



# Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi

## The International Journal of Economic and Social Research

2022, 18(2)

### Koordine Kuruluş Kategorisi Üzerine Bir İnceleme

#### An Assessment on the Category of Coordinated Institutions

Recep AYDIN<sup>1</sup> 

Geliş Tarihi (Received): 13 Temmuz 2022 Kabul Tarihi (Accepted): 19 Eylül 2022 Yayın Tarihi (Published): 30 Aralık 2022

**Öz:** Türk idari sisteminde kurumların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilişkisi, bağlı ve ilgili olmak üzere iki kategori olarak düzenlenmiştir. 1990'lı ve 2000'li yıllardaki reformlarla bir üçüncü tip olarak, ilişkili kuruluş kategorisi yaratılmıştır. Mevzuatta bu üç tipin tanımı artık bulunmuyorsa da literatür kavramlar üzerinde uzlaşmıştır ve bu kavramlardan sıklıkla yararlanılmaktadır. Kamu örgütlerini belli kategoriler altında sınıflandırmak, anayasada tanımlanan ve Türk kamu yönetiminin yapısını da belirleyen merkezîyetçilik ilkesi ve idarenin bütünlüğü ilkesi düşünüldüğünde bir zorunluluktur. Devlet teşkilatı merkezi kayıt sistemi (KAYSİS) bu üç kategoriyi kullanmakla beraber, yeni bir kategori olarak "koordine kuruluş" tipini de eklemiştir. Mevzuatta bu kategoriye dair herhangi bir tanım yoktur. Literatürde ise çalışma, tanım ya da tartışma yok denecek kadar azdır. Çalışmanın amacı, fiili olarak kurulmuş, tanımlanmamış ya da düzenlenmemiş olan "koordine kuruluş" kategorisini ve bu kategori altındaki örgütleri yönetsel açıdan incelemek, bu kategorideki kurumları diğer kategori ve örgüt tipleriyle kamu yönetiminin temel ilke ve kavramlarından hareketle kıyaslamaktır. Çalışma koordine kuruluş kategorisinde gösterilen pek çok kuruluşun aslında literatür tarafından geniş kabul görmüş ve kullanılmakta olan kategoriler altında yer aldığından dolayı yeni bir kategori yaratmanın gerekli olmadığını iddia etmektedir. Çalışma sonucunda literatürde kabul görmüş kategorilere dâhil olabilecek örgütlerin de koordine kuruluş olarak tasnif edildiği görülmüştür. Ancak a-tipik/istisnai bazı örgütlerin de tek bir kategori altında toplulaştırılmayacak ölçüde farklı olduğu da tespit edilmiştir.

**Anahat Kelimeler:** Türk Kamu Yönetimi, Koordine Kuruluş, Kamu Kurumları, Kamu Örgütlenmesi, İdari Yapı.

&amp;

**Abstract:** The public institutions are categorized as subordinated or affiliated according to their relationship between the presidency or ministries in Turkish administrative system. In addition to these ones, a new type, associated institution, had been created with the administrative reformations of the 1990s and 2000s. Despite the lack of legal descriptions of the terms, there is a consensus in the literature as to the meaning of the concepts. It is a necessity to categorize the public organizations due to the principles of centralization and unitary of administration, which are regulated in constitution and characterized the structure of the Turkish public administration. In addition to the three categories, the Central Registration System for Government Organization (KAYSIS) has added a new type: coordinated institutions. Although 64 public organizations are defined as coordinated organizations, which are mostly categorized under affiliated or associated organizations, there is not any description of the term in regulations, and the term has not been discussed yet in the literature as well. To help to fill this gap, the study aims to examine the newly created category and the institutions in it and compare them to other organizations and categories by using the main principles and terms of public administration. The study claims that it is not a necessity to create a new category since most of the coordinated organizations can be categorized under the generally accepted and employed categories in the literature. The study found that although several institutions are categorized under other types in the literature, KAYSIS included them in coordinated institutions. Furthermore, some atypical institutions were identified, which could not be easily collected under a category due to their uniqueness.

**Keywords:** Turkish Public Administration, Coordinated Institutions, Public Institutions, Public Organization, Administrative Structure.

**Atıf/Cite as:** Aydın, R. (2022). Koordine Kuruluş Kategorisi Üzerine Bir İnceleme. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 18(2). 274-294.

**İntihal-Plagiarizm/Etik-Ethic:** Bu makale, en az iki hakem tarafından incelenmiş ve intihal içermediği, araştırma ve yayın etiğine uyulduğu teyit edilmiştir. / This article has been reviewed by at least two referees and it has been confirmed that it is plagiarism-free and complies with research and publication ethics. <https://dergipark.org.tr/pub/ijaws>

**Copyright** © Published by Bolu Abant İzzet Baysal University, Since 2005 – Bolu

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, e-mail: [recepaydin@hitit.edu.tr](mailto:recepaydin@hitit.edu.tr), ORCID: 0000-0002-7700-2501 (Sorumlu Yazar)

## 1. Giriş

Türk kamu örgütlenmesi 2000'li yıllarla birlikte önemli dönüşümler yaşamıştır. Yerleşme politikaları, yeni kamu yönetimi uygulamaları, üst kurullar, kalkınma ajansları ve nihayetinde yeni hükümet sistemi ile kamu yönetiminde dönüşüm yaklaşık son 20 yılın önemli gündemlerindedir.

Meydana gelen değişim daha önceki (geleneksel) kamu örgütlenmesinden sapmaları, eski örgütlenme tarzına tam uymayan, geleneksel veya "tipik" örgütlerden farklılaşan örgütlerin doğması kamu yönetimi alanı başta olmak üzere pek çok alanın dikkatini çekmiştir. Geleneksel olarak, kamu yönetimi açısından bakıldığında asli örgüt bakanlık örgütlenmesiydi. Bakanlık örgütlenmesi, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile bir bütünlük arz etmekteydi. Bağımsız idari otorite olarak anılan örgütlerin inşası veya kalkınma ajansları gibi sisteme sonradan dâhil edilen örgüt tipleri alanyazında (literatürde) önemli başlıklardan birkaçı haline gelmiştir. Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olmak üzere, üç tip kuruluş genel olarak kabul edilmiş, istisnai veya arızî/a-tipik de olsa literatürde kendine yer bulmuştur.

