



BÜROKRASİDE TEMSİL SORUNU: TEMSİLİ BÜROKRASİ YAKLAŞIMI

Gökhan AŞKAR¹

Öz

Bürokrasi üzerine yapılan değerlendirmelerde, demokrasi ve temsile ilişkin konular önemli bir yer tutmaktadır. Bürokrasi ve demokrasi, genellikle belirli bir karşıtlık temelinde düşünülmekte ve bürokratik işleyişe dair sorunlar, bu karşıtlık varsayımıyla değerlendirilmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında, bürokrasi ve demokrasi tartışması kapsamlı araştırma ve değerlendirmelere konu olmuştur. Demokrasi, özellikle temsil boyutuyla, bürokrasi için de temel ölçüt olarak düşünölmeye başlamıştır. Bürokrasinin demokrasi çerçevesinde yeniden ele alındığı bu süreçte öne çıkan yaklaşımlardan birisi de Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'dır. Yaklaşım, çeşitli toplumsal grupların bürokrasi içinde temsil edilmesi yoluyla toplumsal sorunların çözölmelerini temel almaktadır. Bu çalışmada, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nın bürokraside temsil konusu üzerine getirdiği çözüm önerileri ve bunların sınırları ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Demokrasi, Temsil, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı.

THE PROBLEM OF REPRESENTATION IN BUREAUCRACY: THE THEORY OF REPRESENTATIVE BUREAUCRACY

Abstract

Issues related to democracy and representation play a critical role in the evaluations made on bureaucracy. Bureaucracy and democracy are generally thought on the basis of a certain opposition, and problems of bureaucratic processes are assessed by this assumption. After World War II, the debate on bureaucracy and democracy became the subject of extensive research and evaluation. Democracy began to be seen as the main criteria for bureaucracy, in particular with the dimension of representation. One of the prominent approaches in this period in which bureaucracy is reconsidered within the framework of democracy was the Theory of Representative Bureaucracy. The theory is based on solving social problems through the representation of various social groups in the bureaucracy. In this study, the suggestions of Representative Bureaucracy on representation in bureaucracy and limitations of the theory will be discussed.

Keywords: Bureaucracy, Democracy, Representation, Representative Bureaucracy.

¹ Arş. Gör., Karabük Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, gokhanaskar@karabuk.edu.tr

Giriş

Siyasal ve yönetsel bağlamda, bürokrasi ve demokrasi önemli tartışma alanları olarak öne çıkmaktadır. Bürokrasi ve demokrasi tartışmasının uzun bir geçmişi olmakla birlikte, yoğun şekilde ele alınması İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Totaliter rejimlerin dünyanın seyrini etkilediği 1930'lar ve sonrası, birçok insanın hayatına mal olan bir şiddet evresi olarak nitelendirilebilir. Savaş sonrasında bu durum, çok yoğun eleştirilere konu olmuştur. Birçok düşünür, totalitarizmi ortaya çıkaran etkenleri, yağın kültürünü ve modernitenin akıl sistemini ele almıştır (Dikmen, 2015). Örneğin, Horkheimer'e (1947/1998) göre, aklın biçimselleşmesine bağlı olarak adalet ve eşitlik gibi kavramların da anlamları yitirilmiştir. Bu tür kavramlar, bir amaç olmaya devam etse de nesnel biçimde değerlendirilmelerini sağlayacak rasyonel bir etmen kalmamıştır. Savaş yıllarının ardından, demokrasi de dâhil olmak üzere, benzer kavramların yeniden dirildiği ve vurgulandığı görülmektedir. Bürokrasi ve demokrasi arasında varsayılan çelişki de totalitarizmin kökenlerinin sorgulandığı bu atmosferde belirginleşecektir. Batı toplumları ve yönetimleri, meşru zeminini aramaktadır. Ancak demokrasi olarak belirlenen amacın nesnel değerlendirmesini sunacak akıl mevcut mudur?

Horkheimer'e (1947/1998) göre, eğer demokrasinin felsefi temeli ortadan kalktıysa bir diktatörlüğün kötü olduğunu öne sürmek sadece ondan yararlanmayanlar için rasyonel bir nitelik arz eder. Kuramsal temellerden ve moral değerlerden uzak şekilde, işlevsellik veya elde edilen fayda, belirleyici bir konuma yerleşecektir. Buradan hareketle, biçimsel bir aklın gölgesinde, demokrasinin de biçimsel kavranır hale gelmesi doğal kabul edilmelidir. Yönetim yazınında da, böyle bir demokrasi kavrayışı giderek meşruiyet ölçüsü halini alacak ve kötücül karakter taşıdığı savunulan bürokrasinin demokrasi aşısıyla yenilenmesine çaba harcanan bir süreç başlayacaktır. Waldo (1992), savaşın kaotik atmosferinin yönetim düşüncesi üzerinde kısa vadede önemli etkiler doğuracağını ifade etmektedir. Ona göre, savaş sonrası dönemde ya kriz zamanlarında ortaya çıktığı gibi merkezleşme ve otorite artışı yaşanacak ya da yönetimde demokratikleşme ve adem-i merkezleşme ortaya çıkacaktır. Burada ifade edildiği gibi, mevcut yönetimlerin bir kriz içinde olduğu anlaşılmaktadır. Savaşın ve totaliter yönetimlerin etkisiyle, Waldo'nun öngörülerinden ikincisini üretecek koşullar ortaya çıkmıştır. Bürokrasilerin demokrasiyle sınınaacağı bir dönem açılmaktadır. Kamu yönetiminde, "Temsili Bürokrasi" gibi tezler ve yaklaşımlar, tam da bu çerçeveye oturur.

