

## SPONTANE İZOMORFİZM PERSPEKTİFİNDEN BAKAN YARDIMCILIĞI VE MÜSTEŞARLIK POZİSYONLARININ KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ\*

*Comparative Evaluation of the Deputy Ministry and Undersecretary Positions from the Perspective of Spontaneous Isomorphism: The Case of Turkey*

Yusuf COŞKUN\*\*

Cemal YORGANCIOĞLU\*\*\*

### Öz

Kamu sektörü örgütlerinin genellikle ticari firmaları ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları yapı bozuma uğrattığı görülse de devlet kurumlarının kendileri sadece ara sıra kurumsal baskıların öznesi olarak incelenmiştir. Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni, kurumsal izomorfizm kuramına dayalı uygulamalarını, zorlayıcı izomorfizm, mimetik süreçler ve normatif baskılarla ele alarak inceleme ve Türkiye'deki değişen bakanlık idari uygulamalarını göz önünde bulundurarak 'bakan yardımcılığına' uygun bir uyum modeli bulma amaçlanmaktadır ve çalışmanın metodolojisinde nitel bir yaklaşım kullanılmıştır. Sonuç olarak bakan yardımcılığını modellemek için ne mimetik, normatif izomorfizm ne de zorlayıcı izomorfizm yeterli değildir. Bunun yerine çalışmada 'spontane izomorfizm' (Sağsan ve diğ., 2011) kavramı kullanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kurumsalcılık, Kurumsal İzomorfizm, Kamu Sektörü, Bakan Yardımcılığı, Müsteşarlık, Spontane İzomorfizm

> *Bu makale Etik Kurul İznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee Permission.*

> *Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 29.11.2021*

> *Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 02.03.2022*

\* Bu makale Yakın Doğu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda yürütülen "Kurumsallaşma Kuramı Perspektifinden Bakan Yardımcılığı Pozisyonunun Meşruiyet Sorunu: Türkiye Örneği" isimli doktora tezi çalışmasından üretilmiştir.

\*\* Yakın Doğu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı doktora öğrencisi, yusufcoskun.12700@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4154-9166>

\*\*\* Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, cemal.yorgancioglu@baucyprus.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-2885-7853>

\*\*\*\* Teşekkür: Değerli katkıları için Prof. Dr. Mustafa Sağsan'a ve makalenin anonim hakemlerine teşekkür ederiz.



### Abstract

While public sector organizations often appear to deconstruct commercial firms and nonprofits, government agencies themselves have only occasionally been studied as subjects of institutional pressures. This study aims to examine the Presidential Government System, its applications based on institutional isomorphism theory, by dealing with coercive isomorphism, mimetic processes and normative pressures and to find a suitable adaptation model for the 'deputy minister' by considering the changing ministerial administrative practices in Turkey and used a qualitative approach in its methodology. Consequently, 'neither mimetic, normative isomorphism nor coercive isomorphism is sufficient to model' the deputy minister. Rather, the concept of 'spontaneous isomorphism' (Sağsan et al., 2011) was used in the study.

**Keywords:** New institutionalism, Institutional isomorphism, Public sector, Deputy Minister, Undersecretariat, Spontaneous isomorphism

### GİRİŞ

Kurumsal izomorfizm, bir alandaki örgütlerin homojenliğini açıklamak için kurumsal kuramın merkezinde yer alan bir kavramdır. DiMaggio ve Powell (1983), izomorfizmin meydana geldiği zorlayıcı, mimetik ve normatif dâhil olmak üzere farklı mekanizmaları sunan bir çerçeve geliştirmiştir.<sup>1</sup> Bu çalışmanın amacı, Türkiye'deki değişen idari sistem uygulamalarını göz önünde bulundurarak 'bakan yardımcılığına' uygun bir uyum modeli bulmaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlıklar arasında idari anlamda güçlü ilişkiler vardır. Makalenin temel araştırma konusu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin en iyi uygulamaları modellenerek bakanlıklar özelinde bakan yardımcılığına geçişin nasıl başarılı bir şekilde gerçekleştirilebileceğidir. Değişikliklerin doğasının idari bağlamda değerlendirilmesini sağlayan temel örgütsel kuramlardan biri de yeni kurumsal kuramdır. Yeni kurumsalcılık, meşrulaştırma ve toplumsal yeniden üretim süreçlerine en çok dikkat eden kuramlardan biridir. Örgütsel ortamlar, kültürel öğelerden yani doğal kabul edilen inançlardan ve örgütlenme için şablon görevi gören kuralları yaygın olarak ilan edenlerden oluşmaktadır. Kurumsal yeniden üretim; devlet, meslek veya örgütsel alanlardaki baskın aktörler gibi güçlü merkezî aktörlerin talepleriyle ilişkilendirilmiştir. Örgütsel alanlarda gücün elde edilmesi ve sürdürülmesi, egemen örgütlerin sürekli olarak, özellikle de yeni gelenlerin ortak bir dünyaya sosyalleşmesi yoluyla ya da devletin ve onun yargı kolunun desteği yoluyla kontrol stratejilerini yürürlüğe koymalarını gerektirmektedir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, 'The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields' (1983) *American sociological review*, 48, no. 2, s.147 vd.

<sup>2</sup> Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell (eds), *Introduction* in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*, (University of Chicago Press, 1991), s.26 vd.

Kuramın temel araştırma konusu, örgütleri bu kadar benzersiz kılan şeydir. Kuram, örgütsel biçimler ve uygulamalar arasında neden bu kadar şaşırtıcı bir homojenlik olduğunu bulmaya çalışmaktadır. Örgütler, kendi alanlarında daha meşru veya başarılı olduğunu düşündükleri benzer örgütlerden sonra kendilerini modelleme eğilimindedir. Kuram, benzer kurum biçimlerinin çok farklı sosyal ve politik ortamlarda ortaya çıktığını savunmaktadır.

## 1. YENİ KURUMSAL KURAMDA KAMU SEKTÖRÜ

Örgütsel analizde yeni kurumsallık, çok çeşitli kuramsal, metodolojik ve maddi çıkarları barındırmaktadır.<sup>3</sup> Birçok kurumsal araştırma alanını sıralamak ve sınıflandırmak için çok fazla çalışma yapılmış olmasına rağmen kuram, bilimsel bir kuramdan çok, bir yönelim olmaya devam etmektedir. Kurumsal argümanlar arasındaki farklılıklar dikkate değerdir ancak birkaç merkezî konu ve tema, yaklaşımı birleştirmektedir. Kuramın öncül ifadeleri, örgütlerin uğradığı sembolik ve törensel dönüşümü, ayrı bir maliyet ve fayda hesabı yerine kurumsal ortamdaki mitleri yansıtan değişimleri vurgulamıştır.<sup>4</sup> Diğer erken çalışmalar; izomorfik dönüşüm,<sup>5</sup> çelişkiler,<sup>6</sup> sebat/kalıcılık,<sup>7</sup> yayılma/difüzyon<sup>8</sup> ve kurumsallaşma<sup>9</sup> gibi süreçlere odaklanmıştır. Bu kuram; açık ve kesin ifadelerin birçoğunda ve bugüne kadar yürütülen kurumsal vaka incelemelerinde, devlet kurumları ve kâr gayesi gütmeyenle kâr etmeyen örgütlerde, kurumsal değişimin tetiklenmesinde ve başlatılmasında bazen finansman kontrolleri yoluyla baskı uygulayarak bazen de düzenleme yetkilerinin kullanılmasıyla kritik bir rol oynamaktadır.

Meşruiyet, tatmin edici davranış, yapısal ayrışma ve sembollere verdiği önemle yeni kurumsallık; az ya da çok, rasyonel eylem modeline dayanan

<sup>3</sup> W. Richard Scott, 'Unpacking institutional arguments' in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*, (University of Chicago Press, 1991), s.164 vd.

<sup>4</sup> John W. Meyer and Brian Rowan, 'Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony' in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*, (University of Chicago Press, 1991), s.41 vd.

<sup>5</sup> Pamela S. Tolbert and Lynne G. Zucker, 'Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935' (1983) *Administrative science quarterly*, 28, no. 1, s.22 vd.

<sup>6</sup> Roger Friedland and Robert R. Alford, 'Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions' in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*, (University of Chicago Press 1991), s.232 vd.

<sup>7</sup> Lynne G. Zucker, 'Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems' (1988) *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* 20, no. 3, s.23 vd.

<sup>8</sup> Pamela S. Tolbert and Lynne G. Zucker, (1983).

<sup>9</sup> Scott, (1991).



işlem maliyetleri ekonomisi,<sup>10</sup> nüfus ekolojisi<sup>11</sup> ve kaynak bağımlılığı kuramı<sup>12</sup> gibi rakip kuramlardan büyük bir uzaklaşmayı temsil etmektedir. Gerçekten de yeni kurumsal araştırmalar boyunca ortak bir konu, örgütleri verimliliği en üst düzeye çıkarmakla çok az ilgisi olabilecek uygulamaları takip eden olarak görme ve yapının örgütsel amaçtan ayrılabilceğini anlama taahhüdüdür. Örgütler her zaman performanslarını artıran stratejileri, yapıları ve süreçleri benimsemezler. Bunun yerine dış inceleme ve düzenlemeyi takiben baskılara tepki verirler ve bunlara uyum sağlamanın yollarını ararlar.

Kurama yapılan daha belirgin katkılardan üçüne dayanarak, hükümet eyleminin veya daha genel ifadeyle devlet müdahalesinin sürekli olarak diğer örgütlerin yapısal dönüşümünü başlatmada merkezi bir işlev oynayacak şekilde tasarlandığı ileri sürülebilmektedir. Yeni kurumsalcılık genellikle örgütlerin kültürel bir kuramı olarak düşünülse de ritüellerin ve rollerin örgütler arası yayılımını vurgulamaktadır. Yeni kurumsalcılık, kurumsallaşmanın itici güçleri ve tetikleyicileri olarak kamu sektörü örgütlerine işaret eden siyasi bir çekirdeğe sahiptir. Devlet; ruhsatlandırma (lisanslama), denetim ve düzenleme yoluyla kâr amacı gütmeyen ve ticari örgütler üzerinde hareket eden kollar gibidir. Kurumsalcılık'ın üç ufuk açıcı formüllemesi, kamu sektörü örgütlerinin bu örgütlerin geçirdiği sembolik ve izomorfik değişimleri körüklemeye merkeziliğinin anlaşılmasına yönelik yavaş bir ilerlemeyi bir araya getiren bir formülleme olarak görülebilir.

Meyer ve Rowan'ın (1991) ilk çalışmaları, örgütsel yapıyı iş faaliyeti ile gevşek bir şekilde bağlantılı olarak tasvir etmiş ve rolleri, mitleri ve törenleri örgütsel alanlarda ortaya çıkan ve yayılan olarak görmüştür.<sup>13</sup> Yoğun ilişkisel ağlar ve yerel örgütlerin liderliği de dâhil olmak üzere çeşitli kurumsallaşmış efsane kaynakları vardır. Bununla birlikte kurumsal mitlerin yayılmasını hızlandıran tek faktör bunlar değildir. Siyasi ve hukuki kısıtlamalar tüm bu süreçte merkezi bir rol oynamaktadır: “Belirli örgütsel uygulamalar tarafından üretilen ve ilişkisel ağlar aracılığıyla yayılan mitler, rasyonel olarak etkili oldukları varsayımına dayalı meşruiyete sahiptir. Ancak birçok mitin yasal zorunluluklara dayalı meşruiyeti de vardır”.<sup>14</sup> Örgütsel uygulamalar sahneye çıkabilir ve kamu sektörü örgütlerinden gelen dış baskılar nedeniyle kabul görebilir: “Yasama ve yargı makamları yasal yetkileri yaratır ve yorumlar;

<sup>10</sup> Oliver E. Williamson, ‘The economics of organization: The transaction cost approach’ (1981) *American Journal of Sociology*, 87, no.3, s.548 vd.