Kabul edilen bu üç örgüt tipinden başka, KAYSİS olarak bilinen Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi'nde, "koordine kuruluş" adında, dördüncü bir kategori kullanılmaktadır. Çalışmanın konusunu alanyazında uzun boylu tartışılmayan, mevzuatta yeri olmayan bu yeni kategori oluşturmaktadır. Fiili olarak kullanılan, yukarıda da andığımız örgüt tiplerinden sapma olan, a-tipik kuruluşları geleneksel örgüt tiplerinden birine dâhil etmek mümkün olmadığından yaratıldığını düşündüğümüz bu kategori, incelenmeye muhtaçtır. Çalışmanın amacı, kategoride yer alan örgütleri incelemek ve alanyazındaki örgüt tipleriyle yeni kategorinin kesiştiği alanı ele almaktır. Çalışmanın problemi ise fiili olarak yaratılan bu kategorinin kullanımının kamu yönetimi açısından gerekli olmadığıdır. Türk kamu yönetimi anayasal ve yönetsel ilkelere göre örgütlenmekte ve faaliyette bulunmaktadır, istisnai nitelikte veya tanımlanmış örgüt tipolojilerinden sapma niteliğinde yeni birimlerin kurulması, idarenin bütünlüğü, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri gibi ilkeleri zedeleyici etkiler yaratacaktır. Üstelik yeni kategorilerin inşası eğitsel açıdan da pratikte de sorunlar doğuracaktır. Bu nedenle koordine kuruluş kategorisi önemli bir akademik sorun alanı olarak nitelenebilir.

Çalışma, idare hukuku ve kamu maliyesi boyutlarını kısmen ihmal etmekte, örgütleri veya örgüt tiplerini ayrıntılı olarak ele almamaktadır. Bu bağlamıyla koordine kuruluş kategorisi ve altındaki örgütlere odaklanmakla yetinilmiştir. Şüphesiz, kategorinin kendisi de altındaki örgüt tipleri de derinlemesine incelenebilir. Lakin koordine kuruluş olarak tasnif edilen örgütlere dönük hukuksal ve yönetsel monografik incelemeler, başka çalışmaların konusu olabilecek genişliktedir.

Çalışma yöntem açısından, ağırlıklı olarak, mevzuat incelemesine ve kamu örgütlenmesine dair temel kategorilerle mevzuatın karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Koordine kuruluş kategorisinde yer alan örgütler KAYSİS sayfasından tespit edilerek tablolaştırılmış ve alt kategorilere göre ele alınmıştır. İncelemede örgütlerin tüzel kişiliklerine ve Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilişkilerine odaklanılmıştır. Mevzuattan başka alanyazın, KAYSİS ve kurumların internet sayfalarındaki bilgilerden yararlanılmıştır. Çalışmanın amacı doğrultusunda yeni kategoride yer alan örgütler incelendiğinden, her örgüt tipi için ayrıntılı bir literatür taraması ve analizi yapılmamıştır.

Türk kamu örgütlenmesi açısından bakıldığında, belli dönemlerde kurumsal yapıda köklü değişikliklerin ortaya çıktığı görülecektir. Karasu'nun nitelemesiyle (Karasu, 2004), tümleşik yapıdan uzaklaşma ve yeni sağ politikaların uygulanması sürecinde, iki dalga halinde idari dönüşüm gerçekleşmiştir. İkinci dalga olarak anılan yeni-sağ politikalarla uygulanan dönüşüm, geleneksel örgütlenmeyi köklü biçimde değiştirmiştir. Geçen süre zarfında bu değişiklik, uygulamacılar ve akademisyenler tarafından tartışılmış ve temellendirilmiştir. 2017-18 yıllarında, yeni hükümet sistemine geçişle birlikte ortaya çıkan dönüşüme dair kuramsal ve örgütsel tartışmalar ile kurumsal dönüşüm ise devam etmektedir. Koordine kuruluş olarak nitelenen örgütlerin, bu dönüşümlerden etkilenen veya dönüşüm dönemlerinde yaratılan örgütler olabildiği ve geleneksel sistem içine yerleştirilemeyen birimlerden oluştuğunu belirtmekte fayda vardır. Aşağıda, bu kategori ve kategori altında yer alan istisnai örgütlenmeler üzerinde daha yoğunluklu olarak

durulmuştur. İnceleme sonucunda, aslında alanyazında konuları konusunda uzlaşmış kimi örgütlerin de koordine kuruluş olarak nitelendiği görülmüştür. Onlara ait oldukları kategoriye atıfla değinilmiş, derinlemesine incelenmek yerine daha istisnai örgütlere yoğunlaşmıştır.

Çalışma, öncelikle Türk kamu yönetiminin örgütlenme ilkelerine ve kurumların bakanlıklarla ilişkisine odaklanmaktadır. Devamında koordine kuruluş kategorisi genel olarak ele alınmaktadır. Sonraki bölümlerde KAYSİS'te koordine kuruluş kategorilerinin alt-kategorileri olarak gösterilen; genel sekreterlik, genel müdürlük, başkanlık ve müdürlük olarak örgütlenen kuruluşlar analiz edilmiştir. Son bölüm ise bu kategorinin yaratılmasının gerekliliğine odaklanmaktadır.

## 2. Türk Kamu Yönetiminde Kurumların Bakanlıklarla İlişkisine Göre Üç Örgüt Tipi: Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Türk kamu örgütlenmesine dair temel ilke ve esaslar, Anayasada düzenlenmiştir. Demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olma gibi kimi özellikler; devletin ve doğal olarak idarenin işleyişinin genel sınırlarını çizmektedir. Herhangi bir kamu örgütü, kuramsal olarak bu ilkelere ters düşecek faaliyetlerde bulunamaz, bu ilkelere aykırı görev ve sorumluluk üstlenemez, yetkilendirilemez. Fiili olarak aykırılık meydana gelmesi durumunda yargı mekanizması vasıtasıyla bu aykırılık hukuksal dünyadan kaldırılır, kaldırılması yine bu ilkeler gereği mecburidir. Bu genel ilkelere bir tanesi de Anayasanın 3. maddesinde düzenlenen, Türkiye devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olmasıdır ki kısaca tekçi (üniter) devlet kavramıyla karşılanabilir. Üniter devlet, ulusal egemenliğin kullanılışı açısından birden fazla siyasal egemen öznenin bulunmaması, siyasal egemenliğin Anayasada yer alan kurumlar vasıtasıyla tek kaynaktan doğarak kullanılması anlamına gelir. Üniter devlet olma, idarenin düzenlenişini de belirlemektedir. Üniter devletlerde, kural olarak, merkezden yönetim ilkesi<sup>2</sup> esastır. Merkezden yönetim ilkesi siyasal egemenliğin devlet (tüzel kişiliği) tarafından kullanılmasına atıfla ülke genelinde uygulanacak politikaların belirlenmesi ve bu politikaların icrasında asli öznenin devlet tüzel kişiliği olmasına dayanır. Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre (Bozkurt vd., 1998: 246) yerel yönetimler ne kadar özerk olursa olsunlar "bu yetkilerini ancak ulusal yasama yerinin koyacağı kurallar ya da merkezi yönetimin kararıyla elde ederler. Üniter devletlerde yetki genişliği veya yerinden yönetim gibi birtakım yöntemler geliştirilmiş olsa da son sözün her zaman merkezde olduğu açıktır. Kimi durumlarda yetkilerin bir kısmı alt birimlere aktarılsa bile "devlet tektir ve egemenliğin ortak tanımaz kullanıcısıdır" (Eroğul, 2016: 7). Devlet örgütlenmesinde bu ilke hukuksal olarak tek bünye içinde çok sayıda kurum ve kuruluşun bulunması anlamına gelecektir (Güler, 2021: 142). Bu nedenle ilke, "vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya 'devlet' (Etat) tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir" biçiminde de tanımlanmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2019: 75). Devlet tüzel kişiliği ise genellikle politikaları belirleyen başkent teşkilatı ile onları icra eden taşra teşkilatı biçiminde bölünür.

