



SEMBOİK TEMSİL BAĞLAMINDA BÜROKRASİNİN GELECEĞİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

Merve DURMUŞ¹

Özet

Çalışma, son zamanlarda oldukça önem atfedilen temsili bürokrasinin türlerinden olan ve “bürokratlar hiçbir eylemde bulunmasalar dahi sadece bürokratik temsilin sağlanmasıyla vatandaşlar üzerinde sembolik bir etki bırakacağı” savından hareket eden sembolik temsilin sağladığı faydalar bağlamında bürokrasinin geleceğini tartışmak amacıyla yapılmıştır. Bu kapsamda zamanla vatandaş nezdinde oldukça kötücül bir imaj oluşturmuş bürokrasinin meşruiyetinin sağlanması açısından oldukça etkin bir mekanizma olduğu iddia edilen sembolik temsile yönelik yapılan çalışmalar incelenmiş ve bu savın doğruluğu değerlendirilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak ise, sembolik temsilin sağlanması ile bürokrasi ve vatandaş arasındaki güvene dayalı ilişkinin tesis edilerek meşru bir bürokratik algı oluştuğu, ayrıca vatandaşlarda oluşan bu algının, onların bürokratlarla kamu hizmetinin üretilmesinde iş birliği yapması bağlamında istekli davranmasını sağladığı da görülmüştür. Böylece sembolik temsilin, bürokrasinin halk gözündeki pejoratif algısının olumluya döndürülmesinde önemli bir mekanizma olduğu kanısına varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Temsili Bürokrasi, Sembolik Temsil

Jel Kodları: H4, J71, J78

Alındığı Tarih: 22.05.2021 / Kabul Edildiği Tarih: 04.06.2021 / Açık Erişim Tarihi: 17.06.2021

¹ Arş. Gör., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, mervedurmus4190@gmail.com.

An Evaluation Towards the Future of Bureaucracy in the Context of Symbolic Representation

Abstract

The study is carried out to discuss the future of bureaucracy in the context of the benefits of symbolic representation, which is one of the types of representative bureaucracy, which has recently been highly attached importance, and based on the argument that “even if bureaucrats do not take any action, only bureaucratic representation will have a symbolic effect on citizens.”. In this context, the studies on symbolic representation, which is claimed to be a very effective mechanism in ensuring the legitimacy of the bureaucracy, which has created a pejorative image in the eyes of the citizens over time, have been examined and the accuracy of this argument has been evaluated. As a result, it was observed that a legitimate bureaucratic perception was formed by establishing a trust-based relationship between bureaucracy and citizens through the provision of symbolic representation, and this perception of citizens made them willing to cooperate with bureaucrats in the production of public service. Thus, it has been concluded that symbolic representation is an important mechanism in turning the pejorative perception of the bureaucracy in the public eye into a positive one.

Keywords: Bureaucracy, Representative Bureaucracy, Symbolic Representation

Jel Codes: H4, J71, J78

1. Giriş

“Seçilmiş liderlerin emirlerini yerine getirmek için rasyonel bir araç” olarak bürokrasi, seçilmişler tarafından önceden belirlenmiş kuralları uygulamakla yükümlüdür (Olsen, 2005: 11). Dolayısıyla seçilmiş olan siyasilerin görevi politikaları belirlemek iken, atanmış bürokratların görevi belirlenen bu politikaları uygulamaktır. Ancak günümüzde bürokratlar uygulamacı statüsünün ötesinde, üstün teknik bilgileriyle politika yapım süreçlerinde oldukça etkin hale gelmişlerdir (Nicholson-Crotty ve Miller, 2012: 348). Bu durum da seçilmişleri geri plana itmiş, böylece alınan kararların meşruiyetine gölge düşürerek, halkın devlete olan güvenini zedelemiştir (Kennedy, Butz, Lajevardi, ve Nanes, 2017: 84).

Bürokratların bu artan gücü sebebiyle siyasilerin kararları alma noktasında etkisiz kalması idari cevap verebilirliği de olumsuz etkilemiştir. Bu bağlamda yetersiz kalan siyasi