Temsili Bürokrasi kavramını ortaya atan J. Donald Kingsley, 1944'te yayınladığı "*Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*" ismini taşıyan kitabının, aslında savaşın başlamasından önce hazır olduğunu ama kitabı savaş sırasında yayınlamak istemediği için birkaç yıl beklettiğini yazacaktır. Kingsley'e (1944) göre, gelecek halen belirsiz olsa da, savaşın sonuna yaklaşılana bu tarihte artık demokratik bir yönetimden bahsedilebilir. Savaş sonrası dünya, demokratik bir nitelik taşıyacaktır. Bunu kuramsallaştıran adımlardan birisi olan Temsili Bürokrasi de, çeşitli toplumsal kesimlerin yönetim içinde temsil edilmesi veya geniş toplumsal grupların sadece siyasal anlamda değil yönetsel düzeyde de sözcülerinin olması gibi tanımlara sahiptir. Bir başka deyişle, sınıfsal, mesleki ve coğrafi anlamda bir temsilden bahsedilmektedir. Temsilin kapsamı da giderek genişleyecek ve etnik grupların, kadınların, engellilerin veya yaşlıların temsili de yaklaşıma dâhil olacaktır (Kelly, 1998). Güncel araştırmalarda, genel nüfus içindeki oranlara karşılık olarak, bürokrasi içindeki temsili temel alan 'edilgen temsili bürokrasi' ve ilgili gruplara yönelik pozitif tutumlara odaklanan 'etken temsili bürokrasi' üzerinden yapılan ayırım belirleyici bir konumdadır. Bu ayırım üzerinden, bürokrasi içindeki temsil sorunu ele alınmaktadır (Andrews, Boyne, Meier, O'Toole & Walker, 2005; Nicholson-Crotty, Nicholson-Crotty & Fernandez, 2017; Riccucci & Ryzin, 2017; Shjarback, Decker, Rojek & Brunson, 2017; Wilkins & Williams, 2008). Bu çalışmada, bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişki ve temsili bürokrasi düşüncesinin ortaya

çıkacağı koşullar ele alınacak; daha sonra yaklaşım dahilinde, bürokraside temsil sorununa getirilen öneriler ve bu önerilerin sınırları incelenecektir.

1. Bürokrasinin demokrasiyle imtihanı

Sınıf, kültür, etnisite, din veya cinsiyet temelinde ortaya çıkan farklı unsurlar, siyaset biliminin temel çalışma konularını oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak, farklı kimliklerin siyasal ilişkiler içerisinde nasıl temsil edileceği sorunu da önem taşımaktadır. Temsili demokrasinin hâkim olduğu sistemlerde, siyasal temsilin en azından biçimsel anlamda sağlandığı iddia edilebilir. Buna karşılık, klasik tezlere göre, bürokrasi temel olarak kapalı bir sistemdir ve belirli istisnalar dışında bürokratik yapılar, seçim yoluyla oluşturulmaz. Weber'in (1992) bürokrasi üzerine yazdıkları, bürokraside seçim tartışmasını da içermektedir. Weber'e göre, ideal tip bürokraside memur üst otorite tarafından atanarak göreve başlar. Seçim yoluyla göreve başlayan bir memur ise tam anlamıyla bürokratik olamaz. Çünkü seçimle belirlenen bir bürokratik yapıda temel mekanizma, parti içi araçlar ve siyasal ilişkilerdir. Seçilerek gelen bir memurun kariyeri, siyasal partilerin yönetimince belirlenmekte, buna bağlı olarak siyasal ilişkiler çerçevesinde başlamakta ve bitmektedir. Weber'e göre bürokraside seçim, hiyerarşiye bağlılığa ve bürokrasinin teknik yeterliliğine zarar verir.

Weber'in söylediklerinden hareketle, ideal tip bürokrasinin seçim ve temsil gibi olgulara kapalı olduğu öne sürülebilir. Bürokrasinin bu özelliği, temsil tartışmalarındaki zayıf noktalardan birini oluşturmaktadır. Fakat İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan politik ortam, kamu yönetimindeki temel dinamikleri etkilemiştir. Savaşın etkileri, yönetim ve siyaset yazınında da kendisini göstermiştir. Baskıcı rejimlerin ve bunların en önemli aygıtları olan bürokrasilerin rolü, sorgulanmaya başlamıştır. Bu bakımdan, geniş çaplı bürokratik örgütlenmelerin faşist, müdahaleci ve baskıcı rejimlere dayanak olacağı düşüncesi ortaya çıkmıştır (Dikmen, 2015).

Dikmen'e (2015) göre, Hayek ve Mises gibi liberal yazarların savaş sonrasında kapitalist ülkelerdeki bürokratik sistemlere yönelttikleri eleştiriler Sovyet rejimine dönük eleştirilerle ortak noktalar taşımaktadır. Bu eleştirilere göre, bürokrasinin büyüklüğü ve devlet müdahaleleri özgürlükleri kısıtlamakta ve kölelik düzeni yaratmaktadır. Hayek (1944/2015), teknik görevlerin delegasyonlara devredilmesini ve iktisadi planlama uygulamalarının genişlemesini demokrasiye karşı bir eğilim olarak görmekte ve bunun demokrasinin giderek daraltılması anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Hayek'in yorumuyla, bu türden bir toplumsal düzen, çoğunluğa belirli bir azınlığın iradesini kabul ettirme girişimidir. Serbest rekabetin ve dolayısıyla demokrasinin olanaklı olduğu tek sistem olan kapitalizm yerine girilecek kolektivist deneyimler demokrasinin ortadan kalkması sonucunu doğuracaktır. Bu yorumlardan da çıkarılabileceği üzere, 20. yüzyılda yaşanan sorunların kaynağı temel olarak bürokraside aranmaktadır.

Öte yandan, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan yönetsel örgütlenmeler, yeni yaklaşımlar ışığında incelenmektedir. Davranışçı tezler, kamu yönetiminde etkin bir konum kazanmış ve alan çalışmalarında bürokrasilerin içsel durumu ve insani boyutu daha çok ele alınmaya başlamıştır. Weber'in teknik ve tarafsız bir özne olarak gördüğü bürokrat tipi, yerini karar verme süreçlerinde önemli bir aktör olan bürokrat tipine bırakmıştır. Bürokratların hırsları, değerleri ve fikirleri araştırma konuları haline gelmiş; toplumla kurdukları temas ve ilişkiler çeşitli modellere konu olmuştur (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Temsili Bürokrasi Yaklaşımı da, bu yeni düşünsel ortam içinde geliştirilmiştir.

Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nı ele almadan önce bürokrasi ve demokrasi ilişkisinin ne tür tezlerle işlendiğini görmek gerekmektedir. Waldo (1992), söz konusu ilişkiyi yönetim ve siyaset ayırımına yönelttiği eleştiriler üzerinden kurmaktadır. Ona göre, yönetim yazınındaki aşırı uzmanlaşmaya dayanan, teknik ve evrensel normlar arayan tezler hatalıdır. Bu bağlamda, Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) hareketinden bahsetmek, demokrasi ve bürokrasi tartışmaları açısından yararlı olacaktır. Yeni Kamu Yönetimi hareketi, 1960'lerde Amerika

Birleşik Devletleri'nde (ABD) ortaya çıkan toplumsal hareketlilik ve protestolarla aynı zamanda gelişmiş ve kamu yönetimi disiplini üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Vietnam Savaşı'na, ırkçılığa, yoksulluğa ve toplumsal eşitsizliklere karşı gelişen tepkiler ve isyanlar 1960'larda ve 1970'lerde diğer birtakım ülkelerde olduğu gibi, ABD'de de ciddi sarsıntılar ortaya çıkarmıştır. Bunun kamu yönetimine yansması, bürokrasi üzerinden yapılan tartışmalarla gerçekleşmiştir (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Halkın yönetsel karar verme süreçlerine daha fazla katılım talep ettiği süreçte, 1968'de düzenlenen Minnowbrook Konferansı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının başlangıç noktasını oluşturur. Konferansta başlıca tartışmalar; katılım, hesap verebilirlik, demokratik karar verme ve bürokrasisizleştirme gibi konular etrafında dönmüştür (Dikmen, 2015). Yeni Kamu Yönetimi anlayışına bağlı olarak, kamu görevlilerinin yoksul ve muhtaç kesimler lehine aktif olarak çalışması ve kamu kurumları içinde örgütsel katılımın artırılması gibi öneriler yaygınlaşmaya başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi hareketi, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'ndaki tezleri doğrudan savunmasa da, kamu görevlilerinin değerler etrafında taraf olmalarını gerektirecek aktif rollerinin altını çizmektedir (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Hareket, çok parçalı ve kısa soluklu bir görünüm arz etmekle birlikte, birçok farklı kamu yönetimi yaklaşımını etkilemiştir (Dikmen, 2015). Yeni Kamu Yönetimi hareketini, ortaya çıktığı dönemin kriz koşullarının kamu yönetimi disiplini içindeki bir ifadesi olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır. Toplumsal krizlerin çarelerinden birisi de, bürokrasinin demokratik araçlarla donatılması ve katılım kanallarının genişletilmesidir.

2. Bürokrasiyi ıslah etme çabaları ve çözülmeyen sorunlar

Yazındaki tartışmalar, demokrasinin bürokrasi için başat konulardan birisi olduğunu göstermektedir. Bürokrasiyi demokratik bir çerçeveye oturtmak, bir bakıma politik düzenin işleyişi için elzem kabul edilmekte ve bürokrasinin temsili hale gelmesinin devlet düzeninin meşruiyeti için gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Temsili Bürokrasi Yaklaşımı, toplumsal krizlerle büyüyen meşruiyet sorununa çare ararken başvurulan tek araç değildir. Bu anlamda, Temsili Bürokrasi etrafındaki tartışmaların yükselişe geçtiği dönemde başka kuramlar da bürokrasi ve demokrasi ilişkisine yönelik açıklamalar getirmektedir. Örneğin Kamu Tercih Kuramı'nda, 1970'lerde yaşanan ekonomik krizlerin sorumlusu olarak görülen refah devleti paradigması eleştirilmektedir. Bu eleştirideki temel unsurlardan birisi de halkın talep ve çıkarlarının mevcut sistem içinde yeterince temsil edilip edilmediği sorunudur. Kamu Tercih kuramcıları, devletin halkın taleplerini karşılamaktan uzak bir performans sergilediğini ve verimsiz çalıştığını iddia etmektedir. Sorunun çözümü için de, halkın katılımının daha yüksek olduğu yönetim kademelerince, örneğin yerel yönetimlerce yürütülen faaliyetlerin artırılması gerektiği öne sürülmektedir (Shafritz & Hyde, 1992).

Lipsky'nin (1992) "Sokak Düzeyi Bürokrasi" (*Street-level Bureaucracy*) tezi de, konuya benzer bir mantıkla yaklaşır. Lipsky, 1960'ların sonlarından itibaren geliştirdiği tezinde devletin halkla temas kurduğu düzeyde çalışan bürokratları incelemeye almış ve bunların ortak noktalarını göstermeye çalışmıştır. Lipsky'e göre, sokak düzeyindeki bürokratlar karar verme ve uygulama süreçlerinde kritik bir konuma sahiptir ve hatta insanların yaşamları üzerinde belirleyici etkilerde bulunurlar. Bu tür bürokratlar, halka doğrudan temas ederler, hizmetleri belli bir anda görürler ve kişilere yönelik hizmetleri gerçekleştirirler. Bu bürokratların, gelirlerin yeniden dağıtımını gibi konularda inisiyatifleri bulunmaktadır. Böylesine önem atfedilen bürokratların hizmet sundukları çevrelere doğrudan yarar sağlamaları beklenir. Lipsky'nin ifade ettiği üzere bu, toplumsal krizin bir çaresi olarak düşünülmektedir. Yazara göre, 1960'lardan itibaren ortaya çıkan protestolarda temel eleştiriyi eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetleri almaktadır. Sokak düzeyi bürokratlar da, toplumsal kontrolün yeniden inşa edilmesinde ve düzenlenmesinde kilit bir işleve sahiptir. Hizmet sunumu ve kamu harcamaları arasındaki dengede onlara çok fazla iş düşmektedir.

