşkar, 2019: 99). Temsilî bürokrasi teorisi, kamu kurum ve kuruluşlarının personel yapısının, hizmet ettikleri kişilerin temel demografik özelliklerini yansıtacak şekilde oluşturulması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu özelliği nedeniyle yansıtıcı bir bürokrasidir. Vatandaşlarına sadece fırsat eşitliğinin ve güce erişimin önemini anlatmak ile yetinmez, aynı zamanda karar alma ve siyaset uygulamalarında vatandaşlarının tercihlerinin yansımaları için yöntemler geliştirir (Headley, 2022; 1683).

Temsilî bürokrasi teorisi, Norton Long ve Paul Van Riper'in çalışmaları ile genişletilmiş ve bu çalışmalarda, temsilî bürokrasinin vatandaşlar açısından meşru siyasete yönelik sembolik önemi vurgulanmıştır (Sowa ve Coleman, 2003; 701). Norton Long 1952 yılında, Kingsley'in ilk analizlerini esas alarak American Political Science Review dergisinin 46'ncı sayısında yayınlanan Bürokrasi ve Anayasacılık (Bureaucracy and Constitutionalism) adlı makalesinde, temsilî bürokrasinin, seçim ile elde edilen makamların sahipleri tarafından oluşturulamayan önemli çıkarları teşvik etmek için arzu edilebileceğini ifade etmiştir. Long, karmaşıklaşan ekonomik ve toplumsal yapıya bağlı olarak büyüyen ve karmaşıklaşan bürokrasinin bir gereği olarak idare hukuku aracılığı ile bürokrasinin görünüşte de kaçınılmaz olarak büyüdüğünü ve kompozisyon ve değerler açısından hem temsilî hem de demokratik olmasının kritik öneme sahip olduğu düşüncesini ifade etmiştir (Elias, 2013; 335).

Seçilmiş yöneticiler ve bürokrasi içerisinde atanmış pozisyonlardaki grupları tanıma düşüncesi eskidir. James Madison, hükümette bulunarak çıkarlarına ulaşmak için mücadele eden grup ve hizipleri ifade etmek için federalist kavramını icat etmiştir. Van Riper, temsilî bürokrasiyi, genel olarak parçası olduğu toplumun değerleri ve tutumlarıyla uyumlu olan bürokrasi olarak tanımlamıştır. Geniş sosyal grupların, hem siyasî hem de idari pozisyonlarda sözcüleri ve memurlarının olması gerektiğini ifade etmiştir (Kelly, 1998; 203).

Kingsley'in, İngiliz kamu yönetiminde, değişen toplumsal yapıyı anlamak ve yönetmek için oluşturduğu normatif nitelikli bir kavramsal çerçeve oluşturan temsilî bürokrasi kavramının icat edilmesinden sonraki birkaç on yıl boyunca temsilî bürokrasi tartışmaları, bürokratların pasif ve aktif rol algılarının ampirik araştırmalarına hizmet ettikleri grupları nasıl temsil edecekleri ve temsil etmeleri gerektiği ile ilgili bir dizi normatif argüman ve tavsiye olarak geliştirilmiştir. 2010'lu yıllarda akademisyenler, örgüt kültürünün ve sosyalleşmenin temsilî bürokrasi üzerindeki etkisini kabul etmişlerdir (Elias, 2013; 333).



Paul P. Van Riper'ın 1959 yılında, *The American Historical Review* dergisinin ikinci sayısında yayınlanan *Amerika Birleşik Devletleri Kamu Hizmetinin Tarihi (History of the United States Civil Service)* adlı makalesinde düşüncelerini ifade etmiştir. Van Riper'e göre meslek, sınıf, coğrafya, ahlak, tutumlar ve benzeri özellikler ve sosyal değerler de dâhil olmak üzere vatandaşların sahip olduğu ve onların temsiline esas olabilecek farklı özellikleri sıralayarak teoriyi normatif yönde daha da geliştirmiştir. Bir grup olarak bürokratlar ile hem idari davranışları ve uygulamaları hem de toplumsal gruplara aidiyetlerinin oluşturduğu davranışları ve uygulamaları ve hükümetten beklentileri arasında asgari bir ayırım olduğunu ifade etmiştir. Meier'in temsilî bürokrasinin en kapsamlı analizi olarak gördüğü Mosher'ın pasif temsilî bürokrasi ve aktif temsilî bürokrasi ayrımı 1968 yılında yapılmıştır (Elias, 2013; 335).

Mosher, demokratik ilkelerle tutarlı bir bürokratik sistemin nasıl oluşturulabileceğini değerlendirir ve bu iki temsil türünü geliştirir. Samuel Krislov ise 1974 yılında yayınladığı *Temsilî Bürokrasi (Representative Bureaucracy)* adındaki kitapta, temsilin önemini vurgulayarak, temsili, bürokratların insani potansiyellerini işe yansıtması olarak da kabul etmiş ve ilgili değerlerin kaçınılmaz ve avantajlı bir durum olduğunu ifade etmiştir. Bürokratların, yöneticilerinin karar alma süreçlerinde, karar almaya etkisi olacak yargılama, bilgi ve şevk niteliklerinin çok büyük bir sosyal avantaj oluşturacak kaynaklar olduğunu belirtmiştir. 1970'lerden başlayarak, ABD'nin değişen siyasî ve sosyal ikliminin bir sonucu olarak temsilin, sosyoekonomik boyutunun dışındaki konulara da odaklanılmaya başlanmıştır. Temsilî bürokrasi ile ilgi akademik çalışmalar, ırk, cinsiyet ve etnik kökene yöneltilmiştir. Kamu kurumları, çalışmalarda aktif temsil rol algısını teşvik etmeye odaklanan, arzu edilen kurumlar haline gelmiştir (Elias, 2013; 336).

Mosher, bürokratların idari kararlarının, bürokratların geçmişlerinin, eğitimlerinin işe uyum sağlamalarının ve mevcut ilişkilerine bağlı idari yeteneklerinin, yönelimlerinin, değerlerinin bir işlevi olduğunu ifade etmiş ve toplumdaki bütün toplumsal grupların, kamu bürokrasisinde temsil edilmesi fikrini ileri sürmüştür. Temsilî bürokrasi, bürokrasinin politik karar alma ve uygulama işlevini yerine getirme özelliği olan bütün kamu personelini kapsayan bir insan kaynakları siyaseti olarak da kabul edilebilir niteliktedir (Durmuş, 2021; 69; Elias, 2013; 335).