denetim mekanizmalarına karşın, bürokrasinin hesap verebilir ve meşru kılınmasını sağlayıcı çözüm önerileri aranmıştır. İşte bu noktada temsili bürokrasi, bütün toplumsal kesimlerin bürokraside istihdamı ile demokratikleşmesini sağlayarak, en azından bütün kesimlerin talep ve beklentilerinin göz önüne alınabilmesi açısından bürokraziye meşruiyet katacak işe yarar bir mekanizma olarak ileri sürülmüştür (Subramaniam, 1967: 6; Larson, 1973:85; Krislov, 1974: 4; Meier, 1975: 527). Bu bağlamda temsili bürokrasinin, bürokraside adalet ve tarafsızlığın tesis edilmesi, bu kapsamda özellikle azınlıkta bulunan grupların, istihdama yönelik istek ve taleplerinin karşılanması ile hizmetlerin üretilip eşit ve demokratik bir şekilde sağlanması açısından üzerinde durulması gereken bir teori olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte, günümüzde bürokrasinin en büyük sorun alanlarından birinin vatandaş-bürokrasi arasındaki erozyona uğramış güven ilişkisi olduğu belirtilmelidir (Denhardt, 2002: 65). Bürokrasinin tesis edemediği bu güven ilişkisinin ise, vatandaşların bürokraziyi meşru bir kurum olarak görmemesiyle sonuçlandığı ve gittikçe kronikleşen bu durumun daha farklı sorunları ortaya çıkardığı ifade edilebilir. Bu bağlamda “*sadece pasif temsilin sağlandığı bürokrasinin dahi vatandaşlara fayda sağladığını*” (Ricucci, Van Ryzin ve Li, 2016: 122; Ricucci ve Van Ryzn, 2014: 538) ileri süren sembolik temsilin, kamu hizmetlerinin etkililik ve meşruiyetinin sağlanması bakımından haliyle önemli katkıları olacağı muhtemeldir (Ricucci ve Van Ryzin, 2017: 22). Çünkü son zamanlarda yapılan çalışmalar temsilci bürokratların bürokraside istihdam edilmesiyle, hiçbir eylemde bulunmasalar dahi vatandaşlar üzerinde sembolik etkilerinin bulunduğunu göstermiştir (örn; Ricucci vd., 2016: 121-130).

Bürokrasinin bir diğer sorun alanının ise çoğunlukla belirli bir sınıfın (orta sınıfın) istihdam edilmesidir (Mosher, 1968). Bu durumun hem toplumsal eşitliği zedelediği hem de bazı dezavantajlı gruplara şans vermeyerek onlara karşı olan önyargıları artırdığı belirtilmelidir. Çünkü bütün toplumsal grupların bürokraside istihdam edilmesiyle hem toplumsal eşitlik sağlanacağı, hem de şans verilen dezavantajlı grupların da iş görme anlamında potansiyellerinin varlığının farkına varılarak, bu anlamda onlara karşı beslenen önyargıların yıkılacağı ifade edilebilir (Lim, 2006: 194).

Öte yandan bürokratların vatandaşların güvenini kazanması sonucu oluşan bir diğer kazancın da vatandaşların kamu hizmetlerinin birlikte üretimine katılmasını sağlaması olduğu belirtilmelidir. Sembolik temsil alanında yapılan çalışmaların birçoğu, vatandaşların birlikte üretim noktasında istekli olduklarını göstermiştir (örn; (Ricucci, Van Ryzin ve Li, 2016: 122;

Riccucci ve Van Ryzn, 2014: 538; Riccucci ve Van Ryzin, 2017: 22). Dolayısıyla toplumdaki bütün grupların istihdamının (*pasif temsilin*) ortaya çıkardığı sembolik etkilerin (*sembolik temsilin*) dahi bürokrasinin meşrulaşması, bürokratik hesap verebilirliğin sağlanması ve böylece devletin güven tesis ettiği vatandaşların, kamu hizmetlerinin birlikte üretilmesine dönük olarak daha istekli bir şekilde iş birliği yapması gibi olumlu gelişmelerin yaşandığı ifade edilebilir (Hong, 2016: 15).

Bütün bu açıklamalardan hareketle, özellikle vatandaşlar nezdinde oldukça olumsuz bir algı oluşturmuş bürokrasinin imajının düzelmesi ve bürokrasi ile vatandaş arasındaki ilişkinin olumluya dönmesi açısından sembolik temsilin oldukça önemli olduğu görülmektedir. Ancak literatür incelendiğinde, bu denli önem arz eden sembolik temsili konu alan çok fazla çalışma olmadığı görülmektedir. Bu kapsamda mevcut çalışmanın amacı, bu boşluğu doldurmak ve sembolik temsilin bürokrasinin gelecekteki imajına ilişkin sunabileceği olası faydaları ele almaktır. Bu bağlamda çalışmanın sorusunun “*Sembolik temsilin bürokrasinin geleceğini şekillendirmeye yönelik etkileri nelerdir?*” olarak tasarlandığı ifade edilebilir.

Çalışmada öncelikle temsili bürokrasi kavramının kuramsal temeli ve çeşitleri anlatılmıştır. Ardından ikinci bölümde sembolik temsil ana hatlarıyla ele alınmış, bürokrasiye katkıları tartışılmış ve uzun vadede bürokrasinin vatandaş nezdindeki pejoratif algısına yönelik olası değişimler ifade edilmeye çalışılmıştır.