<sup>11</sup> Michael T. Hannan and John Freeman, *Organizational ecology* (Harvard University Press, 1989).

<sup>12</sup> Jeffrey Pfeffer Gerald Salancik, *The external control of organizations: A resource dependence perspective* (Harper & Row, 1978).

<sup>13</sup> Meyer and Rowan, (1991).

<sup>14</sup> Meyer and Rowan, (1991), s.48.

*eyalet ve federal hükümet, liman yetkilileri ve okul bölgeleri gibi idari kurumlar uygulama kurallarını belirler; meslekleri icra etmek için ruhsatlar ve ehliyetler gerekli hale gelir*".<sup>15</sup> Yasal ve düzenleyici baskılar arttıkça kâr amacı gütmeyen ve ticari örgütler, artan düzeyde kurumsallaşmış kural ve izleklerle yanıt verirler. Mitler ve törenler bakımından zengin örgütsel alanlar, çevredeki güçler tarafından örgütlere baskı uygulandığında inşa edilir. Devlet kurumları, bir düzeyde (yasalar veya yönetmelikler yoluyla) çoğu kuruluşla temas hâlinde olan en güçlü ve etkili çevresel aktörlerden bazılarıdır.

Aynı sorunlardan bazılarını bakarak DiMaggio ve Powell (1983), kurumsallaşmayı yönlendiren üç güç belirlemiştir: Siyasi etkiden ve meşruiyet ihtiyacından kaynaklanan zorlayıcı izomorfizm, belirsizliğe verilen standart tepkilerden kaynaklanan mimetik izomorfizm ve profesyonelleşme ile ilişkili normatif izomorfizm.<sup>16</sup> Bu üç mekanizma örtüşebilir ve iç içe geçebilir ancak farklı koşullardan kaynaklanma eğilimindedir. Analitik düzeyde yalnızca zorlayıcı izomorfizm, örgütsel alanı çevreleyen çevre ile bağlantılıdır. Mimetik ve normatif süreçler alanın içindedir, rollerin ve yapıların yayılmasını açıklamaya yardımcı olur. Örgütler dışarıdan zorlayıcı incelemeye, değerlendirmeye ve düzenlemeye tabi tutulduklarında savunmacı bir şekilde tepki verme ve izomorfik dönüşüme yönelme eğilimi gösterirler. Dışarıdan gelen baskılar arttıkça örgütler, uygulamalarını değiştirerek bu baskıyı dağıtmanın ya da ortadan kaldırmanın yollarını bulmaya yönlendirilmektedirler. Değiştirmenin en kolay yollarından biri, yasalar veya devlet kurumları tarafından meşru olarak tanımlanan bu rutinleri ve yapıları benimsemektir. Bunu yapmak, çatışmayı en aza indirerek hayatta kalmayı sağlayabilir. Kurumsallaşma süreci, örgütsel bir alan fikriyle yakından bağlantılıdır. Sadece örgütlerin doğal etkileşiminin bir ürünü olarak ortaya çıkmaktan ziyade, alanlar bir amaç için inşa edilir. Alanlar; zorlayıcı, taklitçi ve normatif izomorfizmin nihai ürünleridir ve örgütsel biçimlerin yavaş homojenleşmesini ve yakınsamasını yansıtır. DiMaggio ve Powell (1983), alanların ortaya çıkışı konusunda güçlü bir pozisyon alarak, bunların inşa edildiğini ve standardizasyon ve profesyonelleşmeyi besleyen bilgi ağları olarak hizmet ettiklerini öne sürmektedirler.<sup>17</sup> DiMaggio ve Powell (1983), örgütleri izomorfizm ve yakınsama yönünde zorlamada devletin rolünü vurgulayarak Meyer ve Rowan'ın (1991)<sup>18</sup> önceki formülasyonuna önemli bir katkı sağlamaktadırlar.

Kamu sektörü örgütleri, diğer örgütleri müteakip bir kurumsal hesapta yakınsamayı teşvik eden daha da merkezi aktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu, iki parçalı bir kurumsal değişim kuramına yol açacaktır: Bunlardan

<sup>15</sup> Meyer and Rowan, (1991), s.48.

<sup>16</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>17</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>18</sup> Meyer and Rowan, (1991).



birincisi, örgütler hükûmet baskısına maruz kalmakta ve kurumsal mitleri benimsemektedir. İkincisi ise stratejiler ve yapılar yayılır ve homojenleştirilmiş bir örgütsel alan yaratılır.<sup>19</sup> Büyük yeni düzenlemeler ve yasalar her yürürlüğe konduğunda tüm süreç yeniden başlar. Böylece, düzenleyici devlet ve örgütsel alan karşılıklı olarak güçlendirici bir hamle ve karşı hamle oyununa kilitlenecektir. Özetle kurumsal kuramın gelişimindeki üç erken ve önemli ifade, devletin meşru örgütsel biçimlerin üretilmesi ve yayılmasındaki rolünün tutarlı bir şekilde takdir edildiğini ifade ediyor olarak görülebilir. Meyer ve Rowan (1991), hükûmetin kurumsallaşmada oynadığı işlevi tartıştılar.<sup>20</sup> Powell ve DiMaggio (1991)<sup>21</sup> ise devlet güdümlü zorlayıcı izomorfizmin merkeziliğini kabul etmişlerdir ancak mimetik ve normatif izomorfizme eşit derecede vurgu yapmışlardır.

Fligstein'in (1990) çalışmasında, kamu sektörü nihayet kurumsal plan çizgisinde merkezî aktör olarak ortaya çıkmış ve düzenlemeler, örgütleri homojenleştirmeye ve farklı kurumsal kontrol kavramlarını benimsemeye yönlendirmiştir.<sup>22</sup> Kamu sektörü örgütleri, kurumsallaşmanın itici güçlerinin açıklamalarında önemli bir yer tutsa da bu örgütler, başlatmalarına yardımcı oldukları aynı türden baskılara tabi olarak yeterince kavramsallaştırılmamıştır. Kamu sektörü örgütlerinin temel özelliklerinin onları yalnızca kurumsal baskılar yaratma yeteneğine sahip olmakla kalmayıp, aynı zamanda bu baskılara karşı potansiyel olarak çok savunmasız hâle getirdiği görülmektedir.

## 2. KURUMSAL İZOMORFİZM

'İzomorfizm', bir varlığı diğerine benzer yapan şeydir. Örgütler; paylaşılan kaynaklar, tüketiciler ve ürün türü aracılığıyla ilişkili olduklarında izomorfizme uğrama (eş biçimliliğe maruz kalma) ve bir sektördeki diğer kuruluşlarla homojen olma eğilimindedir.<sup>23</sup> Kurumsal kuram, yeni modellerin bir örgüt tarafından benimsendiğini ve başarılı olduğu doğrulandıktan sonra modelin tüm endüstriye yayıldığını ve tüm firmaların birbirine benzer şekilde büyümesine neden olduğunu öne sürmektedir.<sup>24</sup> Kurumsal izomorfizmin belki de en önemli destekçileri ve kuramcıları DiMaggio ve Powell'dır (1991). Onlar, örgütlerin bürokratikleşme ve rasyonelleşme yoluyla daha homojen hâle gelirken öte yandan örgütlerdeki yapısal değişimlerin rekabet veya verimlilik ihtiyacı nedeniyle giderek daha az yönlendiriliyor gibi görüldüğünü iddia etmektedirler. Ayrıca Meyer ve Rowan (1991), örgütlerin, toplumun

<sup>19</sup> Neil Fligstein, *The transformation of corporate control* (Harvard University Press, 1990).

<sup>20</sup> Meyer and Rowan, (1991).

<sup>21</sup> Powell and DiMaggio, (1991).

<sup>22</sup> Neil Fligstein, (1990).

<sup>23</sup> DiMaggio and Powell, (1983); Meyer and Rowan, (1991).

<sup>24</sup> Jens Beckert, 'Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change' (2010) *Sociological theory*, 28, no.2, s.150 vd.

öngördüğü normları ve düzenlemeleri benimseyerek, onları eş biçimli hâle getirerek meşruiyet elde ettiğini öne sürmektedirler.<sup>25</sup> Bu anlamda toplumların gelişmesiyle birlikte bürokrasi için rasyonel-yasal bir format etrafında yakınlaşma eğilimi olacağını savunan Max Weber'e kadar uzanacak bir yazın ile de karşı karşıya kalılabilmektedir.<sup>26</sup>

Modern örgüt kuramlarının çoğu, çeşitli ve farklılaşmış örgütler dünyası varsaymaktadır. Kuramın metodik yaklaşımı da aynı şekilde varyasyonu açıklamaya yöneliktir. Bunun yerine DiMaggio ve Powell, örgütsel biçimler ve uygulamalarda neden bu kadar şaşırtıcı bir homojenlik olduğunu sormaktadır ve çeşitliliği (varyasyonu) değil, homojenliği açıklamaya çalışmaktadırlar.<sup>27</sup> Gerekece olarak ise yaşam döngülerinin ilk aşamalarının örgütsel alanlar yaklaşım ve biçim açısından önemli çeşitlilik gösterebileceğini, bununla birlikte bir alanın yeterince kurulduktan sonra homojenleşmeye doğru amansız bir itmenin gerçekleşeceğini varsaymaktadırlar. Bu bağlamda çeşitli örgütlerin faaliyetlerinin bir sonucu olarak, bir örgütsel alanın ortaya çıkışı, yapılandırılması ve devamında bu örgütlerin ve yeni girenlerin de alan kurulduktan sonra homojenleştirilmesi olarak değerlendirilebilir.

Örgütsel alan; kurumsal yaşamın tanınan bir alanını oluşturduğunu varsaymakla önemli (kilit) tedarikçileri, kaynak ve ürün tüketicilerini, düzenleyici kurumları ve benzeri hizmet veya ürünleri üreten diğer örgütleri kapsamaktadır. Bağlanırlık/bağlantısallık (*connectivity*) hem resmî sözleşme ilişkilerini hem de personel akışları gibi gayri resmî örgütsel düzey bağlarını içeren işlemlerin varlığıdır.<sup>28</sup> Yapısal denklik (*structural equivalence*)<sup>29</sup> bir ağ yapısındaki konumun benzerliğini ifade etmektedir. Meşruiyet (*legitimacy*),<sup>30</sup> kuramın bir diğer önemli kavramıdır ve örgütün, böyle bir örgütün ne yapması gerektiği konusunda toplumsal olarak öngörülen diktelere karşılık gelen eylemleri hakkında hikâyeler inşa etmeye eğilimli olduğunu savunmaktadır. Hikâyeler, potansiyel olarak etkili halkı değiştirmek için sembolik güvence biçimleri şeklinde kullanılmıştır.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Meyer and Rowan, (1991).

