

Araştırma Makalesi / Research Article

KADIN TEMSİLİ BOYUTUYLA TEMSİLİ BÜROKRASİ YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’DEKİ ÜNİVERSİTELERİN ÜST YÖNETİM ORGANLARI ÜZERİNE BİR İNCELEME¹

Mustafa LAMBA*

İzan Meriç TATLISU**

Öz

Geleneksel yönetim anlayışında bürokrasiler, sadece siyasal iradenin aldığı kararların uygulayıcısı olarak görev yapan yönetsel mekanizmalar olarak kabul edilmektedir. Bürokratların ise görevlerini, gayri şahsilik çerçevesinde, kanunların ve siyasetin belirlediği sınırlar çerçevesinde yerine getirme yükümlülükleri bulunmaktadır. Ancak, bürokratların uzmanlıklarından kaynaklanan asimetrik bilgi avantajları veya kanunların uygulayıcısı olmalarından kaynaklanan yönetime yön verme güçleri onları, politika yapım süreçlerinin etkili birer aktörü haline getirebilmektedir. Ancak, gayri şahsilik ilkesinden dolayı bürokratların politika yapım süreçlerinde siyasal iradenin dışında hareket etmeyecekleri varsayılmaktadır. Temsili bürokrasi yaklaşımı, bürokrasinin gayri şahsiliği konusundaki araştırmalara dayanan bir yaklaşımdır. Temsili bürokrasi yaklaşımında, bürokratların görevlerini yürütürken yetiştiriliş, kültür, etnisite, cinsiyet vb. değişkenlerden oluşan demografik özelliklerin etkisi altında kaldıkları savunulmakta ve bu özelliklerin toplumda bulunduğu oranlarda bürokraside de temsil edilmesinin, hem bürokrasinin ihtiyaçlara daha doğru cevap verebilmesine olanak sağlayacağı hem de bu örgütlerin demokratikleşmesinde önemli bir rol oynayacağı varsayılmaktadır.

Bu çalışmada, üniversitelerin üst yönetim organları olan rektörlük, üniversite senatosu ve üniversite yönetim kurullarında görev alan kadın üyelerin oranlarının temsili bürokrasi açısından incelenmesi amaçlanmıştır. Yükseköğretim Kurulu istatistik verileri ve üniversitelerin internet sayfalarından elde edilen verilerin analiz edilmesi sonucunda, üniversite üst yönetim organlarında kadınların bürokratik temsilin yetersiz olduğu ancak, kadın rektöre sahip üniversiteler bakımından temsili bürokrasinin temel varsayımının geçerli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Temsili Bürokrasi, Kadın Temsili, Kamu Yönetimi, Üniversite Yönetimi.

¹ Bu çalışma 25.10.2018 tarihinde KAYSEM 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda “Temsili Bürokrasi Yaklaşımı Bakımından Üniversitelerin Karar ve Yürütme Organlarında Kadın Temsilinin İncelenmesi” başlığıyla sunulmuş ve özet metin olarak yayınlanmıştır.

*Doç. Dr. Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mlamba@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7406-6112

** Arş. Gör. Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, imtatlisu@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6259-1369



REPRESENTATIVE BUREAUCRACY APPROACH IN TERMS OF WOMEN REPRESENTATION: AN ANALYSIS OF SENIOR MANAGERIAL BODIES OF UNIVERSITIES IN TURKEY

ABSTRACT

Bureaucracies are considered as administrative mechanisms which apply only the decisions made by political organs in the traditional management approach. Public servants are obliged to execute their duties with impersonality and within the limits determined by laws and policies. However, bureaucrats might become efficient players in the policymaking processes due to their powers to dominate the government since they have asymmetrical information advantages as the applicator of the laws. But as a principle of impersonality, they are assumed not to act out of the political will. The representative bureaucracy is an approach based on the studies upon the impersonality of bureaucracy. It is asserted in the representative bureaucracy approach that public servants are affected by their demographical characteristics such as education, culture, ethnicity, gender, etc. by executing their duties. Also, it is assumed that these characteristics play important roles in the determination and satisfaction of citizens' requirements better if they are represented in bureaucratic mechanism with the same proportion as they are in community. Furthermore, it is considered that the appropriate representation might contribute the democratization of administrative bodies in bureaucracy.

In this study, it is aimed to examine the representative rates of women in universities as rector, member of the senates and managerial boards of universities in terms of representative bureaucracy approach. As a result of the analysis of data obtained from the Higher Education Council and the web sites of universities, it has been determined that the women representation in the universities are not satisfying excluding the universities with female rectors.

Keywords: *Representative Bureaucracy, Representation of Women, Public Administration, Administration of Universities.*

GİRİŞ

Temsil kavramı çoğunlukla demokrasi kavramı ile birlikte kullanılmakta ve onun türünü belirlemektedir. Demokrasi bakımından temsil, halkın kendisini yönetecek kişileri belirlemede kullanılan bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Oysa ülkelerin demografik yapıları, nüfus artışı ve mobilitenin kolaylaşması sonucu daha heterojen bir toplum yapısına işaret etmektedir. Demografik yapıdaki çeşitlenme ise işgücünü çeşitlendirmekte ve istihdam alanında toplumun farklı kesimlerinin beklentilerinin karşılanmasını veya en azından eşit şartlarda çalışma haklarının tanınmasını gündeme getirmektedir. Devletin vatandaşlarına hizmet götürme aracı olan bürokraside bu beklentilerin karşılanması ise demokraside olduğu kadar kolay değildir.