2. Temsili Bürokrasiye Yönelik Genel Değerlendirme

Tasarımsal olarak temsili bürokrasi, siyasi istikrar sağlamada bir mekanizma olarak, bürokraside baskın sınıfın temsil edilmesi şeklinde ilk defa Kingsley (1944) tarafından önerilmiştir. Süreç içerisinde anlam farklılaşmasına uğrayan temsili bürokrasi, daha sonra kamu hizmetlerinde bütün sınıfların temsil edilmesini, yani demokratik bir bürokratik yapıyı öneren bir teori haline gelmiştir. Bradbury ve Kellough (2008: 160) bunun temel nedenini, kamu görevlilerinde çeşitlenme olması halinde, farklı toplumsal grupların çıkarları doğrultusunda kamu politikalarının üretilmesi ve üretilen bu politikaların uygulanmasında da temsil bakımından farklılıkların korumaya alınabilecek olması şeklinde ifade etmiştir. Böylece demokrasinin ruhuna ve daha somut olarak ilkelerine uygun şekilde, bir yandan kamuda her kesimden işgücünün istihdam olanağı elde etmesi sağlanmış olacak, diğer yandan ise, toplumun çeşitli kesimlerinin talep ve beklentilerinin, hem somut olarak sunulan hizmetler vasıtasıyla hem de kendilerini temsil ettiğini düşünecekleri kişilerin kamuda istihdam edilmesi üzerinden karşılanması mümkün olabilecektir (Meier ve Nicholson-Crotty, 2006: 851).

Bununla birlikte, temsili bürokrasinin çeşitlerinin bulunduğunu da ifade etmek gerekmektedir. Öncelikle Mosher (1968) temsili bürokrasinin pasif ve aktif temsil olmak üzere iki boyutu olduğunu belirtmiş, daha sonraları temsili bürokrasinin sembolik etkilerinin de var olduğu tespit edilerek, sembolik temsil üçüncü bir çeşit olarak eklenmiştir. Bunlardan pasif temsil, toplumun farklı kesimlerinden fertlerin bürokraside görev alması (Meier, 1993: 394) anlamına gelmektedir. Dolayısıyla pasif temsil, farklı sosyal kökenlerin bürokrasideki nicel karşılığıdır denilebilir. Aktif temsil ise, bürokraside istihdam olanağı bulmuş bu fertlerin, politikaların yapım sürecinde ve bunların uygulanması esnasında kasıtlı eylemler üreterek politika sonuçlarını daha nitelikli hale getirebilmeleridir (Gade ve Wilkins, 2012: 168). Yani aktif temsil, temsilci bürokratların eylemde bulunarak kendi kökenlerine fayda üretme çabasıdır şeklinde de ifade edilebilir. Böylece vatandaşlarla etkileşimde önemli ölçüde imkan elde edecek bürokratlar, öznel tutum, değer ve eğilimleri vasıtasıyla karar ve nihayet iş sonuçlarını da etkileyebileceklerdir (Meier, 1993: 396). Sembolik temsil ise, bürokratin herhangi bir eylemde bulunmasına gerek dahi kalmadan, sadece bürokraside yer alarak kendi kökenlerine fayda sağlayacağını ileri sürmektedir (Ricucci vd., 2016: 122)

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, temsil türlerinin ortaya çıkmasında etkili olan unsur *toplumsal kökendir*. Aynı toplumsal kökenden gelen bürokratların kendi gruplarına yarar sağladığı noktasından hareket eden temsili bürokrasi yaklaşımı, bürokratların mensup oldukları toplumsal kökenlerin tutumlarını etkilediğini ve bu durumun da davranışlarına yansıdığını ileri sürmektedir. Bu anlamda toplumsal kökenin, “kararlar/davranışlar” üzerindeki etkisi Dolan (2000) tarafından üretilen aşağıdaki şekilde görülebilir:

Şekil 1. Temsili Bürokrasi Süreci (Dolan, 2000)



Buna göre, bürokratların sosyal kökenleri, deneyim ve tutumlarını şekillendirerek, nihai bir noktada alacakları kararları ve sergileyecekleri davranışları etkileyebilmektedir. İşte bu yapıda, kamu kurum/kuruluşlarının farklı toplumsal kökenlere sahip kişilerin edindiği ortak tecrübelerin oluşturduğu tutumlarının, kişilerin davranışlarını yönlendirdiği görülmektedir. Birçok araştırma da (Örn: Bradbury ve Kellough, 2008: 160; Meier ve Nicholson-Crotty, 2006: 851; Thielemann ve Stewart, 1996: 170) böylesi bir temsili bürokrasinin gerçekleştirilmesi ile

farklı kökenlerden gelen kişilere kamu hizmeti alma noktasında daha çok yarar sağladığı ve kişilerin de kendileriyle benzer olanlardan hizmet almada daha rahat hareket edebildiklerini göstermiştir.