<sup>26</sup> B. Guy Peters, *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (Continuum, 2001), s.103.

<sup>27</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.148.

<sup>28</sup> Edward O. Laumann, Joseph Galaskiewicz, and Peter V. Marsden. 'Community structure as interorganizational linkages' (1978) *Annual review of sociology* 4, no. 1, s.455 vd.; Michael T. Hannan and John Freeman, 'The population ecology of organizations' (1977) *American journal of sociology* 82, no. 5, s.929 vd.

<sup>29</sup> Harrison C. White, Scott A. Boorman and Ronald L. Breiger. 'Social structure from multiple networks. I. Blockmodels of roles and positions' (1976) *American journal of sociology* 81, no. 4, s.730 vd.

<sup>30</sup> Meyer and Rowan, (1991).

<sup>31</sup> Mark S. Mizruchi and Lisa C. Fein. 'The social construction of organizational knowledge: A



Meyer ve Rowan (1991); örgütlerin, toplumun öngördüğü normları ve düzenlemeleri benimseyerek, onları eş biçimli hâle getirerek meşruiyet elde ettiğini öne sürmektedir.<sup>32</sup> Bürokratikleşme ve rasyonalizasyon, bireylerin rasyonel davranmasını sağlayan ve tüm örgütleri homojen bir şekilde şekillendiren iki tarihi kavramdır.<sup>33</sup> Bu homojenleşme; sahadaki kuruluşların aynı kaynaklar, tüketiciler ve ürünler aracılığıyla etkileşime girmesi veya birbirine bağımlı olması, bireylerin benzer rasyonel kararlar alması ve kuruluşların çevresel koşullara benzer tepki vermesiyle gerçekleşir. Bir organizasyonun başlangıcından olgunluğa kadar olan bu homojenleşme sürecine ‘kurumsal izomorfizm’ denir. DiMaggio ve Powell’a (1983) göre kurumsal izomorfizmin üç mekanizması vardır. Örgütler sadece kaynaklar ve müşteriler için değil, siyasi güç ve kurumsal meşruiyet, sosyal ve ekonomik uygunluk için de rekabet ederler. Kurumsal izomorfizm kavramı, modern örgütsel yaşamın büyük bir kısmını saran siyaseti ve törenleri anlamak için de yararlı bir araçtır. Bu bağlamda “*kurumsal izomorfik değişimin meydana geldiği, her biri kendi öncüllerine sahip üç mekanizmayı belirleriz: Siyasi etkiden ve meşruiyet sorunundan kaynaklanan zorlayıcı izomorfizm; belirsizliğe verilen standart yanıtlardan kaynaklanan mimetik izomorfizm ve profesyonelleşme ile ilişkili normatif izomorfizm[dir]*”<sup>34</sup> sonucu ortaya çıkar.

Üç izomorfizm kavramı belirli durumlarda örtüşebilir veya karışabilir ancak bunları etkileyen çevresel koşullar farklıdır.<sup>35</sup> Örgütler, gelecek iş planlarını geliştirmede mimetik ve zorlayıcı eş biçimlilikten etkilenirken<sup>36</sup> meslek birliklerine mensup üyeleri olan örgütlerde normatif eş biçimlilik not edilmiştir.<sup>37</sup> Kurumsal izomorfizm; örgütlerin benzer yapıları, stratejileri, süreçleri benimsemelerine yol açar.<sup>38</sup> İzomorfizm, bir nüfustaki bir birimi aynı çevresel koşullar kümesiyle karşı karşıya kalan diğer birimlere benzemeye zorlayan bir süreci gösteren homojenlik kavramından ortaya çıkmıştır.<sup>39</sup> İzomorfizm kuramı, aktörlerin rasyonel veya ihtiyatlı olarak algıladıkları

---

study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism’ (1999) *Administrative science quarterly* 44, no. 4, s.656.

<sup>32</sup> Meyer and Rowan, (1991).

<sup>33</sup> M. Tina Dacin, ‘Isomorphism in context: The power and prescription of institutional norms’ (1997) *Academy of management journal* 40, no. 1, s.46 vd.

<sup>34</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.150.

<sup>35</sup> Peter Frumkin and Joseph Galaskiewicz, ‘Institutional isomorphism and public sector organizations’ (2004) *Journal of public administration research and theory* 14, no. 3, s.283 vd.

<sup>36</sup> Benson Honig and Tomas Karlsson, ‘Institutional forces and the written business plan’ (2004) *Journal of management* 30, no. 1, s.29 vd.

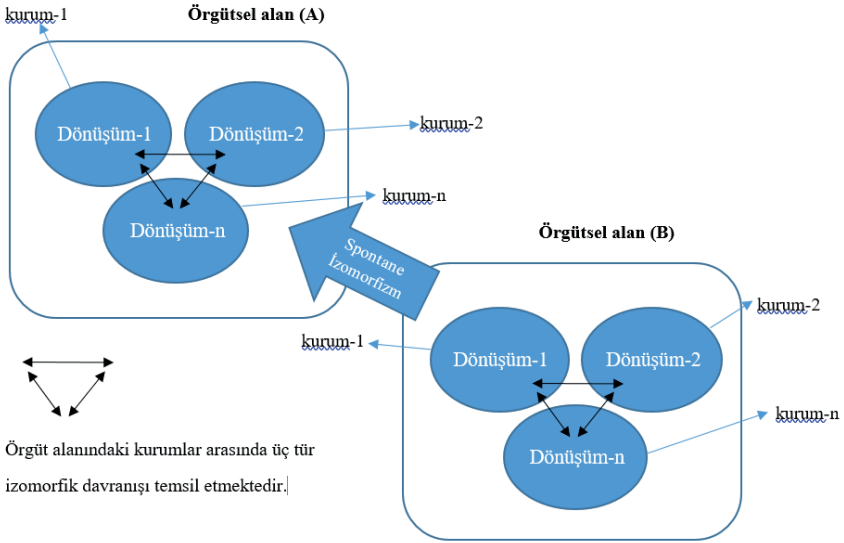
<sup>37</sup> Frumkin and Galaskiewicz, (2004).

<sup>38</sup> Meera Srinivasan and Liane V. Davis, ‘A shelter: An organization like any other?’ (1991) *Affilia* 6, no. 1, s.38 vd.; DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>39</sup> Roderick D. McKenzie and Amos H. Hawley, *On human ecology: Selected writings edited and with an introduction by Amos H. Hawley* (University of Chicago Press, 1968).



seçim aralığının yapısal belirleyicilerini de ele almaktadır.<sup>40</sup> Bu anlamda, yazında iki tür “rekabetçi ve kurumsal” (*competitive and institutional*) eş biçimlilik bulunmaktadır.<sup>41</sup> Rekabet; piyasa rekabetini, niş değişimini, zindelik önlemlerini vurgulayan bir sistem rasyonelliği varsayarak rekabetçi izomorfizmle ilgilidir.



Şekil 1. Spontane İzomorfizm Modeli<sup>42</sup>

Öte yandan yazında bahsi geçen üç izomorfizm örneğinin vakayı tam olarak veya yalnız başına açıklayamadığı durumlar için “*Spontane İzomorfizm*” modeli (Sağsan ve diğ., 2011, s. 130)<sup>43</sup> önerilmiştir. Bu tür bir izomorfizm, çıkar davranışı (finansal, sosyal veya ekonomik) için değildir ve ortak tarihsel kökleri olan alanlardan (ortak milletlerden, ortak dinlerden, ortak kültürlerden vb.) ortaya çıkabilir. Alanlar ile ‘alandaki kurumlar arasında’ herhangi bir beklenti olmaksızın güçlü bir bağ ve karşılıklı bağ vardır.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.149.

<sup>41</sup> John W. Meyer, ‘The Impact of the Centralization of Educational Funding and Control on State and Local Organizational Governance’ (Stanford University, Program report No: 79-B20, 1979); Mary L. Fennell, ‘The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters’ (1980) *Administrative science quarterly* 25, no. 3, s.485 vd.

<sup>42</sup> Mustafa Sağsan, Şerife Eyüpoğlu and Tülen Saner, ‘Institutional isomorphism between the TRNC and Turkey for e-government strategy: What encourages spontaneous isomorphism?’ (2011) *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies* 3, no. 1, s.130.

<sup>43</sup> Sağsan, Eyüpoğlu and Saner, (2011), s.130.

<sup>44</sup> H. Cenk Sozen and Mustafa Sağsan, ‘Social networks versus technical networks: How different social interaction patterns effect information system utilization in the organizations’

Örgütsel sadakat en üst düzeydedir ve hâkimiyet aktörü yoktur. Bu nedenle (A) ve (B) arasındaki ilişkinin uzun süre devam edebilmesi için yapısal denklik ilkesine uyulmalıdır çünkü ilke, herhangi bir örgütsel alanda dönüşüm sürecinin sonunda bir kurumun diğerine eşit olduğunu göstermektedir. Yapısal eş değerliğin en yaygın tanımı, aynı mahalle veya sosyal niş fikrine dayanmaktadır. İki kurum, aynı çevrelere sahipse yapısal olarak eş değer kabul edilir. Bir başka deyişle aynı dışsallıklara bağlıdırlar. Kurumların özelliklerinin sosyal çevreleri tarafından şekillendirildiği ölçüde, yapısal olarak eş değer kurumların benzer özellikler geliştirmesi beklenmektedir. Yapısal denklik; inanç ve tutumlardaki benzerlikleri, yeniliğin (*innovation*) benimsenmesini, müdahale ağlarının evrimini, siyasi bağlılığı, uluslararası ticaretin yapısını ve teknoloji değişiminin etkilerini açıklamak için kullanılabilir.<sup>45</sup>

Bakan Yardımcılığı bağlamında bu tür bir izomorfizm herhangi bir aşamada benimsenebilir. Bakanlıkların bu anlamda olgunluğuna dayalı yeni bir model oluşturmasına gerek yoktur. Bunun yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin en iyi uygulamaları, kurumlar arası iş birliğinden yararlanarak kendiliğinden izomorfik davranışlar benimseyebilir.

Sonuç olarak kurumsal örgüt kuramı, aynı endüstride veya örgütsel alanlarda faaliyet gösteren örgütlerin aynı yapılarla, davranışlara ve faaliyetlere nasıl uyum sağlama eğiliminde olduğunu açıklamaktadır. Bu anlamda örgütsel alan, örgütsel formları, süreçleri ve inançları şekillendirmede bir anahtar olarak değerlendirilir. Kurumsal kuram, örgütün faaliyet gösterdiği çevredeki koşullar ve çevrenin örgüt üzerindeki etkisi ile karakterize edilmektedir. Uygulanan sınırlamalar, arzu edilen davranışın bağlamsal şekillenmesini etkilemekte ve örgütsel alana göre farklılık göstermektedir. Örgütler, davranışlarını örgütsel alanlarda izomorfik olarak oluştururken meşruiyet kazanmakta ve böylece hayatta kalma şansını artırmaktadırlar. Belirsizlikle karakterize bir ortamda iş yapmak, örgütler arasında izomorfizm için verimli bir zemin olduğunu kanıtlamıştır. Örgütler, çevredeki değişikliklerle ilgili eksik bilgilerle desteklenen stratejik bir karar alma ile karşı karşıya kaldıklarında çoğu zaman sorularına cevap bulmaya çalışan rakiplere bakmaktadırlar, rakiplerinin davranış ve tepkilerini yakından takip etmektedirler. Örgüt, rakiplerin kararlarına dayalı stratejik kararlar almaya hazır olduğunda (ancak bunlar her zaman başlangıçta belirlenen hedeflerle uyumlu olmadığında) daha önce bahsedilen insan faaliyetinin sınırlandırılması sadece belirsizlik açısından

(2009) *Journal of US-China Public Administration* 6, no. 7, s.69 vd.