Klasik bürokrasi yaklaşımında bürokratların kişilik özelliklerinden bağımsız davranacağı öngörüsü bürokrasinin etkinliği açısından önemli bir tartışma konusudur. Bürokratların karar alma ve politika üretme süreçleri içerisinde gayri şahsi davranmaları bürokrasinin temel sorunlarından arasında gösterilmektedir. Temsili bürokrasi yaklaşımı, bu öngörülerin karar alma süreçlerini etkileyen faktörleri açıklamada yetersiz kaldığını ve bürokratların kişilik özelliklerini oluşturan bazı demografik unsurların onların karar alma süreçlerinde etkili olabildiğini ileri sürmektedir. Bu demografik özellikler arasında, cinsiyet, etnisite, ırk, yetiştiriliş kültürü vb. farklılıklar yer almaktadır. Bu yaklaşıma göre bürokrasi, toplumun tamamının küçültülmüş hali olarak kabul edilmekte, sınıf ve cinsiyet gibi önyargılardan uzak bir kamu hizmeti sunumu gerçekleştirebilmek için yukarıda sıralanan unsurların bürokratik yapının oluşturulmasında göz önünde bulundurulması önerilmektedir (Krislov, 2012:20).

Bu çalışmada Türkiye'deki devlet ve vakıf üniversitelerin üst yönetim organları temsili bürokrasi yaklaşımı çerçevesinde incelenerek kadınların üniversitelerin üst yönetim organlarındaki bürokratik temsil durumlarının tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu anlamda üniversitelerdeki mevcut öğretim üyelerinin cinsiyete göre dağılımı ile üniversite rektörleri, rektör yardımcıları, senato ve



yönetim kurullarında kadınların katılım oranları analiz edilmiştir. Üniversitelerdeki kadın öğretim üyesi oranlarının elde edilmesinde Yükseköğretim Kurulu'nun 2017 yılına ait verileri kullanılmıştır. Rektör, rektör yardımcılıkları, senato üyeleri ve yönetim kurulu üyeleri ile ilgili veriler üniversitelerin web sayfalarından derlenmiştir. Çalışmada öncelikle temsili bürokrasi yaklaşımının kuramsal çerçevesi çizilmiş ve araştırmanın konusu, amacı ve veri kaynakları açıklanmıştır. Sonraki bölümde ise elde edilen verilerin frekans dağılımları hesaplanarak karşılaştırmalar yapılmıştır.

1. TEMSİLİ BÜROKRASİ YAKLAŞIMI

Bürokrasinin saf halinde siyasal iradenin kararları alması, bürokrasinin de bu kararları uygulaması beklenir. Bunun yanı sıra bürokratlar profesyonelliklerinden kaynaklanan bilgilerinin ortaya çıkardığı asimetrik bilgiden dolayı politika üretmesi süreçlerinde etkin bir rol oynamaktadırlar. Buradan hareketle bürokratların belirli düzeyde politika üretme güce sahip oldukları söylenebilir. Öte yandan, bürokratlar siyasal manipülasyonu önlemek amacıyla çıkarılmış kanunlar vasıtasıyla seçimle gelen siyasal güce karşı belli derecelerde koruma altında olduklarından ve kendileri herhangi seçim denetimine tabii olmadıklarından dolayı bürokrasinin politika üretme gücünün demokrasi çerçevesinde meşruluğu tartışma konusu olabilmektedir (Selden, 1997:13). Klasik bürokrasi teorisi açısından bu durum herhangi bir sorun yaratmaz; çünkü bu güç yine tamamen bürokratik aygıt tarafından ve bütünüyle toplum için kullanılacaktır. Bürokratik aygıt yalnızca onu kontrol eden devletin güç enstrümanıdır. Bir bürokrat bu mekanizmanın kalıplarından çıkamaz, yalnızca bu makinenin bir dişlisinden ibarettir (Weber, 1946:228). Bürokrasini sınırları ise kanunlar ve siyasetçiler vasıtasıyla, demokratik olarak belirlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında seçilmiş iradenin hakimiyetinde olan bürokratik gücün demokrasiye uğrattığı söylenemez.

Temsili bürokrasi teorisi ise Max Weber'in öngördüğü bu ideal tipin aksine bürokrasinin yalnızca siyasal iradeye bağlı bir güç enstrümanı olmadığı ve bürokratların kendi iradeleri ile politikaya etkide bulunduğu dair bazı araştırmalara dayanmaktadır. Bürokratlar kendi kurumlarıyla ilgili yönetmelik vb. gibi alt kademe düzenlemeleri (yasaların çizdiği sınırlar dahilinde) büyük ölçüde kendileri belirlemektedir. Bunun yanı sıra kendi bürolarıyla ilgili yasal düzenlemeler söz konusu olduğunda ise siyasal iradeyi büyük ölçüde etkileyebilmektedirler. Bu konularda bürokratların kamu yararından çok kendi bürolarının çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerine dair çalışmalar bulunmaktadır (Krause, 1996:1085-1086; Niskanen, 1971:209-211)