Öte yandan temsili bürokrasinin bu yapı doğrultusunda sağladığı yararlar yapılan çalışmalarla da kanıtlanmıştır. Bunlardan biri, bürokrasinin daha demokratik bir kurum haline gelmesine yöneliktir. Böylece demografik olarak çeşitlilik arz etmiş, yani demokratikleşmiş bir bürokrasi sayesinde toplumun farklı kesimlerinin gereksinimleri de dikkate alınabilecektir (Dolan, 2000).

Ayrıca bürokratik temsilin, bürokrasinin meşruiyetine de katkıda bulunabileceği ileri sürülmektedir. Örneğin Meier ve Nicholson Crotty (2006: 854), özellikle pasif temsilin, güce erişim ve fırsat eşitliği bakımından bir göstere olabileceğini ve böylece, kamu bürokrasisinin meşruiyetine katkı yapabileceğini ifade etmektedir. Buna göre, halk nezdinde karar verme noktasında meşru görünmeyen otoriteler, yani atanmış bürokratlar tarafından alınan kararlar, halkın bürokrasideki temsilcileri tarafından verilerek meşru bir zemine oturacaktır. Zira kurum/kuruluşlarının ürettiği hizmetlerin nitelik ve niceliğini etkileyebilen bu tip kamu görevlileri (Ricucci ve Saidel, 1997: 425), genellikle doğrudan halkla muhatap olmakta ve böylece siyasi yönetimin ürettiği politikaları en ön cephede temsil edebilmektedirler (Lipsky, 1980).

Bürokratik temsilin bir diğer yararının da bürokratların performansını olumlu etkileme ve hizmet kalitesini artırma noktasında olduğu belirtilmektedir. Örneğin Ricucci, Van Ryzin ve Lavena (2014: 539) bürokratik temsilin, güvenilirlik ile dürüstlükleriyle birlikte kurum/kuruluşların iş performanslarını da olumlu anlamda etkileyebileceğini ileri sürmektedirler. Aynı şekilde OECD (EOCD, 2015) tarafından hazırlanan bir raporda, eşit bürokratik temsilin dürüstlük, şeffaflık ve temsil edilebilirliğe ve ayrıca, vatandaşlığın daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayacağından hizmet sunum kalitesinin de bu vesileyle artırılacağı ileri sürülmektedir.

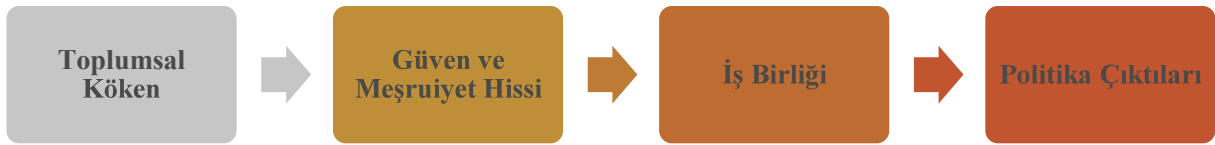
Sonuç olarak, kamuda şu veya bu statüde istihdam edilen kadınlara ilişkin diğer çalışmaların bazılarında, yolsuzluğun azaltılması (Dollar vd, 2001: 425); daha fazla bütçe olanağının üretilmesi (Anzia ve Berry, 2011: 480); bileşenlere daha fazla zaman ayrılarak daha çok olanağın sağlanması (Thomas, 1992); daha yüksek örgütsel performans elde edilmesi (D'Agostino, 2015: 534); daha fazla cinsiyet duyarlılığı taşıyan kamu politikalarının üretilmesi (Dolan, 2000: 428), kamu görevlileri ve uygulamalarından şikayetlerin azalması (Hong, 2016:

11-33); cinsel suçların rapor ve şikayet edilmesinde daha cesur ve istekli davranılması (Meier ve Nicholson-Crotty, 2006: 857; Riccucci ve Van Ryzin., 2017: 21) gibi sonuçların elde edildiği ifade edilebilir.

3. Temsil Bürokrasi Kapsamında Sembolik Temsil

Temsili bürokrasi teorisinin en güncel türü olan ve son zamanlarda oldukça ilgi gören sembolik temsil, “sadece pasif temsilin bulunduğu bürokrasinin bile vatandaşlara fayda sağladığını” ileri sürmektedir (Riccucci vd., 2016: 122; Riccucci ve Van Ryzn, 2014: 540). Bu temsiliyet türüne göre, kendileri ile aynı toplumsal gruptan olan kişilerde oluşan güven duygusu ile meşruiyet algısı, bürokratlar hiçbir aktivitede bulunmadan vatandaşlarda iş birliği yapma isteği oluşturmakta ve bu durum, politika çıktılarının daha etkin olmasını sağlamaktadır. Riccucci ve Van Ryzin (2017: 22), bu “Sembolik Temsil Kanalı” aşağıdaki şekil vasıtasıyla açıklamışlardır.