Salt merkezden yönetimin mümkün olmayışı ve ekonomik, idari, mali vb. açılardan mantıklı olmaması nedeniyle bu ilkeyi başka bir ilke tamamlar: yerinden yönetim ilkesi. "... [B]azı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesi"(Gözler ve Kaplan, 2019: 80) olarak özetlenebilecek yerinden yönetim ilkesi, merkezden örgütlenmesi mümkün veya verimli olmayan hizmetlerin, devlet tüzel kişiliği tarafından sınırları çizilerek, yine devlet tüzel kişiliği tarafından (kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla) kurulan başka tüzel kişiliklere (diğer kamu tüzel kişilerine) gördürülmesi, diğer kamu tüzel kişiliklerinin belli hizmetleri sağlamakla görevli ve yetkili hale getirilmesidir. 1982 Anayasasının 123. maddesi tam da bu iki ilkeyi düzenlemektedir:

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

<sup>2</sup> Bu ilke merkezden yönetim 'usulü' olarak kullanılıyor olsa da çalışmada Anayasadaki hali tercih edildi. Kamu örgütlenmesine dair tümleşik örgütlenme modeli ve dalgalar halinde bu yapıdan uzaklaşmaya odaklanan önemli bir çalışma için (bkz. Karasu, 2004)

Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

Maddede bahsettiğimiz ilkelere atf yapılmaktadır. Kamu tüzel kişilikleri, merkeziyetçilik bağlamında ulusal egemenliği temsil mekanizmasıyla kullanan parlamento ve Cumhurbaşkanlığı tarafından kurulabilmektedir.

Bu iki ilkeye göre örgütlenen teşkilat, merkezden yönetim ve yerinden yönetimlerin eşgüdümü çalışmaları, aynı zamanda asli ilke olan merkeziyetçiliğe uygun olarak devlet tüzel kişiliği dışındaki özneler olan kamu tüzel kişiliklerinin denetlenmesini mümkün kılacak kimi başka ilke ve araçlara da ihtiyaç duyar. Anayasadaki ifadesiyle idarenin bütünlüğü ilkesi gereği yetki genişliği, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi gibi araçlar bunun için işletilmektedir. Bu araçlardan başka, idarenin örgütlenmesinde yerinden yönetim kuruluşları merkezden yönetimin vesayet adı verilen, hiyerarşik olmayan denetimi altındadırlar. Bu durum, kurum ve kuruluşların örgütlenmesine de yansımaktadır. Bu bağlamda konumuzla yakından ilgili olan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş “tip”leri, Türk kamu yönetimi açısından oldukça önemlidir. Buna rağmen kavramlar, eskiden öğrenilmiş halleriyle kullanılmakta ama idarenin kuruluşu ve görevlerinde bu kavramlar, kimi zaman düzenlemeyi hayata geçirenler tarafından ihmal edilebilmektedir veyahut yerinde kullanılmamaktadır.

Bağlı ve ilgili kuruluş kategorileri, bakanlıkları düzenleyen kanun hükmünde kararnamelerde (KHK) düzenlenmiş ve bu KHK, 3046 sayılı yasalaşmıştı<sup>3</sup>. 3046 sayılı yasa da bağlı ve ilgili kuruluşlar şöyle tanımlanmıştır:

Bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır [m. 10]...

İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu kuruluşların ilgili olduğu bakanlık bu Kanunun koyduğu usule göre belirlenir [m. 11]...

Yeni hükümet sistemine geçilirken, yapılan düzenlemelerle birlikte, bu tanımlayıcı madde kaldırılmıştır. İdareyi düzenleyen 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) (RG: 10.7.2018/30474) ise bağlı ve ilgili kuruluşlardan söz etse de uzmanları kavramları tanımlayıp kullanabiliyor olsalar da mevzuatta bu kuruluşların tanımını yapılmamaktadır (Zengin, 2019: 13-14):

Yeni sistemde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara ilişkin doğrudan 4 sayılı CK olmasına, bu kuruluşlar yasal düzenlemelerde sıklıkla geçmesine (Örneğin; 1 sayılı CK, md. 524) ve içeriği dönüştürülmüş 3046 sayılı Kanun’da bu kuruluşların Cumhurbaşkanlığına ve bakanlıklara ilgilendirilmelerine yönelik bir madde (19/A) bulunmasına rağmen bu kuruluşların tanımlarını içeren herhangi bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu kuruluşları tanımlayan ilgili maddelerinin neden mülga edildiği ve mülga edildikten sonra da yeni bir mevzuat düzenlemesinde yeniden ya da baştan neden tanımlanmadığı merak konusudur.