<sup>45</sup> Oxford: Elsevier Science Ltd. Stephen P. Borgatti and Travis J. Grosser, 'Structural equivalence: Meaning and measures' (2015) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, (2nd edn, vol 23), s.621 vd.

görülebilir.<sup>46</sup> Çalışmanın sonraki bölümünde izomorfizm türleri ayrıntılı olarak tartışılacaktır. Makalenin üçüncü bölümünde ise izomorfizmin her biri bakanlıklar özelinde ‘bakan yardımcılığı’ müessesesi ve Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’nin çabaları dikkate alınarak analiz edilecektir.

### 2.1. Zorlayıcı İzomorfizm

Zorlayıcı izomorfizm, firmaların bağımlı olduğu diğer örgütler tarafından firmalara uygulanan doğrudan ve dolaylı baskılardan, firmaların faaliyet gösterdiği toplumların beklentilerinden kaynaklanmaktadır.<sup>47</sup> Bu baskılar, firmalar tarafından eylem veya ikna gücü olarak görülmektedir. Böylesi bir zorlayıcı gücün hükûmeti de içermesi muhtemeldir. Düzenleme ve mevzuat gibi mekanizmalar aracılığıyla mal ve hizmet alımı, kaynakların kontrolü, maliye politikası gibi örnekler vermek mümkündür. Güçlü müşterilerin veya tedarikçilerin varlığı, yöneticilerin stratejik seçimlerini kısıtlayarak firma stratejilerinde benzerliklere yol açabilmektedir. Yöneticiler çok güçlü bileşenlere cevap verme zorunluluğu ile karşı karşıya kaldıklarında strateji geliştirmede çok az seçeneğe sahip olabilirler ancak bu talepleri kabul etmekte ve bu güçlü aktörlerin beklentileriyle tutarlı stratejiler benimsemektedirler. Yüksek düzeyde kurumsallaşmış örgütler arası ağlardaki asimetrik bağımlılıkların doğası, örgütlerin stratejilerinin homojen hâle gelmesiyle birlikte stratejik davranışları güçlü bileşenlerin taleplerine uygun hâle getirmek için örgütleri baskılara maruz bırakabilmektedir. DiMaggio ve Powell’a göre (1983) zorlayıcı izomorfizm, bağımlı oldukları diğer örgütler tarafından örgütler üzerinde uygulanan hem resmî hem de gayri resmî baskılardan ve örgütlerin içinde faaliyet gösterdiği toplumdaki kültürel beklentilerden, politik etkilerden ve meşruiyet sorunundan kaynaklanmaktadır.<sup>48</sup> Bu tür baskılar güç ve ikna olarak veya gizli anlaşmalara katılma davetleri olarak hissedilebilir. Sonuç olarak örgütler, belirli alanlarda daha homojen hâle gelmekte ve daha geniş kurumlara uyum ritüelleri etrafında daha fazla örgütlenmektedir. Aynı zamanda kuruluşlar, teknik faaliyetlerin getirdiği kısıtlamalar tarafından yapısal olarak daha az belirlenmekte ve çıktı kontrolleri tarafından giderek bir arada tutulmaktadır. Bu koşullar altında örgütler, kimlik ve grup dayanışmasının ritüelleştirilmiş denetimlerini kullanmaktadırlar. Standart işletim izleklerinin, meşrulaştırılmış kuralların ve yapının doğrudan dayatılması da hükûmet alanı dışında gerçekleşmektedir.

<sup>46</sup> DiMaggio and Powell, (1983); Joseph Galaskiewicz and Stanley Wasserman, ‘Mimetic processes within an interorganizational field: An empirical test’ (1989) *Administrative science quarterly* 34, no.3, s.454 vd.; Danny O’Brien and Trevor Slack, ‘The emergence of a professional logic in English rugby union: The role of isomorphic and diffusion processes’ (2004) *Journal of Sport Management* 18, no. 1, s.13 vd.

<sup>47</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>48</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.150 vd.



## 2.2. Mimetik Süreçler

Hedef belirlemedeki belirsizlik gibi belirsiz çevre koşullarında örgütler, sektörde başarılı olmuş diğer örgütlerin modellerini bilinçli veya kasıtsız olarak taklit etme eğilimindedir. Bununla birlikte tüm kurumsal izomorfizm, zorlayıcı otoriteden kaynaklanmamaktadır.<sup>49</sup> Stratejide homojenlik için ikinci bir güç belirsizlikten doğmaktadır. Bir örgütün hedefleri belirsiz veya yeterince anlaşılmadığında, çevresel burgaç veya dinamizm belirsizlik yarattığında örgütler stratejilerini diğer örgütlere göre modellemeye çalışabilirler. Bu süreç, diğer örgütlerin stratejilerini “*taklit etmeye*” çalıştıkları için mimetik izomorfizm olarak adlandırılır.<sup>50</sup> Bu tür modelleme, eylem için bir gerekçe sağlayabilmekte ve karar verme, strateji formülasyonu için öncüller oluşturabilmektedir. Durumlarının çalkantısı, dinamizmi ve karmaşıklığı karşısında bunalmış hissedebilen yöneticiler, diğer örgütlerin yaptıklarının iyi olmasını umarak, ne yapacaklarını bulduklarını zannederek, onları kopyalama duygusuyla kopyalamayı tercih edebilirler. Bu tür stratejik modeller, örgütler arasında çalışan transferleri gibi mekanizmalar aracılığıyla veya danışmanlar, ticaret birlikleri ve kıyaslama veya en iyi uygulamalar gibi araçlar aracılığıyla dolaylı ve kasıtsız olarak yayılabilmektedir.<sup>51</sup> Bazı çalışmalar, bu tür taklitlerin firma stratejisindeki etkilerine dikkat çekmiştir.<sup>52</sup> Bu çalışmalar, taklidin sadece en içten biçimi olmadığını, aynı zamanda samimi bir strateji biçimi olduğunu kanıtlayabileceğini öne sürmektedir.

## 2.3. Normatif Baskılar

Normatif izomorfizm, kurumsal izomorfik süreçlerin üçüncü ve sonucusudur. Normatif izomorfizmin büyük ölçüde “bir mesleğin üyelerinin çalışmalarının koşullarını ve yöntemlerini tanımlama, ‘üreticilerin üretimini’ kontrol etme ve mesleki özerklikleri için bilişsel bir temel ve meşrulaştırma oluşturma”<sup>53</sup> konusundaki kolektif mücadelesi olarak tanımlanan profesyonelleşmeden kaynaklandığı düşünülmektedir. Meslekler, örgütlerle aynı zorlayıcı ve mimetik baskılara maruz kalmaktadır. Bir örgüt içindeki çeşitli profesyoneller, birbirinden farklılıkları olsa da diğer örgütlerdeki profesyonel meslektaşlarıyla birçok benzerlik gösterebilmektedir. Ayrıca birçok durumda mesleki güç, mesleklerin faaliyetleri tarafından yaratıldığı kadar devlet tarafından da tahsis edilmektedir. Profesyonelleşmenin iki

<sup>49</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>50</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>51</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.151.

<sup>52</sup> Heather A. Haveman, ‘Follow the leader: Mimetic isomorphism and entry into new markets’ (1993) *Administrative science quarterly* 38, no.4, s.593 vd.; Peter Tingling and Michael Parent, ‘Mimetic isomorphism and technology evaluation: Does imitation transcend judgment?’ (2002) *Journal of the Association for Information Systems* 3, no. 1, s.5.

<sup>53</sup> DiMaggio and Powell, (1983), s.152.

yönü, önemli izomorfizm kaynaklarıdır. Bunlardan ilki, örgün eğitim gereksinimlerinin kullanılmasıdır. Bu anlamda okullar ve eğitim, izomorfizm kaynağı olarak hizmet vermektedir. Daha fazla örgüt, okullardan yönetici işe almak suretiyle ortak davranış normları, analitik modeller ve stratejik karar verme çerçevelerinin örgütler genelinde yayılması eğilimindedir. Bir diğer profesyonelleşme kaynağı, örgütleri kapsayan, bilgi ve modellerin hızla yayılmasına olanak sağlayan profesyonel ağların büyümesidir. Bunlar; personelin örgütler arası transferleri, ticari birlikleri, ortak danışmanların kullanımı ve yönetim kurulları arasındaki bağlantıları içermektedir. Bu ve benzeri mekanizmalar sayesinde sağlam stratejiler ve stratejik davranışlar için normlar, kuruluşlar arasında yayılır.<sup>54</sup> Sonuç olarak yöneticilerin benzer anlayış çerçevelerinden faaliyet gösteriyor olması, benzer analitik araçları kullanması, örgüt stratejilerinin geliştirilmesinde benzer süreçleri kullanması ve bu nedenle ortaya çıkan stratejiler genellikle ağdaki diğer örgütlerinkiyle dikkate değer bir benzerlik göstermektedir.

Sonuçlar bu anlamda daha genel bir model önermektedir. Profesyonel olarak eğitilmiş büyük bir iş gücünü içeren örgütsel alanlar, öncelikle statü rekabeti tarafından yönlendirilecektir. Kurumsal saygınlık ve kaynaklar, profesyonelleri cezbetmede kilit unsurlar olacaktır. Bu süreç, örgütlerin rakipleriyle aynı faydaları ve hizmetleri sağlamaya çalıştıkları için homojenleşmeyi teşvik edecektir.

Bu üç kurumsal izomorfik sürecin her biri, bunların iç örgütsel verimliliği artırdığına dair herhangi bir kanıt bulunmasa bile gerçekleşebilir ve gerçekleşecektir.<sup>55</sup> Bu tür stratejik benzerlikler, firmaların birbirleriyle işlem yapmalarını, meşru ve saygın olarak kabul edilmelerini kolaylaştırabilmektedir. Bu tür “*kurumsal sermayeye*” erişimin örgütlerin performansını artırmasına olanak sağlaması mümkün olabilmektedir.<sup>56</sup> Bu tür örgütler; yatırımcılar, müşteriler, tedarikçiler ve çalışanlar tarafından meşruiyet endişesi nedeniyle çok riskli görülebileceği için hâkim beklentilerden sapma olarak görülen stratejilerin izlenmesinde de risk oluşabilmektedir.