Krislov'un 1974 yılında yaptığı çalışmada ve Kirslov ve Rosenbloom'un 1981 yılında yaptığı çalışmada kavram daha rafine hale getirilerek, kişilerin sahip olduğu etnik köken, cinsiyet ve ırk gibi demografik özelliklerin geçmişlerinin, belirli değerlerin ve inançların yaratılmasına yol açan erken bir sosyalleşme tecrübesi oluşturduğu savunulmuştur. Bu değerlendirmenin sonucu olarak; kişilerin kişisel sosyalleşmesine odaklanılmaya başlanmıştır (Sowa ve Coleman, 2003; 701).

ABD'de 1960'larda ve 1970'lerde, sisteme yönelik olarak geliştirilen eleştirilerin temelinde, ayrımcılık ve eşitsizlik sorunu algısı yer almaktadır. Bu algı, 1980'li yıllarda ise kamu yönetimi alanındaki tartışmaların ana eksenini oluşturmuştur. Bu dönemde, azınlıkların, kadınların bürokrasideki oranı ve çalışma

şartları tartışılmış, bürokrasinin halkın bütün farklılıklarını temsil etmediğinde meşruiyet sorunu oluştuğu düşüncesi gelişmeye başlamıştır (Aşkar, 2019; 100). Samuel Krislov, sınıf eksenli bir bakış açısı yerine toplumsal grupların bürokraside temsilini, temsili bürokrasi olarak ifade etmiştir. Krislov'un yaklaşımı, daha sonra ABD'de deki çalışmaların temelini oluşturmuş, cinsiyet ve etnisite de temsili bürokrasi kavramına dâhil edilmiştir. Temsili bürokrasi teorisi, bürokratları, uzmanlık bilgisine sahip, siyasî iradeye karşı korunaklı hale getirmiştir. Bu özellikleri nedeniyle politika uygulayıcısıdır, siyasa üretme gücüne sahiptir ve kontrolü güçtür. Bu kontrol güçlüğü ile birlikte, alınan kararlarda bürokratların kişisel değerlerinin ve çıkarlarının etkili olmasına neden olmaktadır. Bürokratlar, siyasal otorite tarafından kabul edilebilir kararlar alma ya da kendi biriminin bütçesini artırma gibi öncelikleri gözetmektedirler (Lamba ve Tatlısu, 2019;379). Daha sonra yapılan çalışmalarda kavram, idarî sorumluluğun büyütülmesinin ve paylaşılmasının bir aracı olarak geliştirilmiştir. Long, ABD'de 1952 yılında bürokrasinin, Amerikan Kongresi'nden daha temsili olabileceğini ileri sürmüştür. Pasif temsilin, sonuç elde edebilmek için aktif temsile dönüşmesine gerek olmadığını iddia ederek sembolik temsil kavramını geliştirmiştir. Sembolik temsil yaklaşımında, temsilin sonuç elde edebilmesi için temsil özelliği olan bürokratin herhangi bir şey yapmadan bürokraside bulunması yeterlidir (Arslan vd.,2020; 419; Leland ve Read, 2013; 87).

Temsili bürokrasi konusunda yapılan araştırmalar, pasif temsil ile aktif temsil arasındaki bağlantının bazı varsayımlara dayandığını göstermiştir; bürokratların takdir yetkisi bulunmakta ve örgütsel sosyalleşme aynı demografik geçmişe sahip olan kişiler arasında belirli değerlerin paylaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Bu durumun sonucu olarak bürokratlar, genel nüfus içinde benzerleri ile tutarlı politik ve idari kararlar alacaklar ve ilgili gruplarla paylaşılan değerleri maksimum hale getireceklerdir (Ding vd. 2021; 1003; Roman, 2015; 595).

Temsili bürokrasiden önce yöneticiler, vekâlet süreçlerinin verimli çalışmasına odaklanmaktaydı. Bu durum, geleneksel bürokratik rol olarak isimlendirilmektedir. Bu dönemin bürokratları, nüfusun farklı kesimlerinin çıkarlarına cevap olarak vekâlet kaynaklı bürokratik çıktıları etkilemeye daha az eğilimlidirler. İşlerini belirli bir grubun temsilcisi olarak kabul etme ihtimalleri ve azınlık temsilcisi rolünü oynama ihtimalleri de düşüktür (Elias, 2013; 336). Bu varsayım, pasif temsilin bulunmadığı durumlarda da aktif temsilin mümkün olabileceğini ima etmekte veya azınlıkta olan gruplardan olmayan bir bürokratin, azınlık temsilcisi rolünü üstlenebilmesi ve aslında bir azınlık nüfusunu temsil etmesi beklenmemektedir (Elias, 2013; 336).

Temsili bürokrasi konusundaki temel varsayım, kamu gücünü kullanan kişilerin, kişisel özelliklerinde,hizmet ettikleri grupları ne kadar çok temsil ederler ise onları o kadar iyi temsil edecekleri ve iyi hizmet edecekleridir. Sosyal eşitlik sağlanmasını hedefleyen birçok akademisyen için bu durum, doğası gereği cazip görünse de bu iddiayı destekleyen deliller karışıktır ve temsili bürokrasinin kendi başına adil hizmet oluşturulmasını ve sunumunu tek başına garanti altına

alamayacağı iddia edilmektedir (Wright, 2015; 799). Temsilî bürokrasi konusunda, sınıf esaslı bakış açısı kurucu nitelikte olmaya devam etse de etnik köken ve toplumsal cinsiyet konuları da tartışılmaya başlanmıştır. Yapılan çalışmalar, kamu hizmetinin üst seviye yöneticilerinin baskın etnik grubun erkeklerinden oluştuğunu göstermektedir. Kamu hizmetinin hiyerarşik yapısı içerisinde ne kadar alt seviyeye inilirse temsil özelliği artmaktadır. Karar alma seviyelerinde ise temsil özelliği çok düşüktür (Nigel ve Peters, 2021; 172). Temsilî bürokrasi aracılığı ile çözülen meşruiyet sorunu daha çok alt ya da orta seviye bürokrasi aşamalarında oluşturulmakta ve bu durum, sosyal meşruiyetin geniş bir toplumsal kesimde hedeflenen sonuçlara ulaşabileceğini göstermektedir.