Bürokraside temsil kavramını sistematik olarak analiz eden ilk çalışma John Donald Kingsley’in ‘Temsili Bürokrasi’ (Representative Bureaucracy) adlı eseridir. Bu çalışmada Kingsley, Britanya devlet yapısı çerçevesinden bürokratik temsili, toplumsal sınıflar açısından ele alarak bürokratların çoğunlukla hakim sınıftan geldiklerin ancak, bürokrasinin toplumun genel sınıfsal düzenini yansıtması gerektiğini savunmuştur (Kingsley, 1944:266). Kingsley’in çalışması bürokrasi teorisine oldukça tek yönlü bir bakış açısından yaklaşmış olsa da bu çalışmanın temel fikri olan “toplumun bürokratik aygıt içerisinde temsil edilmesi” konusu Samuel Krislov’un (Kingsley’in çalışmasıyla aynı adı taşıyan) ‘Temsili Bürokrasi’ (Representative Bureaucracy) adlı çalışmasında derinlemesine ele alınmıştır. Krislov çalışmasında kavramı, Kingsley’in sınıf eksenli ve tek yönlü bakış açısından kurtararak toplumsal grupların bürokrasideki temsilini ‘temsili bürokrasi’ olarak tanımlamıştır (Krislov, 2012:7-13). Bu haliyle kavram özellikle de Amerikalı araştırmacılar arasında Amerikan bürokrasinin bu konudaki belirgin sorunlarının da etkisiyle ciddi bir karşılık bulmuş ve bürokrasi içerisinde toplumun cinsiyet ve etnik gruplar açısından temsili üzerine çalışmalar yapılarak bu alandaki literatür gelişmiştir (Selden, 1997:5). Temsili bürokrasi teorisine göre bürokratların profesyonel bilgidен, politika uygulayıcısı olmalarından ve siyasi iradeye karşı korunuyor olmalarından kaynaklanan siyasa üretme gücü ve bu gücün aynı sebeplerden dolayı denetiminin zorluğu, onların karar alma süreçlerinde kendi kişisel değerlerinin ön plana çıkmasına sebep olmaktadır. Bürokratlar karar alma süreçlerinde bakanlar tarafından kabul edilebilirlik (Page ve Jenkins, 2005:135) veya bürolarının bütçelerini maksimize etme (Niskanen, 1971:211) gibi fayda odaklı düşüncelerin yanı sıra yetiştiriliş, kültür, cinsiyet vb. değişkenlerin toplamından oluşan ve kişiliklerine doğrudan etki eden demografik karakteristiklerinin de etkisi altındadırlar. Bu teoriye göre, bürokratların değer yargıları üzerinde doğrudan rol oynayan demografik özelliklerin toplumda bulunduğu haliyle bürokratik kurumlarda da temsil edilmesi, toplumsal değerlerin bu kurumlara yansıtılarak toplumun genel yararı açısından daha isabetli kararlar alınmasını sağlayacak ve bürokrasinin demokratik meşruluğunu arttıracaktır (Kennedy vd. 2017:23-24). Bu bağlamda pasif temsil ile aktif temsil arasındaki ayırmadan bahsetmek gerekmektedir. Pasif temsil bir toplumsal grubun üyelerinin bürokraside görev alarak o toplumsal grubu temsil etmeleri anlamına gelmektedir. Aktif temsil ise bu kişilerin, temsil ettikleri grupların ihtiyaç ve istekleri doğrultusunda davranmalarıyla ortaya çıkmaktadır. Temsili bürokrasi yaklaşımı pasif temsilin aktif temsile dönüşmesini de amaçlamaktadır (Meier ve O’Toole, 2006:71).



Temsili bürokrasi teorisi, bürokratların demografik durumlarının veri haline getirilebilmesi ve bu kuruluşların ürettikleri politikaların söz konusu demografik yapı ile ilişkisinin ortaya konulabilmesi açısından ampirik araştırmalara elverişli bir yaklaşımdır. Bu doğrultuda teoriyle ilgili ampirik araştırmalara dayanan bir literatür ortaya çıkmıştır. Kenneth J. Meier ve Joseph Stewart Florida'da 67 okul mahallesini kapsayan bir araştırmada; siyah bürokratların bürokrasideki temsil oranının siyah öğrencileri ilgilendiren politikalarda olumlu değişikliklere yol açtığını ve siyah müdürlerin siyah öğretmenlerin takdir yetkilerini kullanmalarında daha müsaade edici olduklarını ve siyah öğretmenlerin bürokratik temsiline daha iyi olduğu okullarda siyah öğrencilerin daha başarılı olduğunu gözlemlemiştir (Meier ve Stewart, 1992:166-167). John J. Hinderer araştırmasında, Amerikan EEOC² kurumunun çeşitli ofislerinde azınlık üyelerinin bürokrasideki temsil oranlarındaki artışın bu azınlıklar lehine verilen kararlarda da artışa yol açtığını gözlemiştir (Hinderer, 1993:426). Katherine Naff'ın çalışması, bürokratların temsili bürokrasi düşüncesine karşı görüşlere sahip olduklarını belirtmeler bile karar alma süreçlerinde kendi demografisinden olan insanları daha çok gözettiklerini, başka bir deyişle temsili bürokrasi kuramına uygun davrandıklarını ortaya koymuştur (Naff, 1998:144). Sally C. Selden, Jeffrey L. Brudney ve Edward J. Kellough Amerikan Çiftçilerin Ev Yönetimi³ kurumunda yaptıkları araştırmada, beyaz olmayan bürokratların önemli bir kısmının karar alma süreçlerinde kendilerinin mensubu oldukları azınlık grubun (siyahlar, Latinler vb.) çıkarlarına öncelik verdiklerini⁴ gözlemiştir (Selden vd. 1998:732-735). Rhys Andrews ve Karen Johnston Miller İngiltere'deki kolluk kuvvetinde kadın polis sayısının ve kadın polislerdeki yetkinin artmasının aile içi şiddet vakalarının daha çok tutuklama ile sonuçlandığını tespit etmişlerdir (Andrews ve Miller, 2013:998). Bu araştırmalar, pasif temsilin aktif temsile dönüşmesi ile birlikte temsili bürokrasinin demokrasi ve politika üretimi açısından daha etkili hale geldiğini göstermiştir.

² EEOC: Equal Employment Opportunity Commission (Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu) ABD'de vatandaşların işyerinde ırk, medeni hal, cinsiyet, yaş, engelli olma, cinsel tercih gibi konularda kendilerine ayrımcılık yapılması halinde şikayetlerini ilettikleri komisyon.

³ Kurumun özgün adı: Farmers Home Administration. ABD'de yer alan ve Türkiye'deki Tarım Kredi Kooperatifleri'ne benzer bir kuruluştur. Kırsal gelişim ve çiftçiliği desteklemek adına çiftçilere kredi sağlanması, ev kredileri verilmesi gibi faaliyetleri yürütmüştür. 2006'da Amerikan tarımındaki kurumsal yeniden yapılanma sürecinde kapatılarak yetkileri Farm Service Agency ve USDA Rural Development arasında paylaştırılmıştır.

⁴ Aynı araştırmada bürokratların kendilerini azınlıkların temsilcisi olarak gördükleri ölçüde politika üretiminde azınlık gruplarının çıkarlarını gözettiklerini ve bu rol benimsemesine etki eden faktörleri de ortaya çıkarmaya çalışılmıştır.