İzomorfizm için üç kurumsal gücün her biri ayrı kaynaklardan türemiş olsa da -bağımlılıktan zorlayıcı, belirsizlikten mimetik ve profesyonelleşmeden normatif- pratikte bunlar genellikle iç içe geçmiştir ve ayrılması zordur. Her biri kavramsal olarak farklıdır ancak karmaşık örgütler arası ağlarda bunlar çeşitli şekillerde etkileşime girebilmektedir. Bahsedilen mekanizmaların her biri; işletim varsayımlarında, biçimsel yapılarında ve günlük operasyonlarında

<sup>54</sup> Thomas B. Lawrence, ‘Institutional strategy’ (1999) *Journal of management* 25, no. 2, s.169.

<sup>55</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>56</sup> Rudi KF Bresser and Klemens Millonig, ‘Institutional capital: Competitive advantage in light of the new institutionalism in organization theory’ (2003) *Schmalenbach Business Review* 55, no. 3, s.220 vd.



oldukça homojen örgütsel alanlar oluşturmaya hizmet edebilmektedir.<sup>57</sup> Dolayısıyla gözlemlenen kurumsallaşma düzeyi, meşru görünme arzusundan daha fazlasının ürünü olabilir. Kurumsallaşma düzeyi; uygun örgütsel uygulamaları destekleyen güçlü normatif sistemlerden (*normatif*), devlet tarafından uygulanan yasal gerekliliklerden (*zorlayıcı*) ya da etkin örgütsel izleklerin yarı-rasyonel değerlendirmesi ve bu kanıtlanmış yöntemleri bir kuruluş içinde (mimetik) uygulamaya yönelik sistematik bir çabadan kaynaklanıyor olabilir.

### 3. BAKAN YARDIMCILIĞI MÜESSESESİ

Bakan yardımcıları, hükûmet dairelerinin (bakanlık bölümleri) yöneticileridir. Bakanlarına bağlı olarak mali ve insan kaynaklarının yönetimini yönetirler. Politika konularında ve yönetim reformlarında Bakana tavsiyelerde bulunurlar. Hükûmetin çalışmalarını koordine etmek ve yönlendirmek için ekip olarak çalışması gereken bir topluluk oluştururlar. Çoğu politika girişimi, birkaç bölümlle keşişebileceği gibi birkaç bölümde birden politika oluşturmanın koordinasyonunu talep edebilirler. Bakan yardımcılarının bunlardan öte kapsamlı yönetim ve diğer sorumlulukları da vardır. Bakan yardımcılarında insan yönetiminde liderliğe özel önem vermeleri, kamu hizmeti değerlerini ve etiği hükûmetin işlerinde günlük gerçekliğin bir parçası hâline getirmeleri beklenmektedir. Bakan yardımcısı, kendi bölümü için kuruluş genelinde paylaşılan ve yaşanan kurumsal bir vizyonu ifade etmektedir. Bakan yardımcıları, bakanlığın başarısını artırmak için doğru insanlara, çalışma ortamına ve kapasiteye sahip olmalarını sağlar. Bakana hizmet etmek ve hükûmet çapındaki öncelikleri etkin bir şekilde desteklemek için gereken politika kapasitesini güvence altına alırlar.<sup>58</sup>

Bakan yardımcılığı müessesesi, bölüm içinde güven yaratır ve sonuçlara ulaşmaya odaklanmış bir örgüt ortamını teşvik eder. Bakan yardımcısı, etkili stratejik yönlendirme ve hükûmetin gündemini destekleyen sonuçların sunulması için temel koşulları -iç tutarlılık, kurumsal disiplin ve stratejik sonuçlara uyum- ortaya koyar. Bakan yardımcılığı, kaynaklar ve yeteneklerle tutarlı sonuçlar için elbette sorumluluklar ve yetkiler atamaktadır. Bakan yardımcısı, kamu kaynaklarının yönetiminde bölüm kontrol rejiminin entegre ve etkili olmasını, temel ilkelerinin tüm personel için açık olmasını sağlamakla en üst düzeyde görevlidir. Bakan yardımcıları, eylemleriyle inisiyatif ve yeniliği teşvik eder, örgütsel öğrenmeyi destekler. Bakan yardımcılığı müessesesi,

<sup>57</sup> David Jaffee, *Organization theory: Tension and change* (McGraw-Hill Humanities, 2001).

<sup>58</sup> Halit Uyanık, 'Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi' (2012) *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 15, no. 2, s.101 vd; Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, 'Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemindeki bakan yardımcısı ile önceki sistemdeki bakan yardımcısı ve müsteşarın kıyaslanması, (2021) *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12, no. 1, s. 287 vd.

yürütme ekibiyle birlikte kurumsal riski proaktif bir şekilde yönetmek için kurumsal bağlamı ve uygulamaları tanımlamaktadır.<sup>59</sup>

### 3.1. Parlamenter Sistem Müsteşarlığının (PSM) Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nde Bakan Yardımcılığına (CHSBY) Evrilmesi

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihsel serüveni hükûmet (kabine) tartışmaları ve münakaşalarıyla meşgul olmuştur. Seçimlerden sonra vuku bulan bu çapı küçük ama etkileri siyasi krizlere yol açabilme kapasitesi taşıyan olaylar, istemsiz bir şekilde siyaset kurumu içinde çözüm arayışlarına vesile olmaktadır. Bu hararetli tartışmaların tek adresi daima bakanlıklar üzerine olmuştur. Bu bağlamda bakanlık sayısının artırımı veyahut elde bulunan bakanlıkların iki veya daha fazla sayıya bölümü gibi meseleler gündemi işgal etmiştir. Bu siyasi ihtiyaçlar bazen ekonomik programlara dair bir zemini oluştururken bazen de parti içi olabilmektedir. Dönemin şartlarıyla ekonomik kökenli bakanlıkların sayısı önemli ölçüde artmıştır.<sup>60</sup>

Bakan yardımcısı 19. yy.dan itibaren Avrupa'da siyasi konjonktüre bağlı olarak tahsis edilmiş bir müessesedir. Cumhuriyetin ikinci on yılı içinde düşünce boyutunu aşmış ve bizzat tecrübe edilmiş bir müessesedir. Bununla beraber müessese, dönemin ağır politik münazaraları içinde kaynayan ve özü itibarıyla tartışılma imkânı bulamayan bir husustur. 2011 yılında başlayan kamudaki büyük değişimin getirilerinden biri de güçlü başbakan yardımcısı mekanizmasına ek olarak dikkate alınmış ve tüm bakanlıklara birer bakan yardımcılığı atanmıştır. Özü kadar pozisyonu da yazında yoğun bir şekilde tartışılmış ve çeşitli fikirlerin gelişimine aracılık etmiştir.<sup>61</sup> 6223 sayılı "Yetki Kanunu" ile sağlanan yasal dayanaktan faydalanarak 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede (KHK) "3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" (2011) ile "Bakan Yardımcılığı" müessesesi oluşturulmuştur.

8 Şubat 1937 tarih ve 3117 sayılı "Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasi müsteşarların vazifeleri hakkında kanun" Trabzon milletvekili Hasan Saka Bey tarafından toplamda 11 madde hâlinde bir yasa tasarısı olarak TBMM'de teklif edilmiş ve oy birliği ile kabul edilmiştir. O gün itibarıyla "vekâletsiz vekil veya siyasi müsteşarlık" olarak da adlandırılan yöntemin böylece uygulanmasına geçilecektir.<sup>62</sup> Hasan Saka Bey'in teklifi içinde adı

<sup>59</sup> Bölükbaşı, (2022), s.295 vd.

<sup>60</sup> Gencay Şaylan, 'Türkiye Cumhuriyeti'nde devlet yapısının evrimi' içinde *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi*, (İletişim Yayınları, vol 2, 1983), s.399 vd.

<sup>61</sup> Yusuf Coşkun ve Cemal Yorgancıoğlu, 'Westminster Modeline ve Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine Dayalı Bakan Yardımcılığı için Karşılaştırmalı Analiz' (2021) *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 46, s.78 vd.

<sup>62</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, III. Yasama Yılı, C. XVI, 34. İnikad (8 Şubat 1937). Trabzon



açıkça yazılmasından dolayı modelin ismi “*parlâmentaire* müsteşarlıklar” olarak kayda geçmiştir. Buna karşın model, politik münazaraların kurbanı olmaktan kendini kurtaramamıştır. Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk ve Başbakan Celal Bayar’ın ortak tasarrufu ile “29 Kasım 1937 tarihli kanun” teklifiyle uygulama son bulacaktır. Türk devlet bürokrasisi, çok partili hayata geçiş noktasında yaşadığı sosyo-siyasal ve ekonomik dönüşüm dalgasıyla birlikte değişime uğramıştır. Bu değişimin en belirgin kurumlarından biri de başbakan yardımcılığı ve devlet bakanlığıdır. Burada izlenen amacın, başbakanlığı daha kudretli yapmak olduğu açıkça görülmektedir. 1960’lı yıllardan itibaren Türk Kamu Yönetimi ‘*bakan yardımcılığı*’ konusunu tekrar tekrar tartışmıştır.<sup>63</sup> Koalisyon ya da parti içinde yaşanan zor dönemlerde bu ve benzeri konuların daha sık gündeme gelmişliğini ya da devlet bakanları ve başbakan yardımcılarının sayılarının arttığını belirtmekte fayda vardır. Ecevit ile Özal kabinelerinde 10 devlet bakanına kadar atamalar yapılmıştır. 1990’larda bu hesaplar çok daha ciddi boyutlara erişecektir.

Başbakan Turgut Özal’ın daha merkezî bir hâl içinde tutma maksadı olarak ortaya koyduğu durum, kamu yönetimi için “*koltuksuz bakanlar*” ibaresi altında yeni bir oluşum fırsatı bulmuştur. Hükûmet programını hazırlamakla görevlendirdiği danışmanlara, bizzat partisi tarafından sandalyesi olmayan bakanlar denildiği görülmüştür.<sup>64</sup> Dönemin Tarım Orman ve Köy işleri Bakanı Hüsnü Doğan’ın beyanatlarına göre “bakan yardımcılığı uygulamasına yeşil ışık yakıldığını, Başbakan Turgut Özal’ın ABD dönüşünde konunun açıklık kazanacağını belirterek, ‘*adına ister devlet bakanı, ister bakan yardımcılığı deyin, bu iş fayda sağlar*’” demiştir.<sup>65</sup> Konu devlet krizine dönüşmesine ramak kalmışken (Anayasa değişikliği gerekmesiyle) Özal, bakanlıkların adedini artırmak suretiyle krizden çıkmış ve “*bakan yardımcılığı*” konusunu rafa kaldırmıştır.

3 Kasım 2002 tarihi, Türk siyasi tarihi için yeni bir eşğin geçildiği tarih olmuştur. Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan başkanlık istediğini açıkça deklere etmiştir ve “siyasetteki tek arzum başkanlık ya da yarı başkanlık modelidir. Bunun ideali de Amerika’da uygulanan sistemdir” demiştir.<sup>66</sup> Çakırözer ve Karakuş’un “*Kabineye giremeyen küskünler için*

---

mebusu Hasan Sakanın, Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasi müsteşarlıklar teşkili hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı esasiye ve Bütçe encümenleri mazbataları (2/46), s.108 vd. <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034.pdf>> (ET: 18.11.2019); ‘Orman, siyasî müsteşarlık kanunları kabul edildi’ *Ulus*, (9 Şubat 1937), <<http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1647/24391.pdf>> (ET: 17.11.2019)

<sup>63</sup> ‘Bazı bakanlıkların bölünmesi isteniyor’ *Milliyet* (24 Haziran 1963), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)

<sup>64</sup> ‘Kahveci, Keçeciler, Aksoy bakanlarla çalışacaklar’, *Milliyet* (20 Aralık 1983), s.7.