Hukuken tanımlanmasa bile bu kategori varlığını sürdürmektedir. Bağlı kuruluşlar, tanımdan da

<sup>3</sup> 3046 sayılı yasa yayımlanmadan (RG: 9.10.1984/18540) önce konuyla ilgili iki KHK çıkarılmıştır. 174 ve 202 sayılı KHK’ler, bu yasayla birlikte birleştirilmiş ve düzenlenmiştir. 3046 sayılı yasa hâlâ yürürlükte olsa bile başlığı dahi değiştirilmiş ve pek çok maddesi ilga edilmiştir. Kanunun adı ‘Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’ iken, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 41 inci maddesiyle “Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” biçiminde değiştirilmiştir. (https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3046&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, E: 21.03.2022).

anlaşılacağı üzere, bakanlıkların ana hizmetlerini<sup>4</sup> yürütmek üzere özel kanunla kurulan birimlerdir<sup>5</sup>. Yine anlaşılacağı üzere, mali yapısı farklılaştırılmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki bağlı kuruluşların bazıları kamu tüzel kişisi olarak organize edilerek, merkezi yönetimden görece uzaklaştırılmıştır. Böylece yerinden yönetim kategorisine dâhil edilmiş ve idari vesayet altında, bağlı olduğu bakanlığın denetimine tabi kılınmışlardır. Doğrudan kamu tüzel kişiliğine sahip olur denmediğine göre, bu bir zorunluluk değildir (Güler, 2021: 206) ve genel olarak bağlı kuruluşların merkezden yönetim ilkesine göre, yani devlet tüzel kişiliği içinde örgütlendiği söylenebilir. İlgili kuruluşlar ise açıkça yerinden yönetim olarak, yani devlet tüzel kişiliği dışına çıkarılarak organize edilmiştir. Özel kanun veya statü ile kurulan bu örgütler, iktisadi devlet teşekkülü, kamu iktisadi kuruluşu, bunlara bağlı işletmeler gibi, devlet örgütlenmesi dışında, iktisadi ve ticari faaliyette bulunan birimler olarak örgütlenmişlerdir. Bunlardan başka kültürel, sosyal, akademik alanlarda faaliyette bulunan başka ilgili kuruluşlar da bulunmaktadır.

Andığımız bu iki kategorinin tanımı şu anda bulunmamaktadır; ancak tanımı olmasa bile bu örgüt tipine atıf yapılmaktadır. Gerek literatürde gerek mevzuatta ve içtihatla, bağlı ve ilgili kuruluşların tanımlanmasında bir uzlaşma söz konusudur. Tanımı uzunca süre hukuken sorunlu görülen ve tartışılan bir diğer örgüt tipi ise ilişkili kuruluşlardır. Bağlı ve ilgili kuruluşlar 3046 sayılı yasada düzenlenip, uzunca süre tanımını korumuşken ilişkili kuruluş böyle olmamıştır. 3046 sayılı yasada ilişkili kuruluş kategorisi öngörülmemiştir. İlişkili kuruluş ifadesi ise doğuşundan itibaren tartışılmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar için kimi kanunlarda ilgili kimilerinde ilişkili olma statüsüne atıf yapılmıştır. İlişkili kuruluş kategorisi, kimi görüşlere göre bağlı veya ilgili kuruluş dışında bir örgüt kurma amacıyla pratik bir formülasyon olarak yaratılmıştır; ilişkili kuruluş kavramıyla merkezi idare içinde yer alması ancak bağlı veya ilgili olmaması sağlanmıştır (Tan, 2002: 17). Eserde bahsedilen kurum Rekabet Kurulu olup, ilgili düzenleme 1994 tarihidir (bkz. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, RG: 13.12.1994/22140, m. 20). Bazı bağımsız idari otoritelerin ilgili bazılarının ilişkili olması dikkat çekicidir (Tan, 2002). Bu belirsizlik bir süre sürmüş, kavram kullanılmış ama tanımlanmamıştır. Kavram, tanımına, düzenleyici ve denetleyici kurullara dair hazırlanan; ama yasalasmayan bir kanun tasarısında<sup>6</sup> ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)<sup>7</sup> olarak bilinen düzenlenmenin ortaya çıkış sürecinde kavuşacaktır<sup>8</sup>. Tasarı gerekçesinde konunun KYTK’de düzenlenmesi gerektiği; ancak düzenleyici kuruluşlar için ayrı bir düzenlemeye de ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Kanun tasarısında Kurum “kanunla kurulan, kuruluş kanunları ile belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan, idari ve malî özerkliği haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumu” ... ifade etmektedir (m. 3/a). Tasarıda tanımlanan kavramlardan biri de “ilişkili bakanlık”tır. Kavram “düzenleyici ve denetleyici kurumların Bakanlar Kurulu ile ilişkilerine aracılık etmek ve bu Kanun çerçevesinde belirlenen yetkileri kullanmak üzere kurumun kuruluş kanununda öngörülen bakanlığı...” ifade etmektedir (m. 3/c)<sup>9</sup>. Düzenleme bazı belirsizlikleri ortadan kaldıracak

<sup>4</sup> Bakanlıkların ana hizmetleri ifadesi de yine 3046 sayılı yasada var olan bir ayrıma denk düşmektedir. 3046 sayılı, bakanlık merkez teşkilatını, ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma denetim birimleri olarak kategorilendirmekteydi. Bu kategorizasyon, 2011 yılında bakanlıkların teşkilatlarını düzenleyen kanun hükmünde kararnamele kısmen ve daha sonra başkanlık sistemine geçişle tamamen kaldırılmıştır bkz. (Dik, 2017: 179 vd.).

<sup>5</sup> Kadük olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kamuoyunda kısaca Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) olarak bilinmektedir. Bu düzenlemede, bağlı kuruluşlar ayrıntılı düzenlenmiştir: “Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır.” Bu maddedeki tanım da işlevseldir. Bkz. 24.madde, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, E: 21.04.2022.

<sup>6</sup> KYTK’nin kabul tarihi 15 Temmuz 2004 iken bahsettiğimiz bu kanun tasarısının TBMM’ye gönderilmesi 12 Temmuz 2004’tür. Çok yakın tarihli iki düzenleme de icra edilememiştir. Kanun tasarısı için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0866.pdf> (E: 21.04.2022).

<sup>7</sup> Kadük olan düzenleme için bkz: 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, E: 21.04.2022.

<sup>8</sup> KYTK’nin geri gönderilme gerekçesine şu bağlantıdan erişilebilir: <https://www.tcgb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html>, E: 21.04.2022

<sup>9</sup> Tasarıyla ilgili bir değerlendirme için bkz. (Yücel, 2005: 137).

potansiyele sahip olarak değerlendirilse de (Yücel, 2005: 137) yasalaşmamıştır.

KYTK, Türk kamu yönetimi açısından önemli bir kırılma anına denk düşmektedir. 2000 sonrasında adım adım gerçekleşen neoliberal dönüşümün önemli uğraklarından biri olarak; genel idare, mali yönetim ve personel yönetiminde köklü bir dönüşüm istencine denk düşen düzenleme, tasarı halindeyken uzunca tartışılmış, kanunlaştıktan sonra ise Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Ancak tekrar yasalaşamamış ve sürecin sonunda kadük olmuştur. İlişkili kuruluş, kadük olan bu kanundan sonra tanımlanmamış, ifade, tanımlanmadan kullanılmaya devam edilmiştir.