Yabancı literatürün genişliğine karşın temsili bürokrasi kavramı Türkiye'de pek fazla ilgi görmemiştir. Alanda bir literatür taraması yapıldığında, Kanada'da temsili bürokrasi uygulamalarını inceleyen bir çalışma dışında (Öztürk ve Hameş, 2018: 81-94) yalnızca kavramın tanımının yapıldığı ve bu kavramın merkezde yer almadığı çalışmalar (Şahin, 2016:235-236; Demir, 2011:73-75) ile normatif çalışmalara (Aşkar, 2019: 95-104) rastlanılmıştır.

2. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

Bu çalışmada üniversitelerin üst yönetim organlarının yapısı kadınların bürokratik temsili açısından incelenmiştir. Bu açıdan üniversitelerde dikkate alınması gereken üç bürokratik öge bulunmaktadır: Rektörler, üniversite senatoları ve üniversite yönetim kurulları. 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişikliğe göre rektörler profesörler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanarak göreve gelmektedirler. Rektörler atanarak göreve gelmeleri anlamında bürokrattırlar ve üniversitenin bürokratik örgütlenmesinin en tepesinde yer alırlar. Senato ve yönetim kurullarının doğal üyesi ve başkanı olarak görev yaparlar. Bunun yanı sıra üniversitenin yatırım programları, bütçe ve kadro ihtiyaçlarını hazırlamak, personel üzerinde denetim, örgütlenme yapısında değişiklikler yapma ve diğer pek çok konuda karar verici konumdadırlar (2547/md.13). Aynı Kanun'a göre üniversite senatolarının üyeleri rektör, rektör yardımcıları, dekanlar, enstitü müdürleri, yüksekokul ve meslek yüksekokulu müdürleri ve her fakülteden üç yıl için seçilen birer üyeden oluşmaktadır. Dekanların rektörün önerdiği üç aday arasından YÖK tarafından atandığı (2547/md.16), enstitü ve yüksekokul müdürlerinin atamasının rektörler tarafından yapıldığı (2547/md. 19/b, 20/b) dikkate alınırsa atama ile gelen üyelerin seçim ile gelen üyelerden (yani fakültelerce seçilen birer üyeden) her durumda daha fazla olduğu görülebilir. Bundan dolayı senatoların bürokratik karakteristiğinin daha fazla olduğu söylenebilir. Senatonun üniversitedeki bilimsel faaliyetler hakkında kararlar almak, üniversitenin bütününe ilgilendiren kanun ve yönetmelik taslaklarını hazırlamak veya görüş bildirmek, fakülte kurulları ile rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokul kurullarının kararlarına yapılacak itirazları inceleyerek karara bağlamak ve akademik takvimi belirlemek gibi görevleri bulunmaktadır (2547/md.14). Yükseköğretim üst kuruluşları ile senato kararlarının uygulanmasında, belirlenen plan ve programlar doğrultusunda rektöre yardım etmek, Üniversite yönetimi ile ilgili rektörün getireceği konularda karar almak ve fakülte, enstitü ve yüksekokul yönetim kurullarının kararlarına yapılacak itirazları



inceleyerek kesin karara bağlamak gibi görevlerin bulunan, “idari faaliyetlerde rektöre yardımcı bir organ” olan yönetim kurulları ise rektörün başkanlığında dekanlardan ve senato tarafından seçilen üç profesörden oluşmaktadır (2547/md.15). Hem rektöre olan bağları hem de üyelerinin neredeyse tamamen atanan üyelerden oluşması sebebiyle yönetim kurullarının bürokratik bir özellik sergilediği görülmektedir.

Avrupa Komisyonu’na bağlı EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) tarafından yapılan araştırmada Türkiye de dahil olmak üzere komisyona üye ülkelerin tamamında kadınların akademisyenliğin en üst kademesi olan profesörlükteki temsillerinin yetersiz olduğu tespit edilmiştir (EACEA, 2017:8-9). Bu çalışmada ise kadınların bürokratik temsiline, üniversitelerin yönetsel mekanizmaları olan rektörlük, senato ve yönetim kurulları çerçevesinde ele alınması amaçlanmaktadır.

3. ARAŞTIRMADA KULLANILAN VERİ VE YÖNTEM

Üniversitelerdeki akademisyenlerin unvan ve cinsiyet açısından dağılımları ilgili veriler Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi (Yükseköğretim Kurulu, 2018) vasıtasıyla elde edilmiştir. Bu veriler 2017 yılına aittir ve 2017 yılında mevcut bulunan 175 üniversiteyi kapsamaktadır. Üniversitelerin senato ve yönetim kurullarının üyelerinin cinsiyet açısından dağılımları ise her bir üniversitesinin kendi web sitesinden edinilen üye listeleri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bazı üniversitelerin bu verileri web sitelerinde sunmamasından dolayı senatolar ile ilgili olarak 157 üniversitenin, yönetim kurulları ile ilgili olarak da 151 üniversitenin verilerine ulaşılabilmektedir. Bu verilerin frekans dağılımları üzerinden karşılaştırmalı analiz yapılmıştır.

4. ANALİZ VE BULGULAR

Üniversite senatoları ve yönetim kurullarında büyük çoğunlukla öğretim üyelerinin yer alması değerlendirmelerimizin öğretim üyesi sayılarına göre yapılmasını gerekli kılmıştır. 2017 yılının YÖK istatistikî verilerine göre üniversitelerdeki toplam akademisyen sayısı 149.403 olup, bunların 83.614’ü (%55,97) erkek 65.789’u (%44,03) kadındır. Akademisyenlerin 70.908’i (%47,46) ise öğretim üyesi statüsündedir. Öğretim üyelerinin (Profesör, Doçent ve Dr. Öğretim Üyesi) içinde erkek öğretim üyesi sayısı 44.384 (%62,59), kadınların sayısı ise 26.524’dır (%37,41).

Ortalamanın (%37,41'in) üzerinde kadın öğretim üyesine oranına sahip üniversite sayısı ise 71 olup öğretim üyesi verilerine ulaşılabilen 169 üniversite içerisinde bu üniversitelerin oranı %42,01'dir. Devlet Personel Başkanlığı'nın verileriyle (T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2018) kıyaslandığında Türkiye'de kadınların akademiye toplam temsil oranının (%44,03) kadınların kamu kesiminde temsil oranından (%37,98) yüksek olduğu, öğretim elemanlarının temsiline ise bu rakama paralellik gösterdiği (%37,41) söylenebilir.