## **II. MEŞRUIYET SAĞLAMA ARACI OLARAK TEMSİLİ BÜROKRASİ**

Bir hükümeti, yönetim şeklini veya sistemini neyin meşru ya da gayrimeşru hale getirdiği konusu, hem teorik olarak tartışılmakta hem de pratik bir anlaşmazlık konusu olarak varlığını sürdürmektedir. Platon ve Aristo'dan bu yana, meşruiyet teriminin kendisi olmasa da meşruiyet fikri her zaman merkezi bir öneme sahip olmuştur. Bir bakıma bütün siyaset felsefesi, toplum sözleşmesi kitabında Rousseau'nun sorduğu "bir hükümeti meşru kılan şey nedir?" sorusuna cevap bulma çabası olarak kabul edilebilir. Meşruiyet konusu, Max Weber, Karl Deutsch, Carl Friedrich, Lucian Pye'e Seymour Lipset, Robert Dahl, John Schaar ve W. G. Runciman gibi çok sayıda düşünür ve yazarın çalışma konuları arasındadır (Stillman, 1974, 33). Meşruiyet, bütün siyasî söylemin kurucu kavramlarından birisidir ve modern dönemde her siyasal rekabet, meşruiyet söylemine dayanmaktadır. Meşruiyet konusu, sosyal, ekonomik ve siyasî haklar ile ilgilidir. Kişisel etki ve zorlayıcı kapasiteyi siyasî otoriteye dönüştüren katalizör özelliğini oluşturmaktadır. Bazılarının, miras yoluyla sahip olunsun veya başka bir usul ile elde edilsin, diğerleri üzerinde güç sahibi olduğu eşitsiz siyasî ilişkilerin ifade edilmiş ya da edilmemiş kabulüdür. Siyasî düzenin devamı, kalkınma ve istikrarlı bir uyum ve süreklilik için belirleyici öneme sahiptir ve oluşturulması gerekmektedir (Clements, 2014, 13). Meşruiyet, hükümetlerin vatandaşlar için olumlu geri dönüşler sağlamasını mümkün hale getiren destek hazneleridir (Smith, 2017, 1).

Bütün siyasî rejimlerin devamlılığı ve istikrarı, idarecilerin ve hükümet yetkililerinin zor kullanma kapasitesi ve meşruiyetlerinin gelişiminin bileşimine dayanmaktadır. Meşruiyet, vatandaşların, ülkedeki siyasî sistemin kurallarını ve yöneticilerin kararlarının geçerliliğini tanıması ve kabul etmesi olarak tanımlanmaktadır (Aragón, 2007; 1). Meşruiyetin başlangıç noktası, otoritenin gerekçelendirilmesi ile ilgisidir. Siyasî sisteme bağlı olarak, demokrasi, monarşi, teokrasi vb. siyasî rejim farklılıklarının kendi doğasına uygun bazı temel gerekçelendirme ilkeleri gelişmiştir. Örgütsel meşruiyet kavramı ile ilgili ya kuruluşların kamu ya da özel sektör alanında olmasına bağlı olarak toplumsal onay kazanma isteğini değerlendirmeye yönelik ya da meşruiyetin örgütsel bir kaynak olarak değerlendirilmediği daha geniş bir sektör perspektifinden açıklama çabası içinde olan bir literatür de bulunmaktadır (Karlsson-Vinkhuyzen, 2018; 194).

Konu, farklı hareket noktalarında ve açılardan ve çok sayıda akademik disiplin içerisinde incelenmiştir. Özellikle, siyaset bilimi, sosyoloji, yönetim biliminin merkezi konuları arasındadır.

II. Dünya Harbi'nin sonuna kadar ABD'de Long, Kingsley ve Bendix gibi bazı araştırmacıların geliştirmeye çalıştığı temsilî bürokrasi fikirlerini uygulama çabasının ötesinde, vatandaşları hükümetin politik ve idari karar alma süreçlerine doğrudan dâhil etmeye yönelik herhangi bir girişim bulunmamaktadır (Edwards, 2013; 3). Meşruiyet konusunda temel fikir, siyasi karar ve kurumların meşruiyetinin, bütün vatandaşlar tarafından anlaşılabilir ve varsayımsal olarak kabul edilebilir nitelikte olması gereken nedenlere ve gerekçelere bağlı olmasıdır (Landes, 2017, 85). Bürokrasiler, siyasî kurumlardır ve özerklikleri, bir meşruiyet siyasetini başarı ile uyguladıklarında ortaya çıkmaktadırlar (Pavone, 2013; 1). Hizmet verdiği nüfusun çeşitliliğini bünyesinde yansıtan bir kamu hizmeti oluşturulduğunda, bürokrasinin meşruiyeti ve hizmet sunumunun adaleti artırılabilir (Campbell, 2021, 7). Temsilî bürokrasi, en genel haliyle bile uygulanması durumunda, devletin halkın gözündeki meşruiyeti güçlenecektir. Yapılan araştırmalar, kişisel seviyede bir bürokrat ile ortak kimlik paylaşan vatandaşların bürokrasiyi daha meşru kabul ettikleri, işbirliği yapma ihtimallerinin güçlendiği tespit edilmiştir (Kemp, vd. 2018; 231). Bu durumun olumsuz bir sonucu olarak; Thomas, yönetime katılımın teknik bilgi gerektiren konularda karar almayı olumsuz yönde etkileyeceğini, yeniliği yapma özelliğini sonlandırabileceğini, yürütülen faaliyetlerin maliyetini artırabileceğini ve bürokraside kişilerin özel ilgilerinin aşırı derecede temsil edilebileceğini ifade etmiştir (Edwards, 2013; 8).

Kingsley, Long, Van Riper, Mosher, Meier, Sowa ve Selden gibi akademisyenler, benzer şekilde temsilî bürokrasinin isteğe bağlı kontrolün dengeleyici bir kaynağı olarak hizmet ettiğini düşünmüştür (Elias, 2013; 334). Bürokratik temsil uygulamalarına dâhil olan grupların, katılımdan beklentilerinin karşılandığı oranda devletin ve bürokrasinin kendileri üzerindeki kontrollerini meşru olarak kabul etme eğilimi güçlenmektedir.