KYTK'de ilişkili kuruluş şöyle tanımlanmaktaydı<sup>10</sup>: “İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır.” Tanımdan da anlaşılacağı üzere ilişkili kuruluş kategorisi temel olarak düzenleyici ve denetleyici faaliyetler yürüten kuruluşları içeren bir kategoridir. Bilindiği gibi bu kuruluşlar, ağırlıklı olarak tüzel kişiliğe sahip olacak biçimde organize edilmişlerdir. Ancak Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde, bu kuruluşlarda olduğu gibi, hükümetin denetiminin görece dışında, özerk diyebileceğimiz bir kategori bulunmadığından ayrı bir statü yaratılmıştır. Ortaya çıkışından itibaren ayrık olan ve Türk kamu yönetimindeki yeri sıklıkla tartışılan bu yapılar; anlayış, faaliyet alanları, kararlarının önemi, üyelerinin güvenceleri, kurumların değerlendirilmesini güçleştirmekte, bakanlıklarla ilişkilendirilmeleri de mali gerekçelerle açıklanmaktadır (Al, 2004: 191–192). Bu örgüt kategorisi için ‘merkezi devletten bağımsız olmaları gerektiğinden dolayı yaratılmıştır’ argümanından söz edilse de hukuk ve yönetim tekniği açısından bu bağımsızlığın gerekçelendirilemediği de ifade edilmektedir. Bu haliyle idarenin bütünlüğü ilkesine de aykırı olacak biçimde örgütlenmişlerdir, denebilir (Güler, 2021: 238–239).

Yeni hükümet sisteminde kurum ve kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilişkisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamele ve Cumhurbaşkanlığı genelgeleriyle düzenlenmektedir<sup>11</sup>. 2018'de yayımlanan 1 ve 2 numaralı Cumhurbaşkanlığı genelgeleri<sup>12</sup> kimi bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların başını düzenlemiştir. 4 numaralı CBK ise “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” başlığını taşımaktadır. Koordine kuruluşlar arasında sayılan kuruluşların bir kısmı 4 numaralı CBK ile düzenlenmiş, bazıları yasalara dayanılarak organize edilmiştir. Bu düzenlemelerde kullanılıyor olsa bile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş terimleri tanımlanmış değildir. Her nasıl olursa olsun bu haliyle, Türk kamu yönetimi örgütlenmesi içinde, alışılmış, hukuksal manada bir dönem tanımlanmış, sonradan tanımlı ilga edilmiş veya kadük olmuş olsa bile kurumların, uzmanların ve akademisyenlerin hafızalarında yerleşmiş üç kategoriden söz edilebilir: bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar. Bu üç kategorinin dışında, devlet örgütlenmesinin temel sanal rehberi olarak görebileceğimiz, Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi KAYSİS'e (kaysis.gov.tr) bakanlar ise başka bir kategori olarak ‘koordine kuruluş’ kategorisini göreceklerdir. Çalışmanın geri kalanında bu kategori üzerinde durulmuştur.

### 3. Fiili Bir Kategori Olarak Koordine Kuruluş

Yukarıda anılan üç kategoriye ilaveten KAYSİS sayfasında kimi kurumlar için koordine kuruluş tanımlaması yapılmıştır. İlgili sayfanın temel özelliği, Cumhurbaşkanlığından başlayıp tüm bakanlıkların isimlerinin yanı sıra, bakanlıkların temel birimlerinin, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının ve koordine kuruluşların listesi çıkmaktadır. İlgili kurum veya kuruluşa tıkladığınızda ise ayrıntılı bilgiler, kurumun internet sayfası, mevzuatı gibi farklı bilgiler de açılmaktadır. Bu kısımdan başka, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının statülerine göre düzenlendiği bir sayfası daha bulunmaktadır

<sup>10</sup> Kanunun kabul edildiği genel kuruldaki son halinin 26. maddesinden alınmıştır.

<sup>11</sup> Yeni hükümet sisteminde meydana gelen değişiklikler ve idari yapının genel görünümü için pek çok eserden yararlanılabilir; örneğin (bkz. Ataay, 2017; Güler, 2021; Gözler ve Kaplan, 2019; Polatoğlu, 2017; Turan, 2018; Zengin, 2019)

<sup>12</sup> 2018/1 ve 2018/2 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ile İlgili” Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri, RG: 15.7.2018/30479 ve RG: 24.7.2018/30488.

([https://www.kaysis.gov.tr/Devlet\\_Teskilat\\_statulere\\_gore](https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_statulere_gore), E. 20.04.2022). İlgili sayfada statülerine göre yedi kuruluş tipi sayılmaktadır:

**Tablo 1:** KAYSİS'te Kuruluş Tipleri

Kuruluş Tipi	Birim sayısı
Ana Kurum ve Kuruluşlar	1902
Taşra Teşkilatı	107574
Yurtdışı Teşkilatı	1237
Merkez Teşkilatı İç Birimleri	93015
Taşra Teşkilatı İç Birimleri	40487
Yurtdışı Teşkilatı İç Birimleri	26
Alt Kurum/Kuruluşlar	2924

Koordine kuruluş statüsünde sayılanlar, bu tiyolojiir içinde ana kurum ve kuruluşlar başlığında yer almaktadır. Ana kurum ve kuruluşlar kategorisi 15 alt kategori içermekte, liste TBMM Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar... biçiminde uzamaktadır.

Bu kısımda yer alan koordine kuruluşlar ise 4 alt kategoriye ayrılmış ve örgütlenme tarzlarına göre Başkanlıklar, Genel Müdürlükler, Genel Sekreterlikler ve Müdürlükler biçiminde tasnif edilmişlerdir. Toplamda 64 kuruluş, koordine kuruluş olarak kabul edilmiştir. Genele bakıldığında çok bir ağırlık taşımıyor olsa da bu kategorideki kuruluşları incelemek gerekmektedir. Zira bu kategori, hukuken kurulmadığına göre fiili olarak yaratılmıştır, diyebiliriz.