Hatırlanacağı gibi, toplumsal tepkinin altında ayrımcılık ve eşitsizlik gibi sorunlar yatmaktadır. Ancak bunlar, ortaya atılan çözüm önerileriyle, tartışmalarla veya yaklaşımlarla bir anda ortadan

kalkacak türden sorunlar değildir. 1980'lere gelindiğinde, ABD kamu yönetiminde ayrımcılık kaynaklı sorunlar temsil ve bürokrasi tartışmalarının itici gücü olmaya devam etmiştir. Örneğin muhafazakâr hâkimlerin Yüksek Mahkeme'de çoğunluğu alması, fırsat eşitliği ilkesi aleyhine ortaya çıkan kararların nedeni olarak görülmüştür. Bu dönemde, ispat mecburiyeti kuralı kaldırılmıştır. 1989'da kaldırılan kurala göre, bir kamu kurumunda istihdam edilen personelin oranı ve bölgedeki azınlık gruplarının genel nüfus içindeki oranı arasında uyumsuzluk bulunuyorsa, ilgili kurum ayrımcılık yapmadığını kanıtlamak zorundadır. Ancak kuralın kaldırılması, açılan davalarda ayrımcılığa maruz kaldığını öne süren bireylerin işini zorlaştırmıştır. 1980'lerde, azınlıkların yanı sıra kadınlarla ilgili olarak da, ayrımcılık tartışmaları sürmüştür. Kadınların, erkeklerle aynı işi yapmalarına rağmen, eşit ücret alamadıkları görülmektedir. Oregon'daki bir hapisanede, kadın gardiyanların erkek gardiyanlardan daha az ücret alması dolayısıyla açılan davada, Yüksek Mahkeme'nin kararı tartışmalara konu olmuştur. Yüksek Mahkeme'nin kararına göre, kadın gardiyanların yaptığı iş erkek gardiyanların yaptığıyla eşit düzeyde değildir. Bu yüzden, ücret konusundaki farklılığın kaldırılması da beklenmemelidir. ABD'de federal düzeyde, kadınların eşit işe eşit ücret talepleri, cevapsız kalmıştır. Kadınlar için bir diğer konu da temsil alanıdır. Kadınların, erkeklerin hâkim olduğu kurumlarda yükselmemesi durumunu ifade eden 'cam tavan sendromu', dönemin bir başka tartışma alanıdır. Kadınlar, üst düzey yönetim kademelerinde, daha az yer bulabilmektedir (Shafritz & Hyde, 1992).

Anlaşılabileceği üzere, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nın öne çıktığı dönem, benzer nitelikteki kuramların çeşitli toplumsal sorunlara cevap olarak ortaya çıktığı bir evredir. Toplumsal sorunların da, yukarıda verilen örnekler temel alındığında, kapsamlı bir çözüme kavuşmadığı ortadadır. Bürokrasi içindeki temsil ve devletin meşruiyeti arasında yoğun bir ilişki olduğu düşünülmeye başlamıştır. Buna göre, demokratik düzen içindeki bir seçmenin kamu hizmetlerinden faydalanan bir kişi olduğu da düşünülmekte; kurumlar toplumsal göstergelere göre biçimlendirilirse, toplumun kamu yönetiminin bir parçası haline geleceği öne sürülmektedir. Bunun için de, demokrasinin gereklerinden birisi olarak, halkın mevcut düzen içerisinde tümüyle temsil edilmesi temel alınmalıdır. Başarılı bir demokrasi, kamu çıkarımın sağlanması, eşitlik ve sosyal güven böylece tesis edilebilir (Kelly, 1998). Kelly'e göre demokrasi insana yönelik saygı ve özgürlük, adalet gibi temel kavramlara dayanır. İnsanların benzer çıkarları ve sorumlulukları olduğu gibi, eşit oy hakları da bulunmaktadır. Benzer şekilde, tüm vatandaşlara eşit davranılması, demokrasinin başat ilkelerindedir. Bununla birlikte, Kelly, idari kademelerde azınlık grupların mensuplarının orantılı şekilde yer bulamadığını düşünmektedir.

Frederickson'a (1990) göre, kamu yönetimi yazınında toplumsal eşitlik, idarenin temel ölçütlerinden birisi olarak ele alınmaktadır. Frederickson, eşitliğin birey ve topluluk düzeyinde incelenebileceğini düşünür. Bireysel eşitlik, toplum içindeki bireylerin eşit haklara sahip olmasını ifade eder. Buna göre, insanlar seçimlerde eşit oy hakkına sahiptir ve ekonomik olarak da piyasada eşit fiyatlar üzerinden mal ve hizmet alıp satarlar. Frederickson, bu türden bir eşitliğin kişiden kişiye değişmeyeceğini düşünür. Topluluk düzeyindeki eşitlik ise grup haklarını anlatmaktadır. Bu tür haklar, gruplar nezdinde ayrımcı ve eşitsiz muamelelerin önlenmesine yöneliktir. Frederickson'a göre önemli olan, insanların eşit fırsatlara sahip olmasıdır. Fırsat eşitliği ilkesinden hareketle, insanların toplumsal düzeydeki eylemlerinde eşit şansa sahip olması gerektiğinin altı çizilir. Örneğin, işe alım süreçlerinde insanlara eşit fırsatlar sunulmalı ve herhangi bir eşitsizliğin ortaya çıkması engellenmelidir. Bunun için atılan bir adım olarak, 1960'larda ABD'deki ırkçılık tartışmalarından sonra işe alım süreçlerinde beceri ve liyakat gibi ölçütler daha çok öne çıkmaya başlamıştır (Frederickson, 1990). Anlaşılabileceği gibi, bütün vatandaşlara eşit şartlar sunulmaksızın toplumsal sorunlara çözüm bulunamayacağı düşünülmektedir. Bu durum, sistemin meşruiyetinin yeniden sağlanmasında ve güçlendirilmesinde kritik bir aşama olarak belirmektedir.