Şekil 2. Sembolik Temsil Kanalı (Riccucci ve Van Ryzn, 2016)



Buna göre, vatandaşların bürokraside yeterli düzeyde temsil edildiklerini algılamaları sonucu, devlete olan güvenleri ile iş birliği yapma isteklerinde de bir artış olması ve böylece önemli politika çıktılarını birlikte üretme çabası içinde olmaları umulmaktadır (Andrews, Boyne, Meier, O’Toole ve Walker, 2005: 492; Meier ve Nicholson-Crotty 2006: 851; Theobald ve Haider-Markel 2009: 410; Gade ve Wilkins 2012: 269; Riccucci ve Van Ryzin, 2014: 539). Bu durum ise, bürokratik temsil oranı yüksek olduğu takdirde, vatandaşlarda oluşan algının doğrudan olumlu etkileneceğini ifade etmektedir (Grimmelikhuihsen, Jilke, Olsen ve Tummers, 2006: 6). Dolayısıyla nicel yani pasif anlamda bürokratik temsilin yeterli olmasının, vatandaşın bürokratik meşruiyet ve kamu görevlilerinin performanslarına ilişkin algılarını, temsilci bürokratlar hiçbir eylemde bulunmasa dahi etkileyebileceği ifade edilebilir (Riccucci vd., 2014: 539)

Bununla birlikte, Riccucci ve Van Ryzin (2017: 21) nitelikli bürokratik temsilin sağlanması sonucu, olasılıkla ortaya çıkacak sembolik temsilin faydalarını şu şekilde sıralamışlardır:

- Temsili bürokrasi kamu örgütlerinde çeşitliliği artırarak toplumsal eşitliği de artırabilir
- Hizmet ettiği halkın temsilcisi olan bürokrasiler, vatandaşların devlete güvenini artırabilir ve demokratik amaçların başarılmasını destekleyebilir
- Meşruiyet ve güven üzerindeki etkileriyle temsiliyet, vatandaşların devletle iş birliği yapmasını ve uyumlu olmasını sağlayarak önemli politika çıktılarının birlikte üretilmesini sağlayabilir
- Kamu kurumlarında kadın ve diğer azınlıkların sayılarının artırılması, bürokratik hesap verebilirliği sağlayabilir.

4. Sembolik Temsil Bağlamında Bürokrasinin Geleceği

Sembolik temsilin yukarıda bahsedilen fonksiyonları göz önüne alındığında, günümüzde bürokrasiye yüklenen ve diğerlerine nazaran daha sıklıkla ima edilen pejoratif anlamın ortadan kalkması noktasında yardımcı olabileceği ileri sürülebilir. Çünkü bürokrasideki orta sınıf egemen yapılanma, bürokrasinin dezavantajlı kesimler nezdinde fırsat eşitliği sunmayan, ayrımcı ve dışlayıcı bir anlama bürünmesine neden olmaktadır. Bu durum da bürokrasinin vatandaşların gözünde güven kaybetmesine ve böylece meşruiyetinin azalmasına yol açmaktadır. Sembolik temsil ise, güce erişim ve fırsat eşitliği bakımından bir gösterge olarak, kamu bürokrasisinin meşruiyetine katkı sunma açısından devlet ile vatandaş arasındaki güven tesisine ortam hazırlamaktadır (Meier ve Nicholson-Crotty, 2006: 852).

Bu güvenin tesis edilmesinde ise, vatandaşların kendileriyle benzer özellikler gösteren bürokratların yerine getirdiği kamu hizmetlerinden razı olması etkili olmaktadır (Meier ve Nigro, 1976: 459). Herbert (1974: 561) bunu, “*azınlık grupların, onları dinleyen, onlarla iletişim kurabilen, onları önemseyen*” kamu görevlilerini istemesiyle ilişkilendirmektedir. Böylece azınlık grupların kendilerinden birilerinin bürokraside yer aldığını görecekları ve aldıkları hizmetlerden daha çok tatmin olacakları ifade edilebilir.

Bu bağlamda Theobald ve Haider-Markel’in (2008: 409-226) çalışması toplumsal grupların kendi kökenlerinden hizmet aldığında meşruiyet algısının nasıl olumluya döndüğüne örnektir. Kolluk kuvvetlerine yönelik yaptıkları çalışmada, siyahi vatandaşların siyahi polislerin, beyaz vatandaşların da beyaz polislerin kendilerine yönelik gerçekleştirdikleri eylemleri meşru bulduğunu görmüşlerdir.