<sup>65</sup> ‘Siyasi otoritenin yetkisi artacak’ *Milliyet* (12 Aralık 1987), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019)

<sup>66</sup> Fikret Bila, ‘Başkanlık istiyor’ *Milliyet* (21 Nisan 2003), s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019)



“yeni formül...” olarak bahsettikleri şey Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın “2. hayali: Her bakana yardımcı” idi.<sup>67</sup> Haber, müsteşarlık makamı ile her bakanlığa bakan yardımcısının atanacağını belirtmekteydi. Haberin içeriğinde ise atanacak olanların bilindik uygulamalardan (Avrupa ve Amerika) farklı olarak milletvekilliği olacağını belirtmesiydi. 2004 yılı tıpkı 1937 yılı gibi aynı münazaralara şahitlik etmiştir: “siyasi müsteşar ya da bakan yardımcılığı” ismi ile yeni bir makam yaratılmak istendiği iddiaları tekrar gündeme gelmiştir.

16 Nisan 2017, Türkiye Cumhuriyeti için yeni bir siyasi sisteme referandum yolu ile ulaştığı tarih olmuştur. Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne (başkanlık sistemi) geçiş yapılmış ve anayasa bu gereklere göre yeniden şekil almıştır. Bu anlamda başbakanlık sistemi lağvedilmiş, bununla birlikte bakanlıkların da bazıları ya ilga edilmiş veya başka bakanlıklarla birleştirilmiştir. Yeni sistemin bakanlıklardaki yansımaları öncelikle nicel olmuştur ve 24 bakanlık, 16 bakanlık altında yeniden yapılandırılmak suretiyle oluşturulmuştur.<sup>68</sup> Yeni sistem ile birlikte ‘Bakan Yardımcılığı’ müessesesinin yeri korunmakla kalmamış, aynı zamanda pek çok kurgunun konusu hâline gelen ‘yetki devri’ meselesi de müsteşarlık makamının ilgasıyla ortadan kaldırılmıştır. Eski sistemin yeni sisteme geçişini öngören 703 sayılı KHK yoluyla bakanlıklara ilişkin teşkilat kanunları değiştirilmiştir.<sup>69</sup> “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bakanlıkların teşkilat yapısı düzenlenmiştir.<sup>70</sup> Buna bağlı olarak “4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile de bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara dair düzenlemeler yapılmıştır. Yeniden yapılandırılan bakanlıklardaki teşkilat yapıları sonuç olarak müsteşarlık makamını lağvetmiş, “merkez, taşra ve yurt dışı” yanı sıra “bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan” oluşmak aracılığıyla değiştirilmiştir. Buna mukabil, ortak çalışma havuzunun oluşumu adına “kurul, konsey ve komisyonlar” da oluşturulmuştur.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Utku Çakırözer ve Abdullah Karakuş, ‘Erdoğan’ın 2. hayali: Her bakana yardımcı’ *Milliyet*, (22 Nisan 2003), s.16, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 19.11.2019)

<sup>68</sup> Mustafa Turan, ‘Türkiye’nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’ (2018) *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), s.42 vd.

<sup>69</sup> 703 Sayılı Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması hakkında kanun hükmünde kararname (Yürürlük Tarihi: 09.07.2018), md. 215: “Bu maddenin yayımlandığı tarihte bu Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin hükümler sonucunda kapanan bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki cetvellerin ilgili sıralarından çıkarılmıştır”.

<sup>70</sup> Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 1), [10 Temmuz 2018] RG S:30474.

<sup>71</sup> 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Onsekizinci Bölüm: İdari Kurul, Konsey ve Komisyonlar, Md. 521: ‘Amaç ve



“Yenilenen şekli ile Türkiye Cumhuriyeti merkezî yönetimi başkanlık tipi örgütlenmeye yönelmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı çevresinde yeni şekillerini alan ofisler, kurullar ve kabine şeklinde düzenlenmiştir. Buradan kolaylıkla yapılabilecek çıkarım ise, ofisler tarafından yapılacak bilgi üretiminin, kurullar aracılığı ile siyasete evrileceği ve bakanlıklar aracılığı ile de icra edileceği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ‘Bakan Yardımcılığı’ müessesesinin artık kilit bir konumda olduğu görülmektedir. Bakanlık teşkilatlarının en üst idari makamı işgal etmesi hasebiyle müessese için ‘sözün konumuna uygun’ (mutâbık-ı makam) veya ‘uygun yer ve konum’ (mevki-i münâsib) olarak adlandırılabilir”.<sup>72</sup>

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi içinde bakanlıklara ait görev ve işlevlerinde de zaruri bir değişiklik yaşanması bu anlamda doğaldır. “Bunun temel nedeni, yeni sistemde cumhurbaşkanı ve yakın ekibinin genel olarak birincil politika yapma işlevine sahip olması ve bakanlıkların daha düşük düzeyde politika oluşturma ve daha ağırlıklı olarak uygulama ve denetleme işlevine sahip olmasıdır”.<sup>73</sup> Bulgular gösteriyor ki devletin yeni sisteme dönüşüm çabalarına merkezî konum, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ne haizdir. Bakanlıkların dönüşüm anlamındaki noksanlığı (personel, eğitim, bütçe, yetki vb.), bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ne izomorfik davranışlar sergilemesine neden olmaktadır.

### 3.2. Bakan Yardımcılığı İçin Yeni Bir İzomorfik Davranış Arayışı

Bakan yardımcılığı müessesesi yeni sistemde (Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi) bakanlıkların tepe yönetimi anlamında kilit bir konumdadır. Bakan yardımcılığı müessesesi, ayrı ve bağımsız bir müessese değildir ve sistemin ürettiği siyaset güçlü bir şekilde desteklenmektedir. Bu bağlamda yeni sistemin çalışmaları da aynı kapsamda değerlendirilebilir. Netice itibarıyla CHSBY müessesesi ile PSM arasında sadece ekonomik ve sosyo-politik açıdan değil, teknolojik ve kültürel dönüşüm açısından da izomorfik davranışların yüksek olduğu söylenebilir. Ataman’a göre “politika ve meşruiyet aracılığıyla zorlayıcı izomorfizm, belirsizliğe standart cevap verme ve taklit etme sonucunda taklitçi

---

Kapsam’: “Malvarlığının Dondurulmasını Değerlendirme Komisyonu, Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununun 7 nci maddesinde belirtilen Kurul, İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulu, Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, Asgari Ücret Tespit Komisyonu, 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun 16 ncı maddesinde belirtilen Komisyon, Toptancı Hal Konseyi ile Göç Kurulu” (15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır).

<sup>72</sup> Coşkun ve Yorgancıoğlu, (2021), s.98 vd.

<sup>73</sup> M. Zahid Sobacı, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu, ‘Türkiye’nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı’ (2018) *Seta Perspektif* 206, s.4.

izomorfizm, profesyonelleşmenin bir sonucu olarak da normatif izomorfizm ortaya çık[maktadır].<sup>74</sup> Bu izomorfizm, bakan yardımcılığı müessesesi için yeni sistemin dönüşüm süreçlerinde görülebilmektedir.

Zorlayıcı izomorfik değişim; bir kuruluş üzerinde bağımlı oldukları diğer kuruluşlardan, toplumdan ve kültürel beklentilerden kaynaklanan baskıları içermektedir. Bazıları hükümetin verdiği yetkileri, bazıları ise sözleşme kanunlarından veya finansal raporlama gerekliliklerinden türetilmiştir. Örgütler, belirli alanlarda giderek daha homojen hâle gelmekte ve daha geniş kurumlara uyum ritüelleri etrafında giderek daha fazla örgütlenmektedir.<sup>75</sup> Siyasi örgütler, bu kavramı kesin olarak normalleştirmektedir. Zorlayıcı izomorfizm, belirsizliğin taklidi teşvik ettiği mimetik izomorfizmin aksine ve profesyonel standartların veya ağların değişimi etkilediği normatif izomorfizme benzemektedir. Bu tıpkı büyük şirketlerin, yan kuruluşları üzerinde benzer bir etkiye sahip olabilmesi gibi değerlendirilebilir. Bu bağlamda Bakanın yardımcısı olan “PSM”<sup>76</sup> ile yeni ihdas edilen “CHSBY”<sup>77</sup> makamı aynı kültür ve siyasi evrenin bir parçasıdır. Bu anlamda değişen atama şekli, özlük hakları, yetki ve sorumlulukları olsa da icra edilen işler bakımından değil, sadece nicel bir değişim yaşanmıştır.

Hanson (2001) göre mimetik süreçler bağlamında izomorfizm bir “örgüt[ün] bilinçli olarak kendini birbiri ardına modellediğinde, halkın gözünde daha yüksek bir başarı veya başarıyı temsil ettiğine inandığında ortaya çıktığını” belirtmektedir.<sup>78</sup> Bu anlamda belirsizliğe örgütsel yanıtın bir sonucu olan

<sup>74</sup> Göksel Ataman, ‘Örgüt tasarımında yeni tekniklerin yayılım dinamikleri’ (2003) *Öneri Dergisi* 5, no. 19, s.13 vd.

<sup>75</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>76</sup> 3046 sayılı Kanunun mülga 22. maddesi: “Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.” Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

<sup>77</sup> “1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 504. maddesi:

(1) Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

(2) Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.”

<sup>78</sup> Mark Hanson, ‘Institutional theory and educational change’ (2001) *Educational administration quarterly* 37, no. 5, s.637 vd.



davranışları kopyalamak veya taklit etmek şeklinde değerlendirilebilir. Oxford Learners Sözlüğüne göre mimetik davranışlar “Yunanca *mimētikos*’tan ‘taklit [*imitation*]’, *mimeisthai*’den ‘taklit etmektir [*to imitate*]’”. Mimetik izomorfik değişim, özellikle yöneticilerin belirsizliğe yanıt vermeye çalıştığı bir zaman dilimi içinde örgütsel bir alanda meydana gelmektedir.<sup>79</sup> Yöneticilerin bazen bunu yapmasının arkasında yatan sebeplerden biri de sıkıntı karşısında yön bulmak için yaratıcılıklarına güvenememeleridir. Mimetik izomorfizm, yeni bir iş modelinin geliştirilebileceği hâlihazırda var olan iş modellerinin taklit edilmesini içermektedir. DiMaggio ve Powell (1983), mimetik değişimi, bir kuruluşun diğer kuruluşların niteliklerini taklit ettiği bir süreç olarak tanımlamaktadır.<sup>80</sup> Örgütsel alan bu güçlerin varlığı açısından incelendiğinde, bu güçlerin zamanla çeşitli noktalardan homojenize uygulamalar ve kurumsallaşmış davranışlar üzerinden yakınsama veya bir örgütsel alanın belirli bir fikir veya uygulama etrafında nasıl kurumsallaştığını daha iyi anlayabildiği kuramsallaştırılır. Bu bağlamda, CHSBY ile PSM arasında, aynı kurum çatısı altında ikisinin de bakan yardımcısı olması hasebiyle mimetik süreçlere maruz kalmaları ve benzer davranışlar sergilemeleri kaçınılmazdır. Ayrıca mimetik süreçlerin tek tek bakanlıklar dâhilinde olmayıp farklı bakanlıklar içinde vuku bulan en iyi uygulamalarının da CHSBY için ideal bir rol model olabileceğidir.