3. Temsili bürokrasi yaklaşımı

Temsili Bürokrasi Yaklaşımı, buraya kadar anlatılanların ışığında değerlendirilebilir. J. Donald Kingsley, 1944'te Temsili Bürokrasi tezini ortaya atmıştır. Kingsley, Birleşik Krallık bürokrasisini ele aldığı çalışmasında, toplumsal düzlemde orta sınıfın güçlendiğini ancak bu gücün bürokrasi içinde orta sınıf lehine bir yansıması olmadığını ileri sürmektedir (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Kingsley'e göre, Birleşik Krallık'ta elitler, bürokrasiye hâkim olduğu için tüm toplumsal sınıfların zararına işleyen bir yapı bulunmaktadır. Orta sınıfın daha ağırlıklı olduğu bir toplumsal düzen oluşmasına rağmen, bürokraside aristokrasinin etkisi yükündür. Ancak bürokrasinin yeni toplumsal düzeni yansıması gerekmektedir (Ricucci & Ryzin, 2017). Kingsley'in toplumsal sınıflar temelinde ortaya attığı bu tez, ABD kamu yönetimi yazınına azınlık grupları ve kadınlar bağlamında taşınmıştır (Denhardt & DeLeon, 1994). Kişi ve grupların taşıdığı farklılıkların bürokratik örgütlere yansıtılması gerektiği düşüncesi, ABD'de 1960'ların sonlarından itibaren kamu yönetimi disiplininin temel tartışma konularından birisi haline gelmiştir. Samuel Krislov, 1967'den itibaren, Kingsley'in Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nı geliştirmiştir. Temsili Bürokrasi, kişisel ve toplumsal hakların ifade edilmesi olarak konumlandırılır. Krislov, bürokrasinin halkın tüm kesimlerini temsil etmeksizin ne kadar meşru olabileceğini sorgulamaktadır (Shafritz & Hyde, 1992).

Krislov'a (1992) göre, ABD'de Temsili Bürokrasi konusu, siyah vatandaşların haklarına ilişkin olarak daha çok görünür olmaya başlamış, başka toplumsal kesimleri ve kadınları içine alacak şekilde genişlemiştir. Eşitsizlik tartışmaları, "Amerikan Rüyası" için ciddi bir sorun haline gelmektedir. Ona göre, bu sorunların çözümü, çok kültürlülük temelinde ortaya çıkacak bir toplumsal çoğulculuk yaklaşımından geçmektedir. Bu, sadece ABD için değil, diğer pek çok ülke için de geçerlilik taşımaktadır. Buna bağlı olarak, bürokrasilerin içinde buldukları toplumların küçük bir örneği haline gelmeleri gerekmektedir. Temsili Bürokrasi Yaklaşımı, bu sorunlara çare olarak daha az elit ve daha az sınıf temelli bir kamu yönetimini oluşturmak üzere geliştirilmiştir. Krislov, Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nı açıklarken kamu hizmetinin toplumsal desteğe ihtiyacı olduğunu ve bunu gerçekleştirmenin de toplumun karar verme süreçlerine olabildiğince geniş ölçüde katılmasından geçtiğini ifade eder. Yazara göre, örneğin işe alım süreçlerinde bir kesime uygulanan özel tutum, diğer kesimlerde de beklentiler yaratacak, olumsuz sonuçlar ortaya çıkması halinde toplumsal kesimler nezdinde düşmanlık duyguları geliştirecektir. Toplumsal çatışmaların ve krizlerin çözüme kavuşturulması gerektiği açıktır. Krislov, konunun devletin meşruiyet ve otoritesiyle ilişkili olduğunu belirterek, meşruiyet ve otorite üzerine düşündüğünü ifade etmektedir.

Temsili Bürokrasi üzerine çalışan isimler, Temsili Bürokrasi ile kamu politikaları üzerinde kamuoyu denetiminin oluşturulabileceğini ve Temsili Bürokrasi'nin katılım ve hesap verebilirliğin kurumsallaşması yoluyla güçlenebileceğini öne sürerler. Öte yandan, Temsili Bürokrasi, toplumsal grupların devlete olan bağlılığını da artıracaktır (Denhardt & DeLeon, 1994). Takip eden dönemlerde, kavramın tüm toplumsal grupların siyasal katılım hakkına sahip olması yönünde genişlediği ve genel nüfus içindeki oranlarına göre toplumsal grupların bürokratik makamlarda bulunması gerektiği düşüncesinin öne çıkmaya başladığı gözlenmektedir (Shafritz & Hyde, 1992). Katılımın kapsamı ne ölçüde olursa olsun, Temsili Bürokrasi üzerine çalışanların sıklıkla devlete bağlılık ve meşruiyet gibi konulara işaret etmeleri dikkat çekicidir.

İçerik itibarıyla, Temsili Bürokrasi üzerine yapılan çalışmalarda, hizmetlerden faydalanan vatandaşlar ve kamu kurumlarındaki toplumsal temsil arasındaki ilişki incelenir. Bu anlamda, temsili açıdan yeterli olan kurumların kamusal yararı daha çok sağlayacağı öne sürülür. Böylece, toplumsal kesimler bürokrasi içinde yer bulduğu ölçüde, toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir yapı ortaya çıkar (Andrews vd., 2005). Ancak bu noktada yazında, Temsili Bürokrasi'nin iki alt başlıkta ele alındığı görülmektedir. Mosher'in 1968'de geliştirdiği ayırma göre, Temsili Bürokrasi'nin etken ve edilgen olmak üzere iki türü bulunmaktadır (Denhardt &