Öte yandan bu güven tesisi ile meşruiyet sağlamanın, “*vatandaşların, kamu kurumlarıyla veyahut bürokratlarla iletişime geçme veya iş birliği yapma isteği/niyeti*” olarak

açıklanan *birlikte üretime (co-production)* teşvik ettiği belirtilmelidir (Ricucci ve Van Ryzin, 2014: 540). Theobald ve Haider-Markel'in (2009: 415) kolluk kuvvetlerine yönelik yaptıkları çalışma bu durumu kanıtlar niteliktedir. Çalışmada, kolluk kuvvetlerinde istihdam edilen siyahi polislerin, kendi gruplarına bir güven sağladığı ve bu grupların kurallara öncekinden daha fazla uyum gösterdiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla azınlık grupların hizmet aldıkları kurumlarda artan temsilleri aracılığıyla oluşturulan devlete güven algısının, onların daha çok kurallara uyum sağlama noktasında polis kuvvetleriyle iş birliği yapmasını yani birlikte üretmesini sağladığı ifade edilmelidir.

Sembolik temsilin birlikte üretimi teşvik ettiğini kanıtlayan bir başka çalışma ise Hong (2017) tarafından yapılmıştır. İngiltere ve Galler'de yapılan çalışmanın sonuçlarına göre, kolluk kuvvetlerinde artan azınlık temsilcisi sayısı, bu kurumlara karşı yöneltilen şikayetleri azaltmıştır. Böylece sembolik temsil sayesinde oluşan güven algısının, vatandaşların şikayette bulunma durumlarını azalttığı ve aldıkları hizmetten memnun kalma oranını artırdığı görülmektedir (Hong, 2017: 547-561).

Yine Ricucci ve diğerlerinin (2014) kolluk kuvvetlerine yönelik yaptığı bir çalışmada ise kadınların, kadına karşı aile içi şiddet konusunda daha fazla ihbarda bulunarak polislerle iş birliği yaptığı görülmüştür. Bu durum ise kolluk kuvvetlerinde daha çok temsil edilmesi ile kadınların kuruma karşı güveninin artması ve birlikte üretimi istemeleri sayesinde olmuştur denilebilir.

Aslında burada sembolik temsilin kamu kurumlarının performansını artırıcı bir yönünün de bulunduğu ifade edilebilir. Çünkü yine Ricucci ve diğerlerinin (2014) çalışması ele alındığında, ihbarların artması ile tutuklama olaylarının da artması ve bu kapsamda aile içi şiddet olaylarında bir azalma görülmesi muhtemeldir. Böylece sembolik temsilin aynı zamanda kamu kurumlarının performansını da artıracığı ileri sürülebilir.

Bir başka kurum olarak eğitim kurumlarına yönelik yapılan çalışmalarda da performans artışına yönelik sonuçlara rastlanmıştır. Örneğin Afro-Amerikan öğrencilerin, kendi kökenlerinin yoğun olduğu eğitim kurumlarında yer almalarının, onların daha az ayrımcılığa uğrayacaklarını algılamaları ile kuruma karşı güvenlerinin artmasını ve buna paralel olarak derse katılım oranlarının da yükselmesini sağladığı görülmüştür (Seymourand Ray, 2015).

Diğer yandan sembolik temsilin siyasi liderlerin hesap verebilirliğini destekleyici bir rolünün olduğu da vurgulanmaktadır. Bu kapsamda kamunun talep ve beklentilerine karşılık gelebilecek hizmetlerin üretilmesi ve bunların niteliklerinin yanı sıra, daha en başında cinsiyet,

etnik, dini köken gibi özellikleri itibariyle sosyal yapıyı temsile elverişli görevlilerin kamuda yaygın olarak istihdam ediliyor olması (Örn: Meier, 1993: 410; Riccucci ve Van Ryzin, 2017: 26), genel olarak kamunun, siyasi idareye veya daha somut olarak onun hizmetlerine dönük pozitif izlenim üretmesine olanak sağlayabilecektir (Meier, 1993: 394). Ayrıca böyle bir temsilin, bir yönüyle kamu görevlilerini siyasi liderlere daha cevap verebilir bir hale getirirken, diğer yönüyle de siyasi liderlerin vatandaşlara karşı daha hesap verebilir olmalarını sağlayıcı (Meier ve Stewart, 1992: 158; Theobald ve Haider-Markel, 2009: 422) sembolik bir rol de üstlenmiş olacakları ifade edilebilir (Meier ve Nicholson-Crotty, 2006: 852).