**Tablo 2:** Koordine Kuruluşlara Ait Alt Kategoriler

Alt kategoriler	Birim sayısı
Genel Sekreterlikler	28
Genel Müdürlükler	19
Başkanlıklar	15
Müdürlükler	2
Toplam	64

Alanyazında konuyu ayrıntılı olarak ele alan bir çalışmaya denk gelinememiştir. Konuya değinen kaynak ise yok denecek kadar azdır. Eserinin yeni basımında koordine kuruluş kategorisinden söz eden Güler'e göre (2021: 238) KAYSİS'te, hukuksal dayanak olmadan tanımlanan bir kategori yaratılmış, bu kategori yaratılırken takip edilen ölçütler net olarak belirtilmemiş, "hangi hukuksal, yönetsel, mali, özellikleri aradığı" tanımlanmamıştır.

Bu belirsizliğe paralel olarak yine arama motorlarıyla yapılan anahtar kelime taramasında Emrah Topçu tarafından hazırlanan 15 sayfalık bir metne denk gelinmektedir (Topçu, 2017). Kaysis.gov.tr üzerinden erişilen alışma "Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Devlet Teşkilat Yapısı" başlığını taşımaktadır. İlk olarak Nisan 2016'da hazırlandığı belirtilen alışma, Kasım 2017'de güncellenmiş görünmektedir; daha sonra, yeni hükümet sistemindeki değişikliklere göre güncelleneceğini söylenmektedir.

Topçu'nun yazısına bakıldığında koordine kuruluş tanımının nasıl türetildiği görülecektir. Topçu'ya göre (2017: 5):

Burada; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş sınıflandırmasına girmeyen kuruluşlara karşılıklı ilişkilerinin niteliği nedeniyle koordine (eş güdümlü) kuruluş denilmesi resmi bir görüş değil sadece bir öneridir. Bu tür kuruluşları bir isim çatısı altına almak öncelikli amaçtır. Zaman içinde literatürdeki gelişmelere bağlı olarak, kavramın isminde güncelleme yapılabilir.

Anlaşılan o ki literatür konuya eğilmemiş, bahsedilen güncelleme de yapılmamıştır. Nihayetinde kategori varlığını sürdürmektedir. Zamanla da genişleyerek kullanılacağı tahmin edilebilir; zira yeni hükümet sistemi, parlamenter sistemin aksine, yürütmenin organizasyonu açısından daha esnek niteliktedir. Bahsedilen kategori işlevsel olabilir mi? Yoksa yapılan aslında yerleri kabul edilmiş örgütlerin yeniden bu kategori altında toplulaştırılması mı? Buradaki sorun bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş kategorilerine girmeyecek nitelikte kuruluşların tasnif edileceği yeni bir kategori kurulmasıdır. Mevzuatla düzenlenmemiş veyahut tanımlanmasa bile mevzuatta atıf yapılan kategoriler dışında kategoriler kurmanın, yeni sınıflar yaratmanın birkaç sorunlu tarafı olduğu iddia edilebilir. Öncelikle yaratılan kategorilerin neden o şekilde kurgulandığının ölçütleri olması gerekir ki benzer kurumlar benzer kümelerle dâhil edilebilsin. İkincisi, bu tip kategoriler yaratmanın olumsuz yansımaları olabilir, Türk kamu yönetimi kategorilerine sokulamayan birimler topluca aynı kategoriye dâhil edilmeye başlayınca kategorinin 'şişkinleşmesi' gibi olumsuz bir sonuç doğabilir. Son olarak, hizmet yönünden yerinden yönetim kategorisi kendi başına farklı nitelikte kamu tüzel kişiliğine sahip pek çok kuruluşun bir arada anıldığı, toplulaştırıldığı bir kategori olarak tasarlanmıştır. Aşağıda takip edileceği üzere, aslında koordine kuruluş olarak anılan kuruluşların pek çoğu bu kategori altında yer alabilir. Öyleyse yeni bir kategori kurup istisnai örgütlenme tarzlarını o kategoriye dâhil etmek, kendi başına karmaşıklığı gidermekte işlevsel değildir. Burada yapılması gereken bu sınıflara uymayan kurumları farklı bir kavramla sınıflamaktır; örneğin a-tipik kuruluşlar, istisnai kuruluşlar gibi bir isimlendirme kullanılabilir. Aşağıda inceleneceği üzere, sayıca çok olmayan a-tipik örgütlenmeler için bir kategori yaratmak gereksiz görünmektedir.

Yukarıda tablodan görüleceği üzere, koordine kuruluş kategorisi altında 64 kuruluş/birim yer almaktadır. İlk bakışta birkaç önemli konu dikkat çekmektedir. Öncelikle bu kategori altında yer alan pek çok kuruluş, alanyazında, konuları açısından tartışmalı ve a-tipik/istisnai olarak kabul edilmiş; ama bir şekilde bir kategori altında ele alınmakta olan kuruluşlardır. Aşağıda ayrıntısıyla üzerinde durulacağı üzere kalkınma ajansları veyahut kimi üst kuruluşlar böyledir. Bazı kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlı veya ilgili olarak düzenlenmiş görünmektedir ki bu onları koordine kuruluş kategorisine dâhil etmeye gerek olmadığını göstermektedir. Yukarıdaki alıntıda da belirtildiği üzere, bu durum KAYSİS'teki bilgi ve kategorilerin güncellenmediğini düşündürmektedir. Gerçekten istisnai niteliğiyle öne çıkan veya tarihsel olarak özgün bir örgütlenişe sahip olan kurumları ise bir kategori altında toplulaştırmak, mümkün de değildir. Aşağıda, mevzubahis kurumlar KAYSİS'te öngörülen sistematığe göre gruplandırılarak incelenmiştir. Literatürde yerleşmiş olanlara değil istisnai niteliktekilere odaklanılmaya çalışılmıştır.