Tablo 1: Üniversitelerdeki Akademik Personelin ve Öğretim Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı

	Sayı	Toplamdaki Oran
Akademisyenler		
Erkek	83.614	55,97%
Kadın	65.789	44,03%
Toplam	149.403	100,00%
Öğretim Üyeleri		
Erkek	44.384	62,59%
Kadın	26.524	37,41%
Toplam	70.908	100,00%
Kadın Öğr. Üyesi Oranı Türkiye Ortalamasını Geçen Üniversite Sayısı		
Üniv. Kadın Öğrt. Üyesi Oranı >%37,41	71	42,01%
Üniv. Kadın Öğrt. Üyesi Oranı <%37,41	98	57,99%
Toplam	169	100,00%

Üniversitenin en üst yöneticisi olan rektörlük makamında kadın temsiline ilişkin veriler incelendiğinde 162 üniversitenin rektörünün erkek, 13'ünün kadın olduğu görülmektedir. Toplam profesör sayısı içerisinde kadın profesörlerin oranı yaklaşık %30 iken, rektörlük makamında kadınların oranının %10'a bile ulaşmamaktadır. Rektör yardımcılarında ise toplam 370 rektör yardımcısının sadece 47'si (%12,80) kadınlardan oluşmaktadır.



Tablo 2: Rektör, Rektör Yardımcıları ve Profesörlerin Cinsiyete Göre Dağılımı

	Sayı	Toplamdaki Oran
Rektör		
Erkek	162	92,57%
Kadın	13	7,43%
Toplam	175	100%
Rektör Yardımcıları		
Erkek	323	87,30%
Kadın	47	12,70%
Toplam	370	100%
Profesörler		
Erkek	15.550	69,20%
Kadın	6.921	30,80%
Toplam	22.471	100%

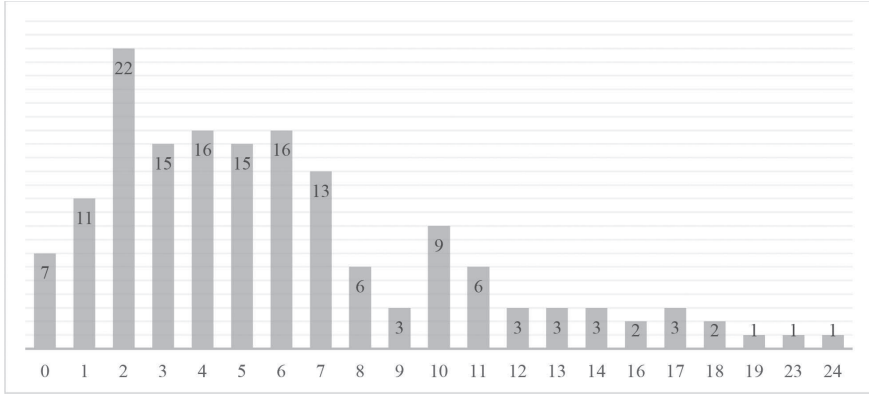
Üniversitelerin karar organları olan senatolarda kadın temsiline ilişkin verilere bakıldığında, toplam senato üyesi sayısının 4635 olduğu görülmektedir. Bunların 3676'sı (%79,31) erkek, 959'u (%20,69) kadın akademisyenlerdir.

Üniversitelerin yönetim kurullarının toplam üye sayısı 1942 olup bunların 1574'ü (%81,05) erkek, 368'i (%18,95) kadındır. Rektör ve rektör yardımcılıklarına göre senato ve yönetim kurullarında kadınların daha yüksek oranda temsil edildikleri görülmektedir.

Tablo 3: Senato ve Yönetim Kurulları Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı

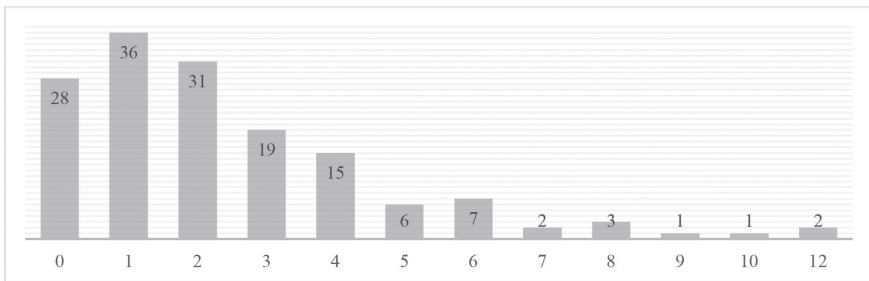
	Sayı	Toplam Üyelere Oranı
Senato		
Erkek	3.676	79,31%
Kadın	959	20,69%
Toplam	4.635	100,00%
Yönetim kurulu		
Erkek	1.574	81,05%
Kadın	368	18,95%
Toplam	1.942	100,00%

Bu verileri somutlaştırmak ve daha iyi anlamlandırabilmek için Türkiye'deki senatoların ve yönetim kurullarının kadın üye sayılarını dağılım grafikleri ile göstermek gerekirse:



Grafik 1: Kadın Senato Üye Sayısının Üniversitelerdeki Dağılımı (Yatay Eksen Kadın Üye Sayısını, Sütunlar Üzerindeki Numaralar ise Üniversite Sayısını Göstermektedir. Örn: 1 Kadın üyesi bulunan 11 üniversite vardır)

Grafikte görülebileceği üzere senato üye sayısı verilerine tam olarak ulaşılabilmiş 157 üniversitede 0-2 kadın üye aralığında 40, 0-6 kadın üye aralığında 102 üniversite bulunmakta ve dağılım ağırlıklı olarak tablonun sol tarafında yoğunlaşmaktadır.



Grafik 2: Kadın Yönetim Kurulu Üye Sayılarının Üniversitelerdeki Dağılımı (Yatay Eksen Kadın Üye Sayısını, Sütunlar Üzerindeki Numaralar ise Üniversite Sayısını Göstermektedir. Örn: 1 Kadın üyesi bulunan 36 üniversite vardır.)