Minnowbrook Konferansı, ABD'de kamu yönetiminde yeni bir anlayışın oluşmasına neden olmuştur. Konferansta, hesap verebilirlik, bürokrasisizleştirme, katılım ve demokratik karar alma gibi konular tartışılmıştır. Kapitalist ekonomik rasyonalitenin burjuvazi dışında, özellikle düşük gelire sahip ve dezavantajlı gruplarda ortaya çıkan devletin meşruiyeti meselesini çözebilmek için bu grupların kamu bürokrasisinde istihdam edilmesini ve örgütsel katılıma dâhil edilmesini mümkün hale getirilmesi düşüncesi geliştirilmiştir. Kamu görevlilerinin, değerler etrafında dezavantajlı gruplar lehine taraf olmasını istemişler, fakat temsilî bürokrasi düşüncesinin ilkelerini tam olarak savunmamışlardır (Aşkar, 2019; 98). Temsilî bürokrasinin temel varsayımlarından birisi, siyasî bir kontrol sağlamayı mümkün hale getirebilecek bir özellikte spesifik ve kasıtlı bir örgütlenme olduğudur. Meier, temsilî bürokrasiyi anlamamanın siyasetin gerçeğini anlamakla başladığını ve yönetim ve örgütlenme karmaşıklıkça kararların sadece siyasî olarak alınamayacağını ifade etmiştir. Elde edilen sonuçlar, kamu hizmetinde

azınlık temsilini ve azınlıkla ilgili oluşturulan politikaları destekleyici niteliktedir (Hatley, 2021; 24).

Demografik çeşitliliğe sahip olan toplumlarda uygulanan temsili bürokrasiler, geleneksel hiyerarşik yapıların yanı sıra Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının etkinliğini artırmak için kullanılabilir. Rasyonel tercih teorisi teorisyenlerinin, siyasetin çözümü zor sorunlarla karşılaştığı durumlarda, toplumsal dengenin sağlanmasına yardım etmek için temsili bürokrasi uygulamaları gerçekleştirilebilmekte ve bu durum yöneticilerin uyumsuzluğunu azaltmada ve piyasa şartlarını ele almalarında da yardımcı olabilmektedir (Kelly, 1998; 205). Bürokratik meşruiyetin gerçekleştirilmesi için önerilen usuller arasında, siyasî katılım ve piyasa mekanizmaları aracılığı ile bürokratik sürece katılım da bulunmaktadır. Bu usuller aracılığı ile katılım tam olarak gerçekleştiğinde katılımcının zımnî rızası, bürokratik meşruiyetin temelini oluşturacaktır (Frug, 1984; 1353).

Sembolik temsil üzerinde yapılan araştırmalar, bürokratin kimliği ile vatandaşların kimliği eşleştiğinde vatandaşların veya kimliği eşleşen müşterinin bürokratik meşruiyet hakkındaki algıları olumlu yönde etkilenmektedir. Bu nedenle pasif temsil özelliği olan bir bürokrasi olsa bile kurumun gerçek başarı veya başarısızlıklarından bağımsız olarak, kamuoyunun bir kurumun meşruiyetini ve başarıya da başarısızlık algısını etkilemektedir (Riccuci vd., 2014, 537).

Nihai olarak, aktif temsil, kişisel olarak bir kamu çalışanının, kasıtlı olarak temsil ettiği farz edilen kişilerin çıkarlarını ve arzularını bastırıldığında gerçekleşmektedir. Bu şekilde, çeşitliliğe sahip olan bir bürokrasi, vatandaşların sosyal tecrübelerini, çıkarlarını, arzularını ve değerlerini toplu olarak kamu yönetimine yansıtan kararları kasıtlı olarak etkilemektedir (Mosher, 2018; 37). Çeşitli grupları temsil eden bürokratlar, alınan kararlara katılımları ile temsil ettiği gruplar nezdinde ilgili politika ve kararların meşruluğunu sağlamaktadır.

Temsili bürokrasi, verimli ve etkilidir. İş yapıyor olmanın hayata yansımalarıdır. Aynı zamanda tecrübe ve sosyalleşmeye dayalı farklı bakış açılarını benimseyerek çeşitli sorunlara çözüm geliştirmeyi mümkün hale getirmektedir. Artan cevap verebilirlik yoluyla idari sorumluluğu geliştirmektedir. Temsil gerçekleştiği için azınlıkların nezdinde bürokrasi ve devletin meşruiyeti güçlenmektedir (Burchard, 2017;27).

Temsili bürokrasi, toplumsal grupların geçmişlerini ve benzer değer ve inançlarını bürokrasiye yansıtarak, bu gruplarla hükümet arasında bir bağ hissetmelerini, istek ve ihtiyaçlarının hükümet eylemlerine yansıdığına inanmalarını sağlayacaktır. Temsili bürokrasi uygulamaları, ilgili gruplar açısından hükümetin gücüne erişimin sembolü olacaktır. Kendilerini, hükümetin gücünün bir paydaşı olarak hissedecekler ve alınan kararların uygulanması ve hükümet ve bürokrasinin gücünün kabulü kolaylaşacaktır (Sowa ve Coleman, 2003; 701). Bürokratların, kararları üzerinde toplumsal özelliklerinin, toplumda olduğu haliyle bürokraside temsil edilmesi, toplumsal değerlerin bu kurumlara yansıtılarak genel yarara daha uygun kararlar alınmasının sağlanması, bürokrasinin meşruiyetini de güçlendirecektir (Lamba ve Tatlısu, 2019;379).