Mizruchi ve Fein’e göre (1999) normatif izomorfizm, bir hizmetin veya uygulamanın profesyonelleşmesi gibi koşullar altında ortaya çıkan örgütlerin benzerliğini açıklamaktadır.<sup>81</sup> Aynı zamanda üstün kabul edilen ve profesyonelleşme ile ilişkili yapı ve kalıpların benimsenmesi olarak görülmektedir.<sup>82</sup> Normatif izomorfik değişimin tipik bir örneği, hastanenin adı veya konumundan bağımsız olarak ulusal sınırların ötesindeki bir hastaya belirli bir ilacı uygulamadan önce doktorların klinikte hastalara bakarken takip ettikleri benzer prosedürlerde yansıtılır. Bunun nedeni, bir meslekteki bireylerin meslekleri tarafından oluşturulan standartlara doğru çaba göstermeleri ve uluslararası standartlara daha yüksek uyum sağlamak için organizasyonlarını sürekli olarak yeniden düzenlemeleridir.<sup>83</sup> Örneğin bir bakanlığın alacağı herhangi bir karara ilişkin bir başka bakanlığın aldığı karar etki ediyorsa bu, normatif baskıdan kaynaklanan bir izomorfik davranıştır. Normatif sütun,

<sup>79</sup> John W. Meyer and Ronald L. Jepperson, ‘The ‘actors’ of modern society: The cultural construction of social agency’ (2000) *Sociological theory* 18, no. 1, s.100 vd.

<sup>80</sup> DiMaggio and Powell, (1983).

<sup>81</sup> Mizruchi and Fein, (1999).

<sup>82</sup> Silvio Popadiuk, Edward Rivera Rivera and Walter Bataglia, ‘Heterogeneity of isomorphic pressures: Intertwining the resource-based view and the neoinstitutional approach’ (2014) *BAR-Brazilian Administration Review* 11, s.455 vd.

<sup>83</sup> Timothy J. Fogarty and Mark W. Dirmsmith, ‘Organizational socialization as instrument and symbol: An extended institutional theory perspective’ (2001) *Human Resource Development Quarterly* 12, no. 3, s.247 vd.

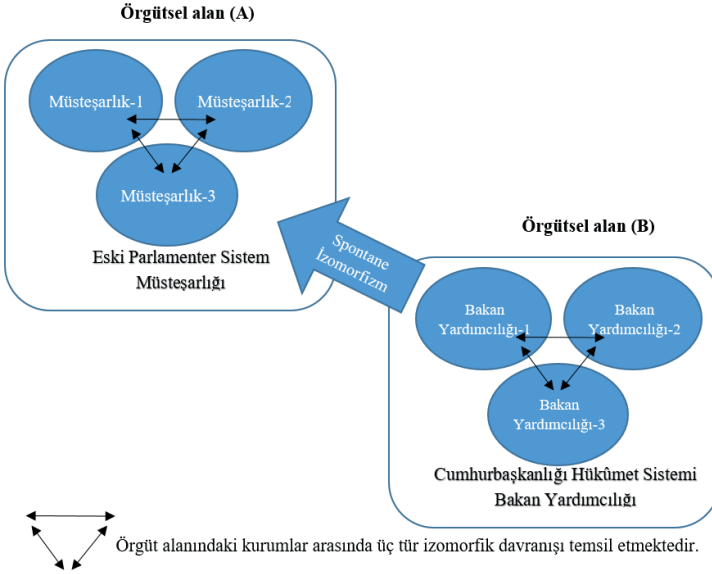
yöneticilerin meşru yollarla değerli amaçları nasıl takip etmeleri gerektiğine ilişkin değerleri ve normları vurgulamaktadır. Bu kurumsal homojenleşme sürecini pekiştiren de bakanlıkların sürekli olarak sürdürdüğü meşruiyet mücadelesidir. Örgütler, toplum nezdinde meşrulaştırmayı tesis etmek amacıyla dışarıdan tanımlanan bu hedef ve süreçleri seçici olarak benimsemektedir. Bir başka deyişle dışarıdaki büyük paydaşların yapmasını beklediklerini yaparak toplumsal güven kazanmaya çalışmaktadırlar. Bir kuruluş, meşrulaştırma yoluyla toplumsal kaynaklar üzerinde bir iddia için gerekçe oluşturur ve faaliyetlerine, prosedürlerine yönelik saldırılara karşı kendini korur. Böylece CHSBY; devletin gerektirdiğini, “en iyi araştırmanın” neyi gösterdiğini, meslek toplumlarının ne beklediğini, mahkemelerin ne gerektirdiğini vb. yaptıklarını iddia edebildiklerinde, uygunlukları için ödüllendirilmektedir.<sup>84</sup> Öte yandan Bondy ve diğ. (2009), kuruluşların rakiplerinin stratejilerini yalnızca toplumun beklentilerini yansıtılmalarını sağlamak için değil, aynı zamanda sektör içinde rekabetçi bir konumu sürdürmek ve nihayetinde varlığını sürdürmek için rakip faaliyetlerine ayak uydurmak veya aşmak için kopyalamadıklarını savunmaktadır.

Şekil 2, CHSBY müessesesi ve PSM arasındaki ilişkiyi örgütsel yazındaki izomorfik kurama dayanarak kavramsallaştırmaya çalışmaktadır. Model, yeni kurumsal kuram içinde örgütsel alan olarak tanımlanabilecek PSM’a ait en iyi uygulamalarından örnekler olarak CHSBY müessesesi için ‘yeni uygulamalara ilişkin benimseme açığını’ doldurmaya çalışmaktadır. Üç tür izomorfik davranış, bir örgütsel alandaki kurumlar arasındaki ilişkileri açıklayabilir. Ne yazık ki bu izomorfik davranış, örgüt alanı (A) ile örgüt alanı (B) arasındaki ilişkileri yeterince göstermemektedir çünkü kurumlar arasında çok az farklılık vardır. Örneğin eski PSM sisteminin en iyi uygulamalarını içeren organizasyon alanı (A) içinde birçok kurum bulunmaktadır. Kurumların her biri, eski parlamenter sistemdeki kamu kurumlarının en iyi uygulamalarını simgelemektedir çünkü eski parlamenter sistem kayda değer değişiklikler yapmıştır. Kamu kurumları arasındaki izomorfik davranışların belirlenmesinde sadece en iyi uygulamalar değil, değişikliklere yönelik başarılı uygulamalar da önemli rol oynamaktadır. Her tür izomorfik davranış, yerel veya resmî kurumlar arasında da meydana gelebilir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi içinde yer alan ‘Kurullar’ “daha çok danışma ve tavsiye işlevlerini üstlenen yapılardır ve tam bir kurmay birim olarak hareket etmektedir”.<sup>85</sup> Keza ‘Ofisler’ “kendi politika uzmanlığında kamu politikalarının oluşturulması için gerekli veri ve bilgiyi topladığı, saha bilgisinin üretimini gerçekleştirdiği, buna dayalı olarak uygun politika alternatiflerini geliştirerek politika ve karar taslakları oluşturduğu ve raporladığı görülmektedir”. Başarıyla uygulanan dönüşümler en iyi uygulama

<sup>84</sup> Howard Aldrich, *Organizations evolving*, (Sage, 1999), s.50.

<sup>85</sup> Sobacı, Miş ve Köseoğlu, (2018), s.3.

olarak değerlendirilebilir ve diğer bazı en iyi uygulamalar aynı örgütsel alanından (A) ortaya çıkabilir. Aynı alandaki (A) bu en iyi uygulamalar arasında mimetik, normatif veya zorlayıcı gibi bazı izomorfik davranışlar da olabilir.



Şekil 2. Eski PSM ile CHSBY arasında spontane izomorfizm

Bakan yardımcılığı müessesesi için Şekil 2'ye dayanarak örgütsel alanı (B) belirtilir. İyileştirilmesi gereken bazı dönüşümler (uygulamalar) vardır ve bu dönüşüm sürecinde ilk uygulama mimetik, normatif veya zorlayıcı bir izomorfik davranışa işaret edebilmektedir. Ancak örgütsel alan (B), örgütsel alan (A) dönüşüm süreçlerini en iyi uygulama aşamalarını göz önünde bulundurarak takip etmelidir. Bu noktada, örneğin alanlar arasında yasal ve idari farklılıklar olduğu için mimetik izomorfizm (A)'nın en iyi uygulamalarını takip etmek için yeterli olmayabilir. (A) ve (B) arasındaki kamu idari yapısındaki farklılıklar nedeniyle normatif izomorfizm de sağlanamamaktadır. Ayrıca (B)'deki profesyonelleşme derecesi, kamu kurumlarında görevlerin yerine getirilmesi ve ücretlendirme sistemlerinin uygulanması bakımından da (A)'dan farklıdır. Dolayısıyla tüm bu dezavantajlar, (A) ve (B) arasında oluşturulacak yeni bir izomorfik davranış aramaya izin vermektedir. Sağsan ve diğ. (2011), bu izomorfik davranışa “*spontane izomorfizm*” (kendiliğinden eş biçimlilik-öykünmecilik) adı vermişlerdir.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Sağsan, Eyüpoğlu and Saner, (2011).

## SONUÇ

İzomorfizm, örgütleri homojenliğe doğru biçimlendirmeye veya kendilerini yeniden yaratmaya ikna eden ve tetikleyen güçleri açıklamaktadır. Kurumsal kuramın birçok kökü ve varyantı vardır ve kamu sektörü de dâhil olmak üzere birçok çalışma alanında uygulanmıştır (Powell ve DiMaggio, 1991). Zorlayıcı izomorfik değişim genellikle belirli bir örgüt alanını düzenleyen mevcut yasalar ahlaki veya işlevsel olarak ve aynı zamanda yeni bir kurumsal düzeni uygulayabilecek ancak güçlü bir dış aktör varsa gerçekleşmektedir. Benzer şekilde zorlayıcı izomorfizmin örgütler üzerindeki hem parçası oldukları toplumun hem de bağımlı oldukları örgütlerin kültürel beklentileri doğrultusunda faaliyet göstermeleri için hem resmî hem de gayri resmî baskıların bir yansıması olduğunu savunmaktadır. Kuruluşlar, çalışma ortamları tarafından kendilerine uygulanan dış baskılar nedeniyle bu tür bir izomorfik değişimi benimsemektedir ve bunlar genellikle mevcut kurallar ve yönetmelikler aracılığıyla günün hükümeti tarafından iletilmektedir. Hannan ve Freeman'ın (1977) öne sürdüğü gibi mimetik süreçler bağlamında örgütlerin nüfuslarında yapı, strateji, kaynaklar ve kısıtlamalar açısından benzer olan başkalarını taklit ettiği varsayımıyla hareket edildiği zaman benzer büyüklükteki örgütler yapı ve strateji açısından benzerdir, aynı çevresel kaynaklara güvenirlir ve benzer yapısal kısıtlamalardan etkilenirler. Büyüme aşamaları ve örgüt yaşam döngüleri üzerine yapılan çok fazla araştırma, kuruluşlar büyüdükçe süreksizlikleri tanımlar. Bu durum, birçok örgüt popülasyonunda büyük kuruluşların küçük kuruluşlardan temelde farklı formlara sahip olabileceğini göstermektedir. Bu nedenle örgüt boyutu dağılımının farklı segmentleri, farklı nişlerde yaşayan farklı formlar oluşturmaktadır. Sonuç olarak örgütler, aynı nişte faaliyet gösteren benzer biçimde (veya boyutta) diğerleriyle en yoğun şekilde etkileşime (çalışmanın odak noktasında yer alan PSM ile CHSBY) girmektedir.