### 3.1. Genel Sekreterlik Olarak Örgütlenen Koordine Kuruluşlar

Koordine kuruluşlar olarak anılan kuruluşların içinde yer alan genel sekreterlik alt kategorisindeki 28 kuruluşun 26'sı kalkınma ajansıdır. Kalkınma ajansları hakkında kamu yönetimindeki pozisyonları itibarıyla uzun tartışmalar olsa bile, alanyazın, bu örgütlenme tarzını sapma veya ara kurum olarak nitelenmiştir. Kalkınma ajanslarının yeri tartışmalı veya a-tipik olsa bile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları kategorisi altında ayrı ve istisnai bir 'torba' kategori olarak ele alınabilir. Aslında sisteme sonradan dâhil edildiği için ve mevcut teşkilat yapısıyla uyum olmadığından dolayı, bir istisna veya sapma olarak şerh düşülerek kavranabilir. Örneğin Kavruk'a göre (2009: 56) bu yapılar "idare, kurum, kuruluş, genel müdürlük, başkanlık gibi kamu örgütlenmeleri şeklinde kurulmadığı ve bu statüde yapılandırılmadıkları için adı ajanstır. İthal örgütlerdir...". AB ülkelerindeki bölgesel kalkınma ajanslarının Türkiye'ye uyarlanmasıyla ortaya çıkmıştır ve "nevi şahsına münhasır" yapılardır (Kavruk,



2009: 62)<sup>13</sup>. Nitekim bu örgütlerin incelendiği çalışmalarda örgütlerin yerleri hukuksal açıdan net olarak saptanamamıştır. Ancak kamu gücü ve ayrıcalığı kullanma, bütçesinin ayrı oluşu, personel rejimi, malların yönetimi gibi farklı açılar itibarıyla ajansların kamu tüzel kişiliği olarak görülmesi gerektiği ifade edilmiştir (Eroğlu ve Kum, 2010).

Bakanlıklarla ilişkileri açısından değerlendirildiğindeyse ajansların, bakanlıklar tarafından vesayet denetimine tabi oldukları görülecektir. 1 numaralı CBK, kalkınma ajanslarının ve bölge kalkınma idaresi başkanlıklarının eşgüdümlemesini ve denetlenmesini Sanayi ve Ticaret Bakanlığının görevleri arasında saymıştır<sup>14</sup>. Yine aynı düzenlemede bakanlığın ana hizmet birimlerinden biri olarak örgütlenen “Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü” doğrudan ajanslarla ilgili görevler üstlenmiştir. Yine 4 numaralı CBK’ye<sup>15</sup> göre (m. 187) ajansların çalışma planlarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanması, ilişkilerinin bir göstergesidir. İstisnai nitelikte de olsa teşkilat yapısına dair literatürde yerleşmiş olan bu örgüt tipini başka bir yerde koordine kuruluş adıyla yeniden ele almak, tartışmalara bir katkı sağlamaktan uzak olacaktır kanaatindeyiz.

Genel sekreterlik alt kategorisindeki 28 kuruluşun geri kalan ikisi, yine ajans tipi örgütlenmedir diyebiliriz; ancak bunlar kalkınma ajansı yapılanmasından uzaktırlar: “EXPO 2016 Antalya Ajansı” ve “Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı”. EXPO 2016 Antalya Ajansı, 6358 sayılı EXPO 2016 Antalya Kanunu ile, 2012’de kurulan bir kuruluştur (RG: 10.11.2012/28463). Kanun, ajansı şöyle tanımlamaktadır (m. 3):

...EXPO 2016 Antalya organizasyonuna yönelik faaliyetleri yürütmek üzere, bu Kanunda yer alan düzenlemeler dışında özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz ve merkezi Antalya’da bulunan EXPO 2016 Antalya Ajansı kurulmuştur.

(2) Ajans; Yönetim Kurulu, EXPO Konseyi, Genel Sekreterlik ve Ofisten oluşur.

(3) Ajans birimlerinin çalışma usul ve esasları Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Bakıldığında, tüzel kişiliğe sahip olarak kurulan ajans, doğrudan bakanlıkla ilgili olarak kurulmamış olsa bile ajansın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliğe göre çalışacağı öngörülmüştür. Yapının yönetim kurulu yine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı başkanlığında, vali, bazı bakanlık bürokratları, ticaret ve sanayi ile ziraat odası başkanından oluşmaktadır:

Bakan başkanlığında, Antalya Valisi, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı, Bakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığında en az genel müdür seviyesinde birer temsilci, Antalya Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı ile Antalya Ziraat Odası Başkanı olmak üzere dokuz üyeden oluşur.

Bu doğrultuda, teşkilat yapısından dahi diğer ajanslara benzer bir formatta kurulduğunu ve Türk kamu yönetimi sistemine yabancı olsa da ajans kategorisi altında değerlendirilebileceğini söyleyebiliriz. Genel sekreterlik olarak örgütlenmiş benzer bir kuruluş ise “Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı”dır. Bu ajans da EXPO 2016 Antalya Ajansı gibi kanunla düzenlenmiş ve yine bir organizasyon çerçevesinde görevli kılınmıştır. 6303 sayılı Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Hakkında Kanun (RG: 18.5.2012/28296), örgüte tüzel kişilik vermektedir. Örgütün kuruluş amacı olarak Eskişehir’i 2013 yılı için Türk Dünyası Kültür Başkenti olarak hazırlamaktır (m. 1):

Eskişehir’i 2013 yılı Türk Dünyası Kültür Başkenti olarak hazırlamak, bu amaçla 2013 yılında

<sup>13</sup> Konuyla ilgili başka kaynaklar da bu yapıyı nitelermekte zorlanmışlardır (bkz. Eroğlu ve Kum, 2010; Karasu, 2009; Övgün, 2017; Öztürk ve Çolakoğlu, 2015)

<sup>14</sup> Bkz 1 no’lu CBK, m. 385/ş: Kalkınma ajanslarının ve bölge kalkınma idaresi başkanlıklarının koordinasyonunu sağlamak, bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve denetimlerini yapmak....

<sup>15</sup> Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 17.7.2018/30479)

yapılacak etkinlikleri planlamak ve yönetmek, kamu ve sivil kurum ve kuruluşların yapacakları çalışmalarda koordinasyonu sağlamak üzere, bu Kanunda yer alan düzenlemeler dışında özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz ve merkezi Eskişehir’de olan Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı (Ajans) kurulmuştur.

Ajans’ın organları olarak Koordinasyon Kurulu, Danışma Kurulu, Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterlik sayılsa da bunların kimlerden oluşacağı Kanun’da düzenlenmemiş, görevleri belirtilmemiştir.

Bu alt kategoriye genel olarak bakıldığında; neredeyse tamamının ajans olarak organize olduğu, sistemde ayrıksı bir konumları olsa bile ajans başlığıyla hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları altında sayılabileceği görülmektedir. Bu nedenle örgütlenme mantığı açısından değerlendirildiğinde, koordine kuruluş kategorisinden çıkarılması gerekmektedir. Bu alt kategoride bulunmayan; ama ajans niteliğinde görünen İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu Başkanlığı (İOOHDKB) da benzer durumdadır. Bu üç örgüt istisnai nitelikte görünse de ajans kategorisi altında konumlandırılabilir. Geri kalan kalkınma ajansları ise literatürde artık hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer verilen birimlerdir. Bu birimler için ayrıca bir kategori yaratmaktansa geleneksel örgütlenmeden kopuş olarak görülebilir ve ajans tipi örgütlenme olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında sayılabilir. Böylelikle koordine kuruluş kategorisinin neredeyse yarısı bu kategoriden çıkarılabilecektir. Bu durumda bahsi geçen kategorinin aslında işlevsiz olduğu iddia edilebilir.