Bürokrasinin, temsilî hale getirilmesinin hedefleri arasında, devlet düzeninin meşruiyetinin güçlendirilmesi de bulunmaktadır. Bu nedenle, ABD’de toplumsal krizlerle ve ekonomik paylaşım sorunları ile yaygınlaşan meşruiyet krizini aşmak için geliştirilmiştir. 1970’li yıllarda kamu tercihi teorisi savunucuları, refah devleti uygulamalarına yönelik eleştirileri arasında devletin vatandaşların taleplerinin karşılanması konusunda yetersiz ve verimsiz olduğu iddiasında bulunmakta ve bu durumun düzeltilebilmesi için vatandaşların bürokratik sürece katılımının daha yüksek olduğu yönetim faaliyetlerinin sayısının ve alanının artırılmasını istemektedir (Aşkar, 2019; 98). Pasif ya da “sosyolojik” temsil yöntemiyle, benzer yöneticiler aracılığıyla ilgili grupların çıkarları aktif bir şekilde temsil edilirse, temsilî bürokrasi daha etkili hale gelmektedir (Sowa ve Coleman, 2003; 701). Bürokratik temsil, büyüyen orta sınıf gibi gruplara, toplumun bütünü kapsayacak şekilde hükümet içerisinde yer ve etki sağlama imkânı anlamına gelmektedir (Kemp, vd. 2018; 232). Bu gruplar, çıkarlarını gerçekleştirdiklerine inanmaları ya da rakiplerine göre pastadan daha önceki zamana göre daha fazla pay aldıklarına/alacaklarına inanmaları halinde yönetimi sahiplenmekte ve meşru kabul etme derecesi yükselmektedir.

Bürokrasinin olumsuzluklarını azaltmanın yolunun, toplumun, bürokraside toplumun bütünü içerisindeki oranları ölçüsünde demokratik olarak temsili ile mümkün olduğuna inanmışlardır. (Sneider, 2021; 10). Temsilî bürokrasi uygulamalarının, mutlak bir çoğulculuk hedeflenerek uygulanmaya çalışılması, toplumun çoğunluğu üzerinde bürokrasinin hedeflenen meşruiyetini, pasif temsilin kendi başına değeri olsa da aktif bürokratik temsile duyulan ilginin nedeni, tipik olarak temsilci bürokratlar ile temsil edilen grup üyeleri arasında paylaşılan demografik özelliklerin ve değerlerin bürokratların ilgili gruplara fayda sağlayacak politikalar izlemesine yol açtığı inancıdır (Nicholson-Crotty vd. 2011; 583). Temsilî bürokrasi uygulamalarının, mutlak bir çoğulculuk hedeflenerek uygulanmaya çalışılması, toplumun çoğunluğu üzerinde bürokrasinin hedeflenen meşruiyetini olumsuz yönde etkileme ihtimali oluşabileceğini göstermektedir.

Temsilî bürokrasi lehine argümanlar, basit bir şekilde adaletin gerçekleştirilmesinden demokratikleşmeye kadar geniş bir ölçekte geliştirilmeye çalışılmıştır. Temsilî bürokrasi, cevap verilebilirliği güçlendirerek sorumluluğu artırmaktadır. Azınlıklar, azınlıkların temsil edilmediği duruma göre temsilî bürokrasiyi daha meşru görmektedir. Bazı yazarlar, temsilî bürokrasinin, daha önce temsil edilmeyen gruplara bir bütün olarak belirli kamu hizmetlerine, bürokrasiye, hükümete ve devlete güvenebilecek gruplara fayda sağlayacağını ileri sürmüştür (Burchard, 2017; 27).

Temsilî bürokrasinin uygulanmasının, aynı zamanda kamuoyu denetimini artıracığını, hesap verilebilirlik ve katılımın kurumsallaşmasını geliştireceğini ve bürokratik katılımı sağlanan grupların da devlete bağlılığının artacağını iddia etmişlerdir. Bu sağlandığında toplumsal farklılıkların bürokraside temsili, siyasi temsili de geliştirecektir (Aşkar, 2019: 100).

Temsilî bürokrasi teorisinin arkasındaki temel düşünce, bürokraside işgücünün ırk, cinsiyet ve etnik çeşitlilik açısından temsili bir bileşiminin

demokrasiyi farklı yönlerden destekleyecektir. Örneğin, bazı yazarlar, temsilin, bürokrasileri daha fazla sorumlu davranmaya sevk edeceği ve hükümetin hesap verebilirliğini artırdığını ileri sürmüşlerdir (Grimmelikhuijsen vd., 2017; 51).

Bürokrasi, demokratik yapıda örgütlendiği zaman toplumun her parçasını temsil edecek ve uygulamada demokrasiyi daha fazla oranda hayata geçirebilecektir. Bürokratik temsil, bürokratların temsilcisi oldukları gruplara ayrıcalıklar sağlayarak kamu kaynaklarının dağıtımını adaletsiz bir şekilde gerçekleştirmesinin olumsuz sonuçlarını azaltacak ve toplumun bütün yapısı ile bağ kurarak demokratik bir yapıda örgütlenmeyi kolaylaştıracak, kamu politikası oluşturma ve uygulama çalışmalarında çevrenin talep ve beklentileri daha fazla dikkate alınacaktır (Durmuş, 2021; 69). Aynı zamanda, kamu kaynaklarının dağıtımının adaletsiz bir şekilde yapılması ile neticelenecek bir rekabet sonucu ortaya çıkarabileceklerdir.

Toplumdaki çeşitli grupların mensuplarının tutum ve davranışları, talepleri ve algıları kendilerini temsil eden bürokratların bulunması durumuna bağlı olarak değişebilmektedir (Headley, 2022; 1684; Hatley, 2021; 26). Temsil edenlere yönelik olarak duydukları memnuniyet, meşruiyete dönüşmekte aksi bir durumda ise meşruiyet sorgulanmaktadır.

Temsilî bürokrasiyi eleştiren akademisyenler, umumiyetle aktif temsilden hareketle eleştirilerini yapmaktadırlar. Pasif temsil ise fırsat ve erişim eşitliğinin bir ifadesi olarak hizmet ettiği ve tabiatı gereği açık olduğu için olumlu değerlendirmeler yapılmıştır. Açıklık özelliği, temsilî bürokrasileri toplumda daha az sayıda olan gruplar tarafından daha fazla meşrulaştırmakta ve bütün insanların ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı hale getirmektedir. Pasif temsil bu nedenle çok önemli bir rol oynamaktadır (Burchard, 2017; 28).