DeLeon, 1994; Nicholson-Crotty vd., 2017; Shjarback vd., 2017). Edilgen Temsili Bürokrasi kavramı, doğrudan doğruya temsil üzerinde konumlanır. Bu bakımdan, toplumsal kesimlerin kamu kurumlarındaki oransal karşılığı ele alınmaktadır. Edilgen temsilde ilgili etnisite, cinsiyet veya yaş grubunun toplam nüfus içindeki oranı baz alınmakta ve bu oranın kamu kurumları içindeki dağılımı göz önünde bulundurulmaktadır. Bunu hesaplamak için sıfır ila bir arasında oransal değer saptanmakta; 1.0 kusursuz bir temsil oranını, bunun altındakiler toplam nüfusa göre ilgili grubun az temsil edildiğini göstermektedir (Ricucci & Dyzin, 2017). Diğer yandan, Etken Temsili Bürokrasi ise yöneticilerin aidiyet bağı taşıdıkları grupların fikirlerini savunmak ve geliştirmek üzere çalıştıkları bir yapıyı ifade eder. Daha sonraki çalışmalarda Temsili Bürokrasi'nin bu türü, toplumsal gruplara aidiyet açısından daha esnek tutulmuştur. Bu çerçevede, yöneticilerin daha etkili ve proaktif bir tutumla, kendileri mensup olmasalar dahi, güçsüz gruplar lehine çalıştıkları bir yapıya işaret eden çalışmalar ortaya çıkmıştır. Burada söz konusu olan, yöneticilerin hizmet sunumundan faydalananlara yönelik aktif desteğidir. Azınlıklar lehine geliştirilecek tutumlar ve ayrımcılığı önlemeye dönük çabalar, Etken Temsili Bürokrasi'nin içeriğini oluşturmaktadır (Denhardt & DeLeon, 1994; Shjarback vd., 2017; Wilkins & Williams, 2008).

Wilkins ve Williams'a (2008) göre Temsili Bürokrasi üzerine yapılan ilk dönem çalışmalarda edilgen temsilin etken temsil için uygun koşulları yaratacağı vurgulanmış, ancak daha sonraki evrede edilgen temsilin tek başına yeterli bir tetikleyici olmadığı ve bunun başka koşullarla desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yetersizliğin nedenleri arasında hem temsil edilme oranlarının amaçlanan düzeye ulaşmaması hem de üst düzey görevliler arasında cinsiyete veya etnik gruba göre temsilin daha düşük kalması sayılabilir. Ricucci ve Dyzin (2017), edilgen temsili temel alan çoğu araştırmanın, bürokrasinin üst kademelerinde kadınların ve siyah görevlilerin temsil sorununun sürdüğü sonucuna ulaştığını aktarmaktadır. Temsildeki bu yetersizlik, yeni çözüm arayışlarını beraberinde getirmiştir. Kamu görevlilerinin karar verme sürecinde etkili bir konumda olmaları ve kamusal faaliyetle ilgili olan azınlık grubunun politika yapım sürecine müdahil olması gerektiği öne sürülmüştür. Anlaşılacağı üzere, toplumsal kesimlerin bürokraside doğrudan ve oransal olarak temsiline dayanan Edilgen Temsili Bürokrasi tek başına yeterli bir model olarak görülmemektedir.

Öte yandan edilgen temsilde ortaya çıkan sonuç, kurumun kültürünün ve geleneğinin sürdürülmesi de olabilmektedir. Bir başka deyişle, bürokratik yapı içindeki kişiler, kimi durumlarda geldikleri toplumsal grup lehine hareket etmemekte ve çalıştıkları kurumun yapısına ayak uydurmaktadır. ABD polis teşkilatı üzerine yapılan incelemede, siyah görevlilerin de teşkilattaki mutlak uygulamaları sürdürdüğü ve ırka dayalı klasik yöntemlerle çalıştığı gözlenmektedir (Wilkins & Williams, 2008). Bu durum, benzer kökenden gelen görevlilerce, oldukça doğal kabul edilmekte ve bu görevlilerin kurumlarına uyum sağladıkları anlaşılmaktadır. Bir bakıma, kurum kültürü kişinin toplumsal aidiyetine baskın çıkmaktadır (Shjarback vd., 2017). Buna karşılık, etken temsil ise örgüt kültürü ve örgüt içi sosyalleşmeyle yakından ilgili kabul edilir. Bu anlamda da, yöneticilerin rolü üzerinde durulmaktadır. Yönetim kademesinin, işe alım uygulamalarında ve örgüt kültürünün şekillenmesinde önemli bir işleve sahip olduğu düşünülmektedir (Andrews vd., 2005). Temsili Bürokrasi, üst yöneticilerin tutumlarına ve örgüt kültürü üzerindeki değişimlere bağlı olarak analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bunun ne kadar yeterli olduğu ve temsili bir bürokrasinin etken veya edilgen hallerinde ne kadar demokratik bir yapıya dönüşebileceği ise açıklıktan uzak görünmektedir.

Kelly'nin (1998) ifadesiyle, temel soru demokrasi içinde kimin temsil edileceği veya temsil edilmesi gerektiğidir. Kelly, bu soruya yönelik cevapların dönemden döneme değiştiğini belirtmektedir. Yazara göre, tüm yurttaşların evrensel bir eşitlik temelinde sisteme dâhil edilmesi son iki yüzyıldır tamamlanamamıştır. Üstelik günümüzde kadınların veya azınlık grupların toplumda ve yönetimde üst düzey makamlara ulaşmaları halen yetersiz ve belirsiz bir

durumdadır. Bu tür grupların üst kademelerde sayıca çoğaldığı gözlenirse de, oransal açıdan genel durum içindeki konumları yeterli düzeyde değildir. Anlaşılacağı gibi, biçimsel bir temsil dahi, sınırlı şekilde sağlanabilmektedir. Bu koşullar içinde, biçimsel tanımlardan kurtulmuş bir demokratik niteliğe ulaşılması kolay görünmemektedir. Ayrıca, biçimsel temsilin kendiliğinden olumlu sonuçlar yarattığından bahsetmek de mümkün değildir. Örneğin, Shjarback vd. (2017), son dönemdeki rakamlar dikkate alındığında, ABD polis teşkilatında -üst kademelere yansımada- siyah görevlilerin oranının genel nüfustaki orana oldukça yakın olduğunu, ancak polis ve azınlık topluluğu arasındaki gerilimli ilişkinin sürdüğünü aktarmaktadır.²