Yönetim kurulu üye sayılarıyla ilgili grafik incelendiğinde de senato üyelerine benzer bir durum göze çarpmaktadır. Yönetim kurulu üyesi verilerine tam olarak ulaşılabilmiş 151 üniversite arasında kadın yönetim kurulu üyesi bulunmayan 28 üniversite bulunmaktadır. 0-2 kadın üye aralığında ise 95 üniversite yer almaktadır.

Verilerine ulaşılabilmiş üniversiteler bazında Türkiye'deki üniversitelerin cinsiyet göz önüne alınarak senato ve yönetim kurulu üyeleri ile ilgili ortalamalara bakıldığında: üniversitelerin ortalama senato üyesi sayısı 29,5 olarak hesaplanmıştır. Bu üyeler arasında kadın üyelerin sayısı ise ortalama 6,1'dir. Yönetim kurulu üye sayısı ortalaması 12,8 olup, bu üyelerin yalnızca 2,4'ü kadındır. Bu veriler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 4: Cinsiyet Açısından Ortalama Senato ve Yönetim Kurulu Yapısı

	Ortalama Sayılar		Ortalama Sayılar
Senato		Yönetim Kurulu	
Erkek	23,4	Erkek	1.574
Kadın	6,1	Kadın	368
Toplam	29,5	Toplam	1.942

Rektörü kadın olan üniversitelerin web sayfalarından ulaşılabilen bilgiler doğrultusunda, Bezm-i Alem Vakıf Üniversitesi, İstanbul Bilim Üniversitesi, TED Üniversitesi, Yeditepe Üniversitesi ve Yüksek İhtisas Üniversitelerinin senatolarında ve yönetim kurullarında kadınların temsil oranının oldukça yüksek olduğu hatta bazılarında erkeklerden daha fazla kadın üyenin bulunduğu tespit edilmiştir.⁵

⁵Rektörü kadın olan 13 üniversitenin yalnızca 9'unun bilgilerine tam olarak ulaşılabilmiştir. İstanbul Kent Üniversitesi ve İzmir Demokrasi Üniversitesi'nin öğretim üyesi ile senato ve yönetim kurulları verilerine ulaşılabilmiştir. Düzce Üniversitesi ve Özyeğin Üniversitesi'nin ise yalnızca öğretim üyesi verilerine ulaşılabilmiş, yönetim kurulu ve senato verilerine ulaşılabilmiştir. İlgili verilerine ulaşamadıklarından dolayı bu tabloda söz konusu üniversiteler yer almamaktadır.

Tablo 5: Kadın Rektörlerin Yönetimde Olduğu Üniversitelerde Kadınların Bürokratik Temsili

Üniversite Adı	Senato Üyeleri				Yönetim Kurulu Üyeleri			
	Erkek	Kadın	Toplam	Kadın Üye Oranı	Erkek	Kadın	Toplam	Kadın Üye Oranı
BEZM-İ ÂLEM VAKIF ÜNİVERSİTESİ	6	7	13	53,85%	4	4	8	50,00%
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ	26	6	32	18,75%	11	3	14	21,43%
İSTANBUL BİLİM ÜNİVERSİTESİ	3	7	10	70,00%	2	4	6	66,67%
İZMİR EKONOMİ ÜNİVERSİTESİ	13	11	24	45,83%	8	3	11	27,27%
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	44	11	55	20,00%	21	8	29	27,59%
TED ÜNİVERSİTESİ	6	5	11	45,45%	5	4	9	44,44%
YALOVA ÜNİVERSİTESİ	11	4	15	26,67%	7	1	8	12,50%
YEDİTEPE ÜNİVERSİTESİ	20	17	37	45,95%	9	8	17	47,06%
YÜKSEK İHTİSAS ÜNİVERSİTESİ	1	6	7	85,71%	2	3	5	60,00%

Rektörü kadın olan üniversiteler ile erkek olan üniversiteler arasında senato ve yönetim kurulu üyeleri dahil, verilerine eksiksiz ulaşılabilen üniversiteler bazında⁶ bir karşılaştırma yapıldığında; kadın rektöre sahip üniversitelerde kadın profesör ve doçentlerin oranının, erkek rektörü olan üniversitelere kıyasla profesörlerde yaklaşık 1,6 kat (başka bir deyişle %60 daha fazla), doçentlerde ise yaklaşık 1,26 kat (yaklaşık %26 daha fazla) fazla olduğu görülebilir. Doktor öğretim üyeleri açısından ise rakamlar benzerlik göstermektedirler (~1,24 kat, %24). Toplam öğretim üyelerinde de kadınların oranı arasında ciddi bir fark

⁶Kadın rektörlerin bulunduğu 9 üniversite ve erkek rektörlerin görevde olduğu 140 üniversite.

bulunmaktadır (~1,28 kat, %28). Bu üyelerin bürokratik temsili konusunda ise çok ciddi bir ayrılık göze çarpmaktadır. Rektörü kadın olan üniversitelerde kadın öğretim üyeleri, rektörü erkek olan üniversitelere kıyasla senatoda 2,15 kat (%115 oranında), yönetim kurullarında ise 2,18 kat (%118 oranında) oranında temsil edilmektedirler. Başka bir deyişle bu organlarda kadınların oranının kadın rektörlerin olduğu üniversitelerde erkek rektörlerin görevde olduğu üniversitelere kıyasla 2 kattan fazla olduğu görülmektedir. Bu durum kadın rektörlerin erkek rektörlere kıyasla kadın öğretim üyelerinin bürokratik temsiliyi sağlamada önemli bir fark yarattığını göstermekte ve temsili bürokrasinin temel varsayımlarına uygun düşmektedir. İlgili veriler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 6: Kadın Rektörleri Olan Üniversitelerin Erkek Rektörü Olan Üniversitelerle Karşılaştırılması