Pasif temsil kavramı çok fazla eleştirilmezken, aktif temsil ise farklı şekillerde eleştirilmiştir. Pasif ve aktif temsil kavramlarını icat eden Mosher, aktif temsil kavramını reddetmiştir. Bürokrasideki aktif temsilin, düzenli demokratik hükümetler için önemli bir tehdit oluşturacağı kaydedilmektedir. Çünkü, kamu bürokrasisinde etkili bir şekilde temsil edilmek istenen özel çıkarların toplamı kamu çıkarını oluşturmamaktadır. Kamu bürokrasisi içerisinde bulunan çıkar gruplarının güçleri büyük ölçüde eşitsizdir ve hakkaniyete dayanan bir yapı ve işleyişin oluşturulması neredeyse imkânsızdır (Burchard, 2017; 29). Bu nedenle, eyleme dönüşen temsil rekabete dönüşmekte, rekabet ise algılanan adaleti olumsuz yönde etkileyerek meşruiyetin sorgulanmasını mümkün hale getirmektedir.

## SONUÇ

Yönetim olgusunun ortaya çıkması bir yöneten-yönetilen ayrımının da ortaya çıkarmıştır. Birden fazla insanın bir araya gelmesi her zaman eşitsiz bir durum oluşturmuş ve bu eşitsizlik, yönetime, yöneten-yönetilen ayrımı olarak yansımıştır. İş bölümü ve uzmanlaşmanın gelişmesi ise ekonominin, toplumun, kültürün ve devletin yapısını karmaşıklarıştırmış, yöneten-yönetilen ayrımını derinleştirmiş, siyasî yapıların gelişimini kolaylaştırmıştır. Bu karmaşıklık ve nüfus artışının hızlanması coğrafi alanın genişlemesi doğrudan yönetimi nesnel olarak mümkün olmaktan çıkarmış ve temsilciler aracılığıyla yönetim gelişmiştir.

Temsilciler aracılığıyla yönetimin bir türü olan demokrasi inancı, temsil konusuna merkezi bir yer belirlemiş, temsil konusu farklı nedenlerle siyasî ve bürokratik alanın belirleyici ilkelerinden birisine dönüşmüştür. Siyasal alanda temsil konusu üzerinde sürekli tartışılan konulardandır. Siyasî temsil anlayışı, kamu yönetimi alanında pratik nedenlerle bürokratik temsil konusunun geliştirilmesini mümkün hale getirmiş, siyasal katılımın meşrulaştırıcı etkisi zaman içinde bürokratik temsilin de gücün paylaşılması ve meşrulaştırılmasının bir aracını olmasını sağlamıştır.

Ekonomik sistemin devamını sağlayabilmek için yürütülen eylem ve işlemler, toplumdaki farklı gruplar için farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik yapı çoğu zaman sıfır toplamlı bir oyundur ve bu oyunda dezavantajlı durumda olanların sisteme güveni hayati derecede önemlidir. Güven sarsıldıkça siyasal bir kopuş ve meşruiyet krizi ortaya çıkmaktadır. Kriz, verimlilik oranlarında düşüselere, tüketim hatta üretim kayıplarına, piyasalarda daralmaya hatta sosyal patlamalara neden olabilmektedir. Bu olumsuz sonuçların oluşmasının önünü alabilmek için yeni kavramlarla yeni imkanlar ve sorumluluklar icat etmek gerekmektedir. Kavramın mucidi olan Kingsley, kavramı geliştirerek İngiliz aristokrasisi ve bir ölçüde orta sınıfın toplumsal konumunu bürokrasi üzerinden korumak istemiştir. Kavramın gelişim sürecinde, daha önceleri tam olarak sistemin üretim-tüketim döngüsüne entegre edilememiş gruplar, hem istihdam piyasasında arz artışı sağlayarak hem de tüketim hacmini genişletecek şekilde sisteme dahil edilmişlerdir. Bu durum, fazladan toplumun merkezinden uzak grupların bürokrasiye dahil edilerek bürokrasinin sosyal ve ekonomik meşruiyetini artırmıştır. Kendilerinden birilerinin bürokrasi içerisinde temsil edilmesi bürokrasiye güveni artırmış hem de meşruiyeti güçlendirmiştir.

Temsilî bürokrasi, kamu yönetiminin performans isteği için de kolay bir çözüm oluşturmaktadır. Liberal demokrasi anlayışı, çoğulcu bir bürokratik yapı üzerinden toplumsal yapıyı bürokrasiye yansıtmayı teorik olarak istemekte, aynı zamanda, pastadan daha fazla pay almak isteyecek grupların rekabeti performansı yükselterek etkinlik ve verimliliği artırmaktadır. Temsilî bürokrasi bu özelliği itibariyle rekabetçi bir bürokrasiye dönüşmektedir. Bu durum, değişen şartlara uygun olarak sistemin temel özelliklerinin devam ettirilerek varlığını sürdürme iradesinin bir yansımasıdır. Ekonomik anlayış ve şartlardan dolayı azalan toplumsal destek yeniden oluşturulmakta, ekonomik yapı ve toplumun sınıfsal yapısının sürekliliği sağlanmaktadır.

### **Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı**

Makalenin tüm süreçlerinde Yönetim ve Ekonomi Dergisi'nin araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir.

### **Yazarların Makaleye Katkı Oranları**

Makalenin tamamı Yazar tarafından kaleme alınmıştır.

### **Çıkar Beyanı**

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur.