Bununla birlikte, daha önce de bahsedilen Hong'un (2017) çalışmasında, kolluk kuvvetlerinde azınlıkların temsiline artırılmasının, hem azınlıkların hem de diğer grupların daha adil ve etik muamelelere maruz kalmasını sağladığı görülmüştür. Ayrıca aynı eserde Hong, bu kapsamda kurumun daha az şikayete maruz kalmasını yani etkin şikayet yönetim sisteminin varlığını hesap verebilirlikle ilişkilendirmiş ve bunu "*kendi gruplarına daha fazla sorumluluk hissedenden bürokratların sayısının artması sebebiyle daha çok bürokratik hesap verebilirliğin sağlanması*" şeklinde ifade etmiştir (Hong, 2017: 547-561).

Bunların yanında Riccucci ve diğerlerinin (2015: 121-130) yaptığı çalışmada da sembolik temsilin, muhakkak toplumsal grupların kendilerine yönelik politika alanlarında gerçekleşmesine gerek olmadığını bulmuşlardır. Örneğin geri dönüşüm alanında uygulanan bir projeyi incelediklerinde, bu programdan sorumlu kişilerin çoğunlukla kadın olmasının, kadınları yemek israfından alıkoyduğunu ve geri dönüşüm alanında daha istekli olduklarını görmüşlerdir.

Bütün bunlardan hareketle, sembolik temsil aracılığıyla, yani bürokratların eylemlerinden bağımsız olarak salt kimlikleriyle bürokraside yer almasıyla, aktif temsille aynı oranda kendi gruplarına yarar sağladıkları görülmektedir (Lim, 2006: 195). Bu bağlamda sembolik temsilin bürokrasinin uzun vadede olumlu anlamda anılması, idareye küsmüş ve güvenini yitirmiş vatandaşlara yeniden güven tesis edilmesi ile bürokrasinin meşruiyetinin sağlanması, hesap verebilirliğin artması ve dolaylı olarak performansta da bir artış görülmesi noktasında oldukça etkin bir mekanizma olabileceği açıktır. Böylece bürokrasi, geçmişten gelen ve hala devam eden kötü ününü, belki de sembolik temsil sayesinde olumluya çevirebilir.

5. Sonuç

20. yüzyıl boyunca, başta sanayi devrimi olmak üzere meydana gelen gelişmeler, bürokrasinin daha büyük ve yayılcı hale gelmesine neden olmuş; son dönemlerde de

teknolojik alanda kaydedilen ilerlemeler ile nüfusun iyice büyümesinin ortaya çıkardığı baskı kamu hizmetlerine yönelik alanlarda alınacak kararlarda üstün teknik bilgisi olan bürokratların seçilmişler üzerinde üstünlük kurmasına sebep olmuştur. Bu durumda vatandaş adına alınan kararların çoğunlukla onlar tarafından seçilmiş temsilciler yerine atanmış bürokratlar tarafından alınması, halkın gözünde meşru olmayan ve güven sağlamayan bir bürokrasi oluşturmuştur. Böylece vatandaş ile bürokrasi arasında oluşan güven krizi beraberinde pek çok farklı sorunu da getirmiştir.

Bu olumsuz gelişmeler sonucu ileri sürülen teorilerden biri olan temsili bürokrasi, toplumun bütün kesimlerini içeren bir bürokratik yapılanmanın meşruiyet krizine çözüm olacağını ileri sürmektedir. Buna göre pasif anlamda dahi bürokratik temsilin sağlanması sembolik temsile dönüşerek halkın gözünde olumlu bir imaj oluşturacağı, dolayısıyla bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkinin güven temeline oturacağı ifade edilmektedir. Çünkü böylece vatandaşların kendilerine yönelik alınan kararlarda kendilerinden birilerinin olduğunu görmesiyle ayrımcılığa uğradıkları algısının ortadan kalkması beklenmektedir. Bütün bu şartlar sağlandığında ise, bürokratlarla iş birliği yaparak birlikte üretme noktasında istekli olacağı umulmaktadır.

Öte yandan sembolik temsilin, bürokrasinin imajını düzeltmenin yanında toplumun dezavantajlı bireylere karşı olan “işe yaramaz” bakış açısını da değiştireceği de umulmaktadır. Dezavantajlı gruplar bürokraside yer alarak, hem iş arkadaşlarına hem de topluma kendilerini kanıtlayabilmektedir. Böylece dezavantajlı gruplara karşı olan önyargı bir nebze olsun kırılabilir. Ayrıca sembolik temsil ile idari hesap verebilirlik ve şeffaflık noktasında da yol kat edileceği belirtilmiştir.