Normatif baskıdan kaynaklanan izomorfik değişim, bir örgütün hayatta kalmasının ve bir örgüt alanı içindeki kurumsal yakınsamanın kapsamının belirlenmesinde de önemli bir rol oynamaktadır. Beckert (2010) göre bu ilkeler ve profesyonel kurumların etik kodları gibi kültürel modeller sonra etkinliğini çevreleyen belirsizliklere rağmen iş uygulamaları artan benzerlikler için elverişli bir ortam yaratan kurum oluşturma işlemlerinde genel şablonlar sağlamaktadır. Bunun hayatta kalma üzerindeki etkisi, belirlenen mesleki standartları benimseyerek ve doğrultusunda faaliyet göstererek bir kuruluşun en iyi uygulamaları benimsediği görülmekte ve meşrulaştırılmaya çalışılmasıdır. Benzer şekilde rekabetin teşvik ettiği mimetik izomorfizm de örgütsel hayatta kalma eğilimini etkilemektedir. Bu nedenle bu tür bir değişiklik, diğer kuruluşlara avantaj ve meşruiyet kazandıran stratejileri benimseyerek veya taklit ederek örgütü daha iyi performans için yeniden konumlandırmayı amaçlamaktadır.



Bu makale, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin stratejisini kurumsal kuram perspektifinden modelleyerek Bakan yardımcılığı müessesesine yönelik bir sistemin nasıl geliştirilebileceğini ve uyarlanabileceğini incelemiştir. Kurumsal kuramın merkezinde, zaman ile örgütler içinde veya örgütler arasında izomorfizmi veya tutarlılığı ortaya çıkaran üç boyut bulunmaktadır. Bunlar; zorlayıcı, mimetik (taklit edici) ve normatiftir (DiMaggio ve Powell, 1983). Bu üç boyut, bağımsız ve alternatif örgütsel yapılanma kaynakları olarak görülmektedir ve bir örgütün yeni bir sistem veya yenilik başlatması (normatif), etkilemesi (zorlayıcı) ve bir model (mimetik) sağlaması için temel oluşturmaktadır. Ancak Bakan yardımcılığı müessesesi örneğinde bu makale, çeşitli nedenlerle kurumsallaşma izomorfizminin normatif, zorlayıcı ve mimetik boyutlarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin stratejisine dayalı bir stratejinin benimsenmesinde yetersiz olduğunu tespit etmiştir. Buna karşılık "spontane izomorfizm" adı verilen yeni bir izomorfik davranış biçimi önerilmektedir. Bu makale, önerilen izomorfik davranışın başlangıç aşamasında olduğunun farkındadır. Sonunda kurumsal kuramın perspektifinde dönüşüme ve pratiğine katkıda bulunacak etkileri hakkında daha fazla bilgi sağlamak için daha çok araştırma gerektirmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aldrich, H. (1999). *Organizations evolving*. Sage.
- Ataman, G. (2003). Örgüt tasarımında yeni tekniklerin yayılım dinamikleri. *Öneri Dergisi*, 5(19), 13-19.
- Beckert, J. (2010). Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological theory*, 28(2), 150-166.
- Bondy, K., Matten, D., & Moon, J. (2009). Isomorphism in the practice of corporate social responsibility: Evidence of an institution and its decline. *University of Bath School of Management Working Paper Series*, 10, 1-43.
- Borgatti, S. P., & Grosser, T. J. (2015). Structural equivalence: Meaning and measures. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, (2nd ed., Vol. 23), 621-625. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Bölükbaşı, M. O. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bakan yardımcısı ile önceki sistemdeki bakan yardımcısı ve müsteşarın kıyaslanması. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1), 287-303.
- Bresser, R. K., & Millonig, K. (2003). Institutional capital: Competitive advantage in light of the new institutionalism in organization theory. *Schmalenbach Business Review*, 55(3), 220-241.



Coşkun, Y., ve Yorgancıoğlu, C. (2021). Westminster modeline ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dayalı bakan yardımcılığı için karşılaştırmalı analiz. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (46), 75-122.

Dacin, M. T. (1997). Isomorphism in context: The power and prescription of institutional norms. *Academy of management journal*, 40(1), 46-81.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

Edwards, J. R., Mason, D. S., & Washington, M. (2009). Institutional pressures, government funding and provincial sport organisations. *International Journal of Sport Management and Marketing*, 6(2), 128-149.

Fennell, M. L. (1980). The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. *Administrative science quarterly*, 25(3), 485-510.

Fligstein, N. (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Fogarty, T. J., & Dirsmith, M. W. (2001). Organizational socialization as instrument and symbol: An extended institutional theory perspective. *Human Resource Development Quarterly*, 12(3), 247-266.

Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, (ss.232-263). Chicago: University of Chicago Press.

Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.

Galaskiewicz, J., & Wasserman, S. (1989). Mimetic processes within an interorganizational field: An empirical test. *Administrative science quarterly*, 454-479.

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*, 82(5), 929-964.

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Harvard university press.

Hanson, M. (2001). Institutional theory and educational change. *Educational administration quarterly*, 37(5), 637-661.

Haveman, H. A. (1993). Follow the leader: Mimetic isomorphism and entry into new markets. *Administrative science quarterly*, 593-627.

Honig, B., & Karlsson, T. (2004). Institutional forces and the written business plan. *Journal of management*, 30(1), 29-48.

Jaffee, D. (2001). *Organizational theory: Tension and change* (1st. ed.). UK: McGraw-Hill Higher Education.

Laumann, E. O., Galaskiewicz, J., & Marsden, P. V. (1978). Community structure as interorganizational linkages. *Annual review of sociology*, 4(1), 455-484.

Lawrence, T. B. (1999). Institutional strategy. *Journal of management*, 25(2), 161-187.

McKenzie, R. D., & Hawley, A. H. (1968). *On human ecology: Selected writings edited and with an introduction by Amos H. Hawley*. University of Chicago Press.

Meyer, J. W. (1979). The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance. Stanford University, Program report No: 79-B20.

Meyer, J. W., & Jepperson, R. L. (2000). The 'actors' of modern society: The cultural construction of social agency. *Sociological theory*, 18(1), 100-120.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, (ss.41-62). Chicago: University of Chicago Press.

Mizruchi, M. S., & Fein, L. C. (1999). The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative science quarterly*, 44(4), 653-683.

O'Brien, D., & Slack, T. (2004). The emergence of a professional logic in English rugby union: The role of isomorphic and diffusion processes. *Journal of Sport Management*, 18(1), 13-39.

Peters, B. G. (2001). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Continuum.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.

Popadiuk, S., Rivera, E. R., & Bataglia, W. (2014). Heterogeneity of isomorphic pressures: Intertwining the resource-based view and the neoinstitutional approach. *BAR-Brazilian Administration Review*, 11, 455-475.

Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago press.

Sağsan, M., Eyüpoğlu, Ş., & Saner, T. (2011). Institutional isomorphism between the TRNC and Turkey for e-government strategy: What encourages spontaneous isomorphism?. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, 3(1), 121-132.

Scott, W. R. (1991). Unpacking institutional arguments. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, (ss.164-182). Chicago: University of Chicago Press.

Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.

Sozen, H. C., & Sagsan, M. (2009). Social networks versus technical networks: How different social interaction patterns effect information system utilization in the organizations. *Journal of US-China Public Administration*, 6(7), 65-72.

Srinivasan, M., & Davis, L. V. (1991). A shelter: An organization like any other?. *Affilia*, 6(1), 38-57.

Şaylan, G. (1983). Türkiye Cumhuriyeti'nde devlet yapısının evrimi. İçinde *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi*, 2 (ss. 388-410). İstanbul: İletişim Yayınları.

Tingling, P., & Parent, M. (2002). Mimetic isomorphism and technology evaluation: Does imitation transcend judgment?. *Journal of the Association for Information Systems*, 3(1), 5.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative science quarterly*, 22-39.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.

White, H. C., Boorman, S. A., & Breiger, R. L. (1976). Social structure from multiple networks. I. Blockmodels of roles and positions. *American journal of sociology*, 81(4), 730-780.

Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology*, 87(3), 548-577.

Zucker, L. G. (1988). Where do institutional patterns come from? In Lynee G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations*, (ss.3-21). Cambridge, MA: Ballinger.



## Gazeteler

Bazı bakanlıkların bölünmesi isteniyor. (1963, 24 Haziran). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019).

Bila, F. (2003, 21 Nisan). Başkanlık istiyor. *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 18.11.2019).

Kahveci, Keçeciler, Aksoy bakanlarla çalışacaklar. (1983, Aralık 20). *Milliyet*, s. 7. <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019).

Siyasi otoritenin yetkisi artacak. (1987, 12 Aralık). *Milliyet*, s.1, <<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/>> (ET: 25.11.2019).

## Yasal düzenlemeler

643 nolu KHK; 3046 sayılı kanun ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun hükmünde kararname RG: 8 Haziran 2011, Mükerrer S:27958.

703 nolu KHK; anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması hakkında kanun hükmünde kararname, RG: 9 Temmuz 2018, S:30473 (3. Mükerrer).

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar ile ilgili 2018/1 sayılı cumhurbaşkanlığı genelgesi, R.G.: 15 Temmuz 2018, S: 30479.

Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 4), RG: 15 Temmuz 2018, S:30479.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (kararname numarası: 1), RG: 10 Temmuz 2018, S:30474.

Orman, siyasî müsteşarlık kanunları kabul edildi. (1937, 9 Şubat). *Ulus*. <http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1647/24391.pdf>, 17 Kasım 2019, kaynağından alınmıştır.

TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, III. Yasama Yılı, C. XVI, 16. İnikad, S.Sayı 95. (4 Şubat 1937). Trabzon mebusu Hasan Sakanın Devlet dairelerinin vekâletlere tefriki ve siyasî müsteşarlıklar teşkili hakkında kanun teklifi ve teşkilâtı esasiye ve bütçe encümenleri mazbataları (2/46), <<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034.pdf>> (ET: 17.11.2019).

TBMM Zabıt Ceridesi, V. Dönem, IV. Yasama Yılı, C. XX, 11. İnikad, S.Sayı 13. (24 Kasım 1937). İzmir mebusu Celal Bayar ve 152 arkadaşının, teşkilâtı esasiye kanununun 44, 47, 48, 49, 50 ve 61 nci maddelerinin değiştirilmesi hakkında kanun teklifi ve Teşkilâtı esasiye encümeni mazbatası (2/59), s.1 vd.<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c020/tbmm05020011.pdf>> (ET: 18.11.2019).