	Akademisyen Toplamında Kadınların Oranı	Prof. Dr. Kadınların Oranı	Doç. Dr. Kadınların Oranı	Dr. Öğr. Üyesi Kadınların Oranı	Öğretim Üyesi Toplamında Kadınların Oranı	Senatoda Kadın Üyelerin Oranı	Yönetim Kurulunda Kadın Üyelerin Oranı
Rektörlerin Cinsiyetine Göre Üniversitelerin Kadın Temsili Ortalamaları							
Kadın Rektörler	53,40%	37,38%	41,04%	50,08%	44,79%	45,80%	39,66%
Erkek Rektörler	42,89%	22,17%	32,82%	40,27%	34,96%	21,22%	18,15%

28 üniversitede senatolar veya yönetim kurullarında kadınların bürokratik temsil oranı bahsi geçen üniversitelerin kendi kadın öğretim üyesi oranlarından daha yüksektir. Bu üniversitelerin 12'si devlet, 16'sı vakıf üniversiteleridir. Bu üniversitelerin, 22'sinin senatosunda kadınların temsil oranı üniversitedeki kadın öğretim üyesi oranından yüksektir. Bu üniversitelerin 9'u devlet 13'ü ise vakıf üniversiteleridir. Yönetim kurulları açısından ise bu durum 21 üniversite için geçerlidir. Bunlardan 8'i devlet 13'ü vakıf üniversitesidir. Hem senato hem de yönetim kurulu açısından 14 üniversitede kadın öğretim üyeleri oranının üzerinde bir oranda kadınların bürokratik temsili söz konusudur. Bu 14 üniversitenin 5'i devlet üniversitesi iken 9'u vakıflara aittir. Bununla beraber bu 28 üniversiteden 17'sinde kadın öğretim üyelerinin oranı Türkiye ortalamasının (%37,41) altındadır.

Tablo 7: Kadınların Bürokratik Temsil Oranı Üniversitenin Kadın Öğretim Üyesi Oranına Göre Yüksek Üniversiteler

Üniversite Adı	Öğrt. Üyesi Toplamında Kadın Üyelerin Oranı	Senatoda Kadın Üyelerin Oranı	Yönetim Kurulunda Kadın Üyelerin Oranı
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ	44,79%	48,00%	50,00%
ATILIM ÜNİVERSİTESİ	36,50%	19,05%	41,67%
BEYKOZ ÜNİVERSİTESİ	36,00%	40,00%	42,86%
BEZM-İ ÂLEM VAKIF ÜNİVERSİTESİ	44,27%	53,85%	50,00%
BİRÜNİ ÜNİVERSİTESİ	48,50%	60,00%	50,00%
BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ	46,28%	50,00%	54,55%
EGE ÜNİVERSİTESİ	49,06%	43,64%	63,16%
ÇAĞ ÜNİVERSİTESİ	27,78%	18,18%	28,57%
İSTANBUL AYVANSARAY ÜNİVERSİTESİ	26,67%	60,00%	50,00%
İSTANBUL BİLİM ÜNİVERSİTESİ	50,87%	70,00%	66,67%
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ	54,50%	68,75%	63,64%
SAĞLIK BİLİMLERİ ÜNİVERSİTESİ	22,78%	38,89%	44,44%
OKAN ÜNİVERSİTESİ	42,42%	44,44%	21,43%
GEBZE TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	31,34%	42,86%	25,00%
SANKO ÜNİVERSİTESİ	39,29%	50,00%	50,00%
KONYA GIDA VE TARIM ÜNİVERSİTESİ	33,33%	25,00%	40,00%
MARDİN ARTUKLU ÜNİVERSİTESİ	21,84%	9,52%	40,00%
TOBB EKONOMİ VE TEKNOLOJİ ÜNİVERSİTESİ	36,89%	37,50%	40,00%
NEVŞEHİR HACI BEKTAŞ VELİ ÜNİVERSİTESİ	39,84%	32,14%	50,00%
İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	35,60%	36,36%	42,86%
BARTIN ÜNİVERSİTESİ	32,86%	35,00%	22,22%
ABDULLAH GÜL ÜNİVERSİTESİ	29,85%	33,33%	33,33%
ERZURUM TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	25,81%	33,33%	12,50%
TOROS ÜNİVERSİTESİ	29,63%	33,33%	0,00%
İSTANBUL ESENYURT ÜNİVERSİTESİ	22,69%	27,27%	16,67%
YALOVA ÜNİVERSİTESİ	25,16%	26,67%	12,50%
YÜKSEK İHTİSAS ÜNİVERSİTESİ	53,06%	85,71%	60,00%
TÜRK HAVA KURUMU ÜNİVERSİTESİ	18,97%	20,00%	0,00%

71 üniversitede kadın öğretim üyelerinin oranı Türkiye ortalaması olan %37,41'in üzerindedir. Ancak bu üniversitelerin 48'inde senato, 47'sinde yönetim kurulu, 41'inde ise her iki organda birden temsil oranları %37,41'nin altındadır. Bu üniversitelerin 19'unun senatolarında kadın öğretim üyesi oranı Türkiye ortalaması olan %37,41'in üzerindedir. Bu üniversitelerden sadece 6'sı devlet üniversitesi olup kalan 13 üniversite vakıflara aittir. Yönetim kurulları bakımından bir değerlendirme yapıldığında ise 17 üniversitenin yönetim kurullarında Türkiye ortalamasının üzerinde kadın üye görevlendirdiği ve bu üniversitelerin 8'inin devlete ait olduğu tespit edilmiştir.

Devlet ve vakıf üniversiteleri arasında bir karşılaştırma yapıldığında vakıf üniversitelerinin kadınların bürokratik temsili konusunda daha başarılı bir tablo çizdiği görülmektedir. Bununla beraber coğrafya vb. koşulların da kadın akademisyenlerin tercihlerinde etkili olabileceği hesaba katıldığında bu başarıyı yalnızca vakıf üniversitelerinin vakıflara ait olma niteliğine bağlamak sağlıklı bir değerlendirme sağlamamaktadır.