Bütün bunlardan hareketle sembolik temsilin, bürokrasinin vatandaş nezdindeki mevcut kötücül algısının ortadan kaldırılması açısından oldukça etkin bir mekanizma olacağı ifade edilebilir. Bürokrasinin açmazlarından biri olan ve onunla artık bütünleşen bu pejoratif algı, belki de sembolik temsilin sağladığı güven tesis etme, meşruiyet sağlama, dezavantajlı gruplara karşı ön yargıyı yıkma gibi fonksiyonlar sayesinde olumlu bir yöne evrilme noktasında ilerleme kaydedecektir.

Kaynakça

- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr. L. J. ve Walker, R. M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, JPART 15, ss.489-50. doi: 10.1093/jopart/mui032
- Anzia, S. ve Berry, C. (2011). The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen?. **American Journal of Political Science**, 55(3), ss. 478-493. doi: 10.1111/j.1540-5907.2011.00512.x
- Bradbury, M. ve Kellough, J. E. (2008). Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol:18(4), ss. 697-714. doi: 10.1093/jopart/mum033
- D'Agostino, M.J. (2015). The Difference that Women Make: Government Performance and Women-Led Agencies. **Administration and Society**, 47(5), ss. 532-548. doi:10.1177/0095399714548267
- Denhardt, R. B. (2002). Trust as capacity: The role of integrity and responsiveness. **Public Organization Review**, 2(1), 65-76.
- Dolan, J. (2000). The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, 10(3), ss. 513-529. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024279
- Dollar, D., Fisman, R. ve Gatti, R. (2001). Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 46 (4), ss. 423-429. doi:10.1016/S0167-2681(01)00169-X
- Gade, D. M., & Wilkins, V. M. (2012). Where did you serve? Veteran identity, representative bureaucracy, and vocational rehabilitation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 23(2), 267-288. doi:10.1093/jopart/mus030
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. **Public Administration Review**, 77(1), ss.45-56. doi:10.1111/puar.12609

- Herbert, Adam W. (1974). The Minority Administrator: Problems, Prospects, and Challenges. **Public Administration Review** 34, ss. 556-63.
- Hong S. (2016). Representative Bureaucracy, Organization Integrity, and Citizen Coproduction: Does and Increase in Police. **Journal of Policy Analysis and Management**, 35(1), ss. 11-33. doi:10.1002/pam.21876
- Hong, S. (2017). Black in Blue: Racial profiling and representative bureaucracy in policing revisited. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 27, ss.547–61. doi:10.1093/jopart/mux012
- Kennedy, B. A., Butz, A. M., Lajevardi, N., ve Nanes, M. J. (2017). *Race and representative bureaucracy in American policing*. New York: Springer International Publishing.
- Krislov, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Larson, A.D. (1973). Representative bureaucracy and administrative responsibility. **Midwest Review of Public Admin**, 7, ss.79-90.
- Lim, H. H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. **Public administration review**, 66(2), ss.193-204. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meier, K. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. **American Political Science Review**, 69(2), ss.526-542. doi:10.2307/1959084
- Meier, K. J. (1993). Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 3(4), ss.393-414. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a037178
- Meier, K. J. ve Nicholson-Crotty J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. **Public Administration Review**, 66, ss. 850-860. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x
- Meier, K. J., & Nigro, L. G. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. **Public Administration Review**, 36(4), ss.458-469.

- Meier, K. J., ve Stewart Jr, J. (1992). The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies. **The American Review of Public Administration**, 22(3), ss.157-171.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy And The Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Nicholson-Crotty, J., ve Miller, S. M. (2012). Bureaucratic effectiveness and influence in the legislature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 22(2), ss.347-371. doi: 10.1093/jopart/mur054
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16(1), ss.1–24. doi:10.1093/jopart/mui027
- Riccucci, N. M., ve Saidel, J. R. (1997). The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. **Public Administration Review**, ss.423-430.
- Riccucci, N. M., ve Van Ryzin, G. G. (2017). Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. **Public Administration Review**, 77 (1), ss.21–30. doi:10.1111/puar.12649
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G. ve Lavena, C. F. (2014). Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy?. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, 24(3), ss.537-551. doi:10.1093/jopart/muu006
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G. ve Li, H. (2016). Representative bureaucracy and the willingness to coproduce: An experimental study. **Public Administration Review**, 76(1), ss.121–130. doi:10.1111/puar.12401
- Seymour, S., ve Ray, J. (2015). Grads of historically black colleges have well-being edge. Gallup. com, 1127.
- Subramaniam, V. (1967). Representative bureaucracy: A reassessment. **The American Political Science Review**, 61(4), ss.1010-1019.
- Thielemann G. ve Stewart J. Jr. (1996). A Demand Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender and Sexual Orientation. **Public Administration Review**, 56, ss. 168-173