Diğer yandan, Temsili Bürokrasi üzerine tezler çeşitli eleştirilere konu olmaktadır. Eleştirilerden birisi, liyakat kavramı üzerinden şekillenmektedir. Kamu personelinin liyakat ilkesiyle işe alınması ile Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nın toplumsal grupların orantılı bir şekilde bürokraside temsil edilmesi tezi arasındaki dengenin nasıl kurulacağı sorusu bu eleştirinin merkezini oluşturur. Bir başka deyişle, temsili bir bürokratik örgütlenmede liyakat ilkesinden vazgeçilip vazgeçilmeyeceği sorgulanmaktadır. Bir diğer nokta ise, bürokrasi içerisinde grup çıkarlarının temsil edilmesinin bürokratlar arasında çatışmalı bir yapı oluşturabileceği endişesidir. Böyle bir durumda, bürokrasinin bütünlüğünün zedelenebileceği ve işlevsizleşeceği ifade edilmektedir (Demir, 2011). Öte yandan, yönetimde ağırlığı giderek artan uzmanların, standart olmayan uygulamalara dayanan atama süreçleri, eğitim ve deneyim gibi ölçütler üzerinden değerlendirilerek göreve getirilmeleri de uzmanlık ve temsil arasında bir uyumsuzluk ortaya çıkarma potansiyelini taşımaktadır (Trondal, Murdoch & Geys, 2015). Bu tür sorunların veya eleştirilerin ideal tip bürokrasi perspektifinden hareket ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak sorun, bürokrasinin işlevselliğinden daha geniş bir boyuttadır.

Temsili Bürokrasi'ye yönelik bir başka eleştiri ise toplumun bürokrasi içinde hangi oranda ve düzeyde temsil edileceği üzerinden şekillenir. Buna göre, bürokrasinin bütünsel olarak karar vermediği ve belirli kademelerin daha etkili bir role sahip olduğu düşünülür. Bu bakımdan, eğer Temsili Bürokrasi bağlamındaki argümanlar doğru kabul edilecekse, temsilin bütün bürokratik kademelerde mevcut olabilmesi gerekir (Demir, 2011). Oysa yukarıda da ifade edildiği üzere, oransal temelde bir temsilin Temsili Bürokrasi yazınında da yetersiz kabul edildiği ortadadır. Bu açmaz, edilgen ve etken temsil ayrımıyla aşılmaya çalışılmaktadır. Ancak bunun da ne kadar tatmin edici cevaplar ürettiği şüphe taşımaktadır. Öyle ki, temsilin istenen sonuçları doğrudan ve hızlıca üretememesi nedeniyle 'yeterli kitle' aranır hale gelmiştir (Nicholson-Crotty vd., 2017; Trondal vd., 2015). Buna göre, eşit oranda temsilin sonuç vermediğinden hareketle, azınlık gruplarının genel nüfustaki oranlarından daha yüksek düzeyde temsil edilmelerinin ve eğer 'yeterli kitle'ye ulaşırsa sorunların çözülebileceğinin umudu taşınmaktadır. Ancak oranlardan ve temsilin içeriğinden ziyade, biçimsel temeller üzerinde yükselen bir demokrasi düşüncesinin bürokrasi üzerinde ne kadar derin etkiler yaratacağı sorgulanmalıdır. Krizlere karşı geliştirilen meşruiyet arayışları, bürokrasi üzerinde içi çok da doldurulamayan bir demokratikleşme çabası oluşturmuştur. Sorun bu anlamda, demokrasinin biçimsel algılanmasında yatmaktadır.

² Son yıllarda, polislerin siyahlar üzerinde güç kullandığı, yaralama ve ölümlerle sonuçlanan olayların yaşanmaya devam ettiği bilinmektedir (Ricucci & Ryzin, 2017). Polis çevirmelerinde siyahların daha çok durdurulduğuna ve doğrudan şüpheli olarak görüldüklerine dair iddialar, akademik incelemelere konu olmaktadır. Polis şiddetinin ve çevirmelerde yaşanan ayrımcılığın siyah polislerle diğer etnik topluluklardan gelen görevliler arasında ciddi bir tutum farkına bağlı olmadığı gözlenmektedir. Öyle ki, siyah topluluklardan gençler, polislerle yaşanan olaylarda, görevlinin etnik aidiyetinden ziyade, üniformasının renginin belirlediğini düşünmektedir (Brunson & Weitzer, 2009, aktaran Shjarback vd., 2017). Eşitsiz uygulamalar, polis şiddeti ve bürokraside temsil sorunu arasında kurulan ilişki için bkz. Nicholson-Crotty vd., 2017; Shjarback vd., 2017; Wilkins & Williams, 2008.

4. Sonuç

Başlangıçta da ifade edildiği gibi, Horkheimer'in aklın biçimselleşmesi olarak yorumladığı durum özgürlük, eşitlik ve adalet gibi kimi değerler üzerinde de kendisini göstermektedir. Bu çerçeveden yola çıkarak, demokrasi kavramının da biçimsel bir şablona sıkıştırıldığı ve temsile indirgenildiği söylenebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan dünya düzeni, süreklilik kazanmış bir krizin işaretlerini taşır. 1960'larda yükselen toplumsal tepkiler ve özgürlük arayışları krizin sürekliliğini dışa vurmuştur. Savaş sonrası düzen için bir meşruiyet arayışı belirginleşmiştir. Bu meşruiyet, biçimsel kalıplar içindeki değerler çevresinde kurulacaktır. Temsil bu anlamda, demokrasi, eşitlik ve özgürlük gibi değerlerin biçimsel ifadesidir. Temsil yoluyla çeşitli toplumsal kesimlerin düzen içine çekilmesi gerekmektedir. Böylece demokrasi, toplumsal sorunların ve krizlerin ilacı olarak kabul edilecek ve araçsallaştırılacaktır. Bütün bunların kamu yönetimindeki yansımalarından birisi de Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'dır. Temsili Bürokrasi üzerine yapılan çalışmalarda, neden böyle bir kurama ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Sistemin meşruiyetini sağlamak, en önemli etmenlerden birisidir. Bu durum da, demokrasinin araç olarak ele alındığını ve temsil yoluyla sorunlardan çıkış arandığını göstermektedir.