Tablo 8: Devlet Üniversiteleri ile Vakıf Üniversitelerinin Kadınların Temsili Açısından Karşılaştırılması

	Akademisyen Toplamında Kadınlar Oranı	Profesörler Arasında Kadınların Oranı	Doç. Dr. Arasında Kadınların Oranı	Dr. Öğr. Üyelerinde Kadınların Oranı	Öğretim Üyesi Toplamında Kadınların Oranı	Senatolarda Kadın Üyelerin Oranı	Yönetim Kurullarında Kadın Üyelerin Oranı
Devlet Üniversiteleri	40%	21%	30%	38%	33%	18%	16%
Vakıf Üniversiteleri	51%	28%	40%	47%	41%	32%	28%

Kadın sorunlarının araştırılması ve kadınlara yönelik çeşitli etkinliklerin düzenlenmesi amacıyla üniversitelerde çeşitli birimler oluşturulmaktadır. Kadın sorunlarına verilen önemi göstermesi bakımından incelenen 175 üniversite arasından toplam 84'ünde (Toplam üniversite sayısının %48'i) kadın sorunları ile ilgili araştırma merkezlerinin kurulduğu görülmektedir. Kadın araştırma

merkezine sahip 84 üniversiteden sadece 35'inde kadın öğretim üyesi oranı %37,41'in üzerindedir. Bu üniversitelerden ise yalnızca 4'ünün senato ve 8'inin yönetim kurulunda kadın temsil oranı söz konusu üniversitelerin kadın öğretim üyesi oranının üzerindedir. Bu verilerden yola çıkarak, bünyesinde kadın sorunları araştırma merkezleri bulunan üniversiteler ile kadınların temsili arasında bir korelasyonun bulunmadığı sonucuna ulaşılabılır.

SONUÇ

Temsili bürokrasi yaklaşımı, bürokratik organizasyonların hem muhataplarıyla ilgili daha isabetli politikalar üretilmesini sağlayarak kurumun performansına olumlu etkide bulunmayı hem de bu organizasyonların demokratikliğini arttırmayı amaçlamaktadır. Bunun için de bürokratların ait olduğu kurumun muhataplarının demografik yapısını yansıtmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu açıdan çalışmada incelenen üniversitelerin, bürokratik yapılarında kadınların bürokratik temsiliyi sağlamada yetersiz kaldıkları göze çarpmaktadır. Özellikle rektörlük düzeyinde kadınların çok düşük oranlarda temsil edilmeleri dikkat çekicidir. Kadınların temsiline ilişkin sorunlar yalnızca rektörlük düzeyinde değil, üniversitelerin diğer yönetim organları ve öğretim üyeleri açısından da geçerlidir. Devlet ve vakıf üniversiteleri arasında yapılan karşılaştırmada vakıf üniversitelerinin kadınların bürokratik temsiliyi sağlamada daha iyi durumda oldukları görülmektedir. Ancak bunun gerçek sebeplerinin yapılacak mülakatlarla ortaya konulması gerekmektedir.

Çalışmada, kadın rektörlerin görev aldığı üniversitelerin erkek rektörlerin yönetiminde olan üniversitelere göre kadınların bürokratik temsiliyi sağlamada daha başarılı oldukları ve bu üniversitelerde kadın öğretim üyesi oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir. Kadın rektörlerin görev aldığı üniversitelerdeki bu durum, temsili bürokrasinin temel varsayımları ile örtüşmekte ve rektörlük düzeyinde kadınların pasif temsiline aktif temsile dönüşebildiğini göstermektedir. Buradan hareketle kadınların bürokratik temsili de dahil temel sorunlarına çözüm aramaya çalışan kadın sorunları araştırma merkezlerinin üniversitelerdeki kurum kültürünü dönüştürücü faaliyetlerde bulunmaları ve kadınlara rektörlük ve yöneticilik düzeyinde daha fazla görev verilmesi kadınların bürokratik temsiliyi sağlamada politika önerileri olarak belirtilebilir.



KAYNAKÇA

Andrews, R. ve Miller, K. J. (2013). Representative Bureaucracy, Gender, And Policing: The Case of Domestic Violence Arrests in England. *Public Administration*, 91(4), 998-1014.

Aşkar, G. (2019). Bürokraside Temsil Sorunu: Temsili Bürokrasi Yaklaşımı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (59), 95-104.

Demir, F. (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. *Yönetim ve Ekonomi*, 18(2), 63-84.

EACEA. (2017). Eurydice Brief: Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff - 2017. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. doi: 10.2797/481726

Hindera, J. J. (1993). Representative Bureaucracy: Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 415-429.

Kennedy, B. A., Butz, A. M., Lajevardi, N. ve Nanes, M. J. (2017). *Race and Representative Bureaucracy in American Policing*. Cham: Springer International Publishing.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Ohio: Antioch Press.

Krause, G. A. (1996). The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation. *American Journal of Political Science*, 40(4), 1083-1121.

Krislov: (2012). *Representative Bureaucracy*. Louisiana: Quid Pro Books.

Meier, K. J. ve O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Meier, K. J. ve Stewart, J. (1992). The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies. *The American Review of Public Administration*, 22(3), 157-171.

Naff, K. C. (1998). Progress toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and Their Beliefs. *Public Personnel Management*, 27(2), 135-150.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Öztürk, N. K. ve Hameş, Ö. (2018). Kanada'da Temsili Bürokrasi Uygulamaları. *Strategic Public Management Journal*, 4(8), 81-94.

Page, E. C. ve Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. New York: Oxford University Press.

Selden: C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. New York: M.E. Sharpe.

Selden: C., Brudney, J. L. ve Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), 717-744.

Şahin, B. (2016). Kamu Personel Sisteminde İşe Girme Ve Yükselmede Çağdaş Liyakat Kavramları. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25(1), 231-242.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. (2018). Kamu Personeli İstatistikleri. 7 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, adresinden erişildi.

Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. (H. H. Gerth ve C. W. MILLS, Ed.). New York: Oxford University Press.

Yükseköğretim Kurulu. (2018). Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi. 28 Şubat 2018 tarihinde <https://istatistik.yok.gov.tr/>, adresinden erişildi.