**KAYNAKÇA**

- Adusah-Karikari, A.; Ohemeng, F. L. K. (2014); Representative Bureaucracy in the Public Service? A Critical Analysis of the Challenges Confronting Women in the Civil Service of Gana, *International Journal of Public Administration*, 37, 568-580. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2013.879882>
- Aragón, J. (2007); Political Legitimacy and Democracy, Entry in the Edited Volume Encyclopedia of Campaigns, Elections, and Electoral Behavior. (ed. Kenneth F. Warren) Sage Publications(forthcoming)[https://www.luc.edu/media/lucedu/dccirp/pdfs/articlesforresourc/Article\\_-\\_Aragon\\_Trelles,\\_Jorge\\_2.pdf](https://www.luc.edu/media/lucedu/dccirp/pdfs/articlesforresourc/Article_-_Aragon_Trelles,_Jorge_2.pdf) 04,05,2023.
- Arslan, M.; Lamba M.; Öztöp, S. (2020); Transformation of Passive Representation into Symbolic Representation in the Framework of Representative Bureaucracy Approach: A Field Research on the Gendarmarie and the Police, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı Çerçevesinde Pasif Temsilin Sembolik Temsile Dönüşümü: Jandarma ve Polis Teşkilatı Üzerine Bir Araştırma, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7, (2), 418-444. <https://doi.org/10.30798/makuiibf.692039>
- Aşkar, G. (2019); Bürokraside Temsil Sorunu: Temsili Bürokrasi Yaklaşımı, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 59, 95-104.
- Burchard, G. K. (2017); Representative Bureaucracy in German Public Schools: An Assessment of the Mechanisms of Passive Representation, Florida International University FIU Digital Commons, *Basılmamış Doktora Tezi, FIU Electronic Theses and Dissertations*, University Graduate School. <https://dx.doi.org/10.25148/etd.FIDC001944>
- Campbell, J. W. (2021); Representative Bureaucracy, Immigrants, and Trust in Government: A Cross-National Study, *Public Administration Issues*, 6 (Special Issue II, Electronic Edition), 7-23. [https://vgmu.hse.ru/data/2021/11/16/1443571375/2\\_Bloc\\_Engl\\_2\\_6\\_21.pdf](https://vgmu.hse.ru/data/2021/11/16/1443571375/2_Bloc_Engl_2_6_21.pdf) 14.02.2023.
- Clements, K. P. (2014); What is Legitimacy and Why Does it Matter for Peace?, Accord an International Review of Peace Initiatives, Issue 25, Legitimacy and Peace Processes From Coercion to Consent (Ed.: Alexander Ramsbotham and Achim Wennmann), Conciliation Resources, London, 13-25. [https://www.researchgate.net/publication/280029194\\_What\\_is\\_Legitimacy\\_and\\_why\\_does\\_it\\_matter\\_for\\_peace](https://www.researchgate.net/publication/280029194_What_is_Legitimacy_and_why_does_it_matter_for_peace) 10.02.2023.
- Croucamp, P. (2022); Bureaucratic Society Liberalism and Liberationism: Institutional Compromises and Bureaucratic Management, *Silander*, D. C., van der Elst, H. And Heydenrych, P. (Ed.) *South Africa's Democracy at the Crossroads*, Emerald Publishing Limited, Bingley, 65-79. <http://dx.doi.org/10.1108/978-1-80262-927-920221005>.
- Ding, F.; Lu J., Ricci N. M. (2021); How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis, *Public Administration Review*, 81, (6),1003-1018. DOI:10.1111/puar.13361 .
- Durmuş, M. (2021); Temsili Bürokrasi Sıfır Toplamlı Bir Oyun Mudur? Literatür Kapsamında Bir Değerlendirme, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14, (1), 68-81. <https://doi.org/10.25287/ohuiibf.697538>.
- Edwards, V. L. (2013); Theory of Participation for 21st Century Governance, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 16, (1), 1-28. DOI:10.1108/IJOTB-16-01-2013-B001
- Elias, N., Rishel M. (2013); Shifting Diversity Perspectives and New Avenues for Representative Bureaucracy, *Public Administration Quarterly*, FALL, 37, (3), 331-372. [https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1513&context=jj\\_pubs](https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1513&context=jj_pubs)
- Evans, J. W. (1974); Defining Representative Bureaucracy, *Public Administration Review*, 34, (6), ss.628-631. <https://doi.org/10.2307/974367>
- Frug, G. E. (1984); The Ideology of Bureaucracy in American Law, *Harvard Law Review*, Vol. 97, No.6, 1276-1388. <https://doi.org/10.2307/1340969>
- Fidan, M.B. (2018); Nitel Araştırmalar ve Dönüşümsellik: Bir Kritik Analitik Düşünme Pratiği, *Akademik Platform Eğitim ve Değişim Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, 23-35. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/900113> 25.05.2023.

- Grimmelikhuijsen, S.; Jilke S., Olsen A. L., Tummers L. (2017); Behavioral Public Administration: Combining Insights Public Administration and Psychology, *Public Administration Review*, Vol.: 77, (1), 45-56. DOI:10.1111/puar.12609
- Hameş, Ö. (2021); Temsili Bürokrasi ve Uygulamaları ve Türkiye, *Basılmamış Doktora Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.*
- Hatley, T. L. (2021); A Study of Disproportionality in Discipline for Black Girls in Texas: Does District Type Matter?, *Basılmamış Doktora Tezi, The University of Texas at Arlington.* <https://rc.library.uta.edu/uta-ir/bitstream/handle/10106/30038/HATLEY-DISSERTATION-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Headley, A. M. (2022); Accountability and Police Use of Force: Interactive Effects Between Minority Representation and Civilian Review Boards, *Public Management Review*, 24:11, 1682-1704. DOI:10.1080/14719037.2021.1916066
- Karlsson-Vinkhuyzen, S. (2018); Legitimacy, In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook of Theories of Governance*, 194-204. file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Legitimacy%20.pdf 09.02.2023.
- Kelly, R. M. (1998); An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management, *Public Administration Review*, May-June, 58, (3), 201-208.
- Kemp, L. J., Mathias, M., Raji M. (2018); Representative Bureaucracy in the Arab Gulf States, *International Journal of Public Sector Management*, 32, (3), 230-246. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-07-2017-0198>
- Lamba, M.; Tathisu, İ. M. (2019); Kadın Temsili Boyutuyla Temsili Bürokrasi Yaklaşımı: Türkiye'deki Üniversitelerin Üst Yönetim Organları Üzerine Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:91, Haziran, (488), 375-390. file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/12-KadınTemsiliBoyutuylaTemsiliBrokrasiYaklamTrkiyedekiniversitelerinstYnetimOrganlarzerineBirnceleme%20.pdf 10.02.2023.
- Landes, X., (2017); Consensus and Liberal Legitimacy: From First to Second Best?. *Les Ateliers de L'éthique*, 12(1), 84–106. <http://dx.doi.org/10.7202/1042279ar>
- Leland, S.; Read, D. C. (2013); Representative Bureaucracy, Public-Private Partnerships, and Urban Development, *Journal of Place Management and Development*, 6, (2), 86-101. <http://dx.doi.org/10.1108/JPM-04-2012-0015>
- Nagel, M. and Peters, B.G. (2021); Identity and Representation: Representative Bureaucracy in the European Union, Machin, A. and Meidert, N. (Ed.), *Political Identification in Europe: Community in Crisis?.*, Emerald Publishing Limited, Bingley, 161-178.
- Nicholson-Crotty, J., Grissom, J. A.; Nicholson-Crotty, S. (2011); Bureaucratic Representation, Distributional Equity, and Democratic Values in the Administration of Public Programs, *The journal of Politics*, 73, (2), April, 582-596. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381611000144>
- Pavone, T. (2013); A Critical Review of Daniel Carpenter's The Forging of Bureaucratic Autonomy, A Critical Review of Daniel Carpenter's The Forging of Bureaucratic (studylib.net) 05.05.2023.
- Perez, P. C. (2016); Access to Teachers of Color and Outcomes for Black and Hispanic Students: Evidence From Representative Bureaucracy, *Basılmamış Doktora Tezi, Office of Graduate and Professional Studies of Texas A&M University.*
- Riccucci, N. M.; Van Ryzin, G.; Lavena, C. F. (2014); Representative Bureaucracy in Politing: Does it Increase Perceived Legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (3), 537-551. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muu006>
- Roman, A. (2015); The Roles Assumed by Public Administrators: The Link Between Administrative Discretion and Representation, *Public Administration Quarterly*, Winter, 39, (4), 595-644. file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/TheRolesAssumedByPublicAdministratorsTheLinkBetweenAdministrativeDiscretionAndRepresentation.pdf
- Rossman, D.; Shanahan, E. A.; Krawitz, N. "N." (2012); Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes, *Public Administration Review*, 72, (1), 56-67. <https://www.jstor.org/stable/41433143> 10.02.2023