Bürokrasi ve demokrasi arasında bir tür karşıtlık olduğu düşüncesinin geliştirildiği ve bu karşıtlıktan yola çıkarak bu ikisini tekrar bütünleştirmeye yönelik çabaların ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bir bakıma, savaş koşullarının ve totaliter yönetimlerin sorumlusu bürokrasi olarak ilan edilmekte ve bu yüzden bürokrasinin demokrasiyle ıslah edilmesi gerektiği düşüncesi geliştirilmektedir. Ancak krizleri tetikleyen toplumsal çelişkiler ve iktidar ilişkileri varlığını korurken, ortaya çıkan sorunların çözümünün bürokrasinin demokrasiyi temel alarak kendisini düzeltmesi olarak sunulması kavramların biçimsel ele alındığının göstergesidir.

Temsili Bürokrasi Yaklaşımı'nın da bu sorundan kurtulamadığı görülmektedir. Edilgen ve etken temsil ayrımının ortaya atılması, bir çözüm arayışının ürünüdür. Yazında, bu ayırmadan hareketle toplumsal kesimlerin bürokraside, genel nüfus içindeki oranlarıyla bulunması olarak tanımlanan edilgen temsilin sorunlara çare olamadığı ifade edilecektir. Bunun yerine, hangi toplumsal kesimden gelirse gelsin, yöneticilerin ayrımcılığa ve eşitsizliğe konu olan kesimler lehine tavır almasına dayanan etken temsil yaklaşımı vurgulanır. Burada da çelişkinin ve biçimselliğin ortadan kalkmadığı gözlenmektedir. Etken temsil, yöneticilerin ve örgüt kültürünün tasvir edilen değerlere uyumlu hale gelmesini temel alır. Bir bakıma, iyi niyetli yöneticiler aranmakta; kapsayıcı ve demokratik kurumsal yapıların ortaya çıkması beklenmektedir. Ancak zaman içinde ABD özelinde ayrımcılık ve eşitsizlik gibi sorunlarda ciddi iyileşmeler yaşanmadığı da ortadadır. Biçimsel bir demokrasi algısının bürokrasiyi ne ölçüde etkilediği ve istenen bürokrasi modelinin eşitsizliklerin giderilmesinde ne tür katkılar sunacağı şüpheli görünmektedir. Temsili Bürokrasi Yaklaşımı, ortaya çıktığı koşullarda toplumsal açıdan yaşanan meşruiyet krizine cevap vermeye çalışmıştır. Fakat temsil, biçimsel bir demokrasi anlayışının ifadesidir. Bu bakımdan, yaklaşım da, içinde bulunduğu çelişkilerin baskısını taşımaktadır. Eşitsizliklerin temsil yoluyla ne ölçüde giderilebileceği ise belirsiz görünmektedir.

Kaynakça

- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & 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*, 15 (4), 489–504.
- Demir, F. (2011). Bürokrasi-demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu. *Yönetim ve Ekonomi*, 18 (2), 63-84.

- Denhardt, R. B., & DeLeon, L. (1994). Great thinkers in personnel management. J. Rabin, T. Vocino, W. B. Hildreth, & G. J. Miller (Ed.), *Handbook of public personnel administration* içinde (ss. 21-41). New York: CRC Press.
- Dikmen, A. A. (2015). *Makine, iş, kapitalizm ve insan*. İstanbul: NotaBene Yayınları.
- Frederickson, G. H. (1990). Public administration and social equity. *Public Administration Review*, 50 (2), 228-237.
- Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunity and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 1-32.
- Hayek, F. v. (2015). *Kölelik yolu*. (T. Feyzioğlu, Y. Arsan, & A. Yayla, Çev.) Ankara: Liberte Yayınları. (Orijinal eserin yayın tarihi 1944).
- Horkheimer, M. (1998). *Akıl tutulması*. (O. Koçak, Çev.), İstanbul: Metis Yayınları. (Orijinal eserin yayın tarihi 1947).
- Kelly, R. M. (1998). An inclusive democratic polity, representative bureaucracies, and the new public management. *Public Administration Review*, 58 (3), 201-208.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Ohio: The Antioch Press.
- Krislov, S. (1992). Representative bureaucracy. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Ed.), *Classics of public administration* içinde (ss. 419-424). California: Wadsworth Publishing Company.
- Lipsky, M. (1992). Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Ed.), *Classics of public administration* içinde (ss. 476-485). California: Wadsworth Publishing Company.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., & Fernandez, S. (2017). Will more black cops matter? Officer race and police-involved homicides of black citizens. *Public Administration Review*, 77 (2), 206–216.
- Riccucci, N. M., & Ryzin, G. G. V. (2017). Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. *Public Administration Review*, 77 (1), 21–30.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1992). *Classics of public administration*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Shjarback, J., Decker, S., Rojek, J.J., & Brunson, R. K. (2017). Minority representation in policing and racial profiling: A test of representative bureaucracy vs community context. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40 (4), 748-767.
- Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2015). Representative bureaucracy and the role of expertise in politics. *Politics and Governance*, 3 (1), 26-36.
- Waldo, D. (1992). The administrative state: Conclusion. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Ed.), *Classics of public administration* içinde (ss. 166-170). California: Wadsworth Publishing Company.
- Weber, M. (1992). Bureaucracy. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Ed.), *Classics of public administration* içinde (ss. 51-56). California: Wadsworth Publishing Company.
- Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 68 (4), 654–664.