- Shjarback, J.; Decker, S.; Rojek, J.J.; Brunson, R. K. (2016); Minority Representation in Policing and Racial Profiling, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40, (4), 748-767. <http://dx.doi.org/10.1108/PIJPSM-09-2016-0145>
- Shneider, L. R. (2021); The Influence of Bureaucracy on the Performance of Public Organizations, *Sustainable Business International Journal*, SBIJ94, Abril, Maio, 1-14. <file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/50526-Texto%20do%20Artigo-174139-1-10-20210630%20.pdf> 11.02.2023
- Smith, N.; (2017); What Drives Legitimacy in Government?, A Global Discussion Paper, Centre for Public Impact a BCG Foundation, What-drives-legitimacy-in-government1.pdf (centreforpublicimpact.org) 04.05.2023.
- Sowa, Jessica E.; Selden, S. C. (2003); Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy, *Public Administration Review*, November/December, 63, (6), 700-710. [file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Administrative\\_Discretion\\_and\\_Active\\_Rep.pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Administrative_Discretion_and_Active_Rep.pdf) 01.02.2023
- Stillman, P. G. (1974); Concepts of Legitimacy, Polity, Vol. 7, No.1, Palgrave Macmillan Journals, 32-56. <https://doi.org/10.2307/3234268>
- Teobald, N. A.; Haider-Markel, D. P. (2009); Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions Between Citizens and Police, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 19, (2), 409-426. doi:10.1093/jopart/mun006
- Townsend, A. (2018); A Woman's Place": Exploring the Leadership Journeys of Women in Government Using Interpretative Phenomenological Analysis, *Basılmamış Doktora Tezi, College of Professional Studies Northeastern University Boston*.
- Wright, B. E. (2015); The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities, *Public Administration Review*, 75, (6), 795-805. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12468>

## SUMMARY

While there are applications aimed at ensuring the legal and institutional representation of social differences in a democracy, the bureaucracy is more closed and technical features are at the forefront, and the election method is not applied except in exceptional cases. To reduce the impact of the negative social consequences of this situation from a democratic point of view, and to reflect the demographic structure of society in employment in the bureaucracy, as well as other effects, the practice of representation in the field of bureaucracy is carried out. The definition of representative bureaucracy is constantly changing. Efforts to define representative bureaucracy have been further complicated by the diversity of representative bureaucracy practices and the invention of diversity management thought in public administration. However, among academics, it means the reflection of the demographic diversity of the population, in the most general form of the representative bureaucracy and public institutions and organizations.

Importance of the subject; the effect of the purpose of developing the theory of representational bureaucracy outside of its official components on the legitimacy of bureaucracy, which is an external aspect that is not clearly one of its main goals, has been investigated.

Importance of the subject: The effect of the theory of representative bureaucracy on the legitimacy of bureaucracy, which is an external aspect that is clearly not one of the main goals of the purpose of development outside the official components, has been investigated.

The method of the research; It is a research article based on primary and secondary source research. Primary sources are the works prepared by the people who carried out the event or were present at the time of the event. Secondary sources are the sources of information produced by utilizing the primary source of information. In research articles, a part of a subject is researched and new results are reached by evaluating the previous studies of others.

Results; actions and transactions carried out to ensure the continuation of the economic system reveal different results for different groups in the society. Actions and transactions carried out to ensure the continuation of the economic system reveal different results for different groups in the society. As trust is shaken, a political rupture and a crisis of legitimacy emerge. The crisis may cause decreases in productivity rates, consumption or even production losses, market contraction or even social explosions. In order to prevent the occurrence of these negative consequences, it is necessary to invent new opportunities and responsibilities with new concepts. Kingsley, the inventor of the concept, wanted to protect the social position of the British aristocracy and to some extent the middle class through bureaucracy by developing the concept. During the development process of the concept, groups that previously could not be fully integrated into the production-consumption cycle of the system were included in the system both by increasing the supply in the employment market and by expanding the volume of consumption. This situation increased the social and economic legitimacy of the bureaucracy by incorporating extra groups far from the center of the society into the bureaucracy. The representation of one of them in the bureaucracy has increased the trust in the bureaucracy and strengthened the legitimacy.

Representative bureaucracy is also an easy solution for the public administration's desire for performance. Theoretically pluralist democracy, liberal democratic social structure of a bureaucratic structure through the mirror at the same time wants a greater share of the pie bureaucracy who want to take the competition by raising the performance of groups increases efficiency and productivity. As a result of this feature, representative bureaucracy is turning into a competitive bureaucracy.

As a result, the representative bureaucracy strengthens the legitimacy of the bureaucracy and the government in the social field by diversifying the sources of participation in the bureaucracy, and at the same time, the competition of the participating groups increases the efficiency and productivity rates. This situation is a reflection of the will of the system to continue itself by continuing the basic features of the system in accordance with the changing conditions.