### 3.2. Genel Müdürlük Olarak Örgütlenen Koordine Kuruluşlar

KAYSİS’te genel müdürlük olarak örgütlenen kuruluşlara baktığımızda bunların pek çoğunun iktisadi kamu kurumu statüsünde olduğu ve bir kısmının şirket formunda örgütlendirildiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, bu alt kategorideki pek çok kuruluş zaten hali hazırda hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu kategorisi altındaki kamu iktisadi kuruluşudur. Bu kuruluşların temel özellikleri ise, her ne kadar özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyette bulunuyor olsalar bile kamu gücü ve ayrıcalıkları kullanan, bakanlıkların vesayet denetimi altında yer alan birer ilgili kuruluş vasfına sahip olmalarıdır. Bu nedenle, benzer örgütleri ayrı bir kategori altında ele almaya gerek bulunmamaktadır. Bu alt-kategoriden görüleceği üzere (bkz. Ek-1) Vakıfbank, Ziraat Bankası, Halk Bankası ve onlara bağlı katılım bankaları, özetle kamu bankaları olarak bilinen örgütlerin yeri, istisnai olarak düzenlenmiş olsalar bile geleneksel olarak, geçirdikleri pek çok değişikliğe ve özelleştirme süreçlerine rağmen; yönetsel açıdan ilgili kuruluşlar olarak görülebilir. Zira bu kuruluşlar, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesinde<sup>16</sup> de Hazine ve Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşları olarak düzenlenmişlerdir. Benzer şekilde Türkiye İhracat ve Kredi Bankası (Türk EXIMBANK) da Ticaret Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. Türksat, Anadolu Ajansı, TCDD Taşımacılık A.Ş., PTT A.Ş. gibi kuruluşlar da öyledir. Burada ayrıksı görünen Basın İlan Kurumu Genel Müdürlüğü, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü ve Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü dışında gösterilen tüm genel müdürlükler bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu nedenle, bu dört kuruluş dışındakiler için ayrıca bir kategori yaratmaya gerek yoktur. Bu alt kategorideki 19 genel müdürlüğün dördü haricindekileri koordineli kuruluş kategorisine dâhil etmeye gerek bulunmamaktadır. Zira alanyazında yerleşik bir kategori altında değerlendirilmektedirler.

Basın İlan Kurumu, Türk kamu yönetimine 27 Mayıs darbesinden sonraki süreçte, hemen 1961’de girmiştir. 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun’la kurulan örgüt (RG: 9.1.1961/10702) özgün bir yapıya sahiptir. Kurum kamu tüzel kişiliğine sahiptir (m.1), karar organı bir kuruldandır.

<sup>16</sup> Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri, RG: 15.7.2018/30479. Bu genelgede yer alan kurum ve kuruluşların bağlı, ilgili veya ilişkili olup olmadıkları ayrıca belirtilmemiştir. Buna rağmen düzenleyici ve denetleyici kuruluşları ilişkili, diğerlerini statüsüne göre bağlı ve ilgili olarak ayırt etmek mümkündür.

Kurul, idareye katılmayı kabul eden dergi ve gazete sahiplerinden<sup>17</sup>, artık Cumhurbaşkanınca atanacak üyelerden ve farklı fakültelerin dekan ve öğretim üyelerinden, ticaret ve sanayi odalarından, TRT'den ve başka pek çok kurum ve kuruluştan gelen 36 üyeden müteşekkildir.

Bu haliyle kendine has bir örgütlenmesi olan bu yapının, bakanlıklarla olan ilişkisi çizilmemiştir. Bunda, kurum ve kuruluşların bakanlıklarla münasebetini düzenleyen 3046 sayılı yasadaki önce çıkmış olmasının da payı olmalıdır. Kurum bu durum nedeniyle KAYSİS'te koordine kuruluş başlığı altında organize edilmiştir. Buna ilaveten, Kurumun bir şekilde ilişkilendirileceği bakanlık da bulunmadığından, KAYSİS'te ancak bakanlıklarla ilişkisi tamamen belirsiz olan diğer kurum ve kuruluşlar başlığı altında kendine yer bulabilmiştir<sup>18</sup>.

Bu alt kategoride ele alacağımız diğer kuruluş Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Genel Müdürlüğü'dür (TSKGVGM). Genel Müdürlük, bir vakıf formundadır; Türk kamu yönetiminde vakıf formunda bulunan istisnai birimlerden söz edilebilir ve zaten idari yapıdaki yerleri belirsizdir. 3388 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu ile (RG: 25.6.1987/19498) kurulan Vakfın amacı, Kanun'un birinci maddesine göre "milli harp sanayimizin geliştirilmesi, yeni harp sanayi dallarının kurulması, harp silah araç ve gereçlerinin satın alınması suretiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin savaş gücünün artırılmasına katkıda bulunmak"tır. 2. madde ise vakfın kurucularını "Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2'nci Başkanı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı ve Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı" olarak sıralamaktadır. Anlaşılacağı üzere, Vakfın kamu yönetimi ve savunma politikasıyla doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Vakfın mütevelli heyeti "Cumhurbaşkanı başkanlığında, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Savunma Sanayii Başkanından oluşur" (m.2/A). TSKGVGM pek çok kamu ayrıcalığından yararlanmakta olan, organları Cumhurbaşkanı ve yardımcısını, bakanı içeren ayrıksı, melez bir yapı olarak nitelendirilebilir. Şu anki Yönetim Kurulu Savunma Sanayii Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Sanayi ve Teknoloji Bakan Yardımcısı, Emekli Orgeneral ve eski Gümrük ve Ticaret Bakanından oluşmaktadır. Organlarında yer alan isimlerden de anlaşılacağı üzere, alelade bir vakıf olarak örgütlenmeyen TSKGVGM, görevleri ve faaliyetleri itibarıyla da bir kamu kuruluşu görünümündedir. Organlarında görev alanlara bakıldığında, asli irtibatının Savunma Bakanlığı veya Cumhurbaşkanlığı ile olduğu düşünülebilir. Bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş kategorilerinin hiçbirine girmediği açıktır. Bu nedenle de koordine kuruluş kategorisi altında ele alınmış olmalıdır. Bu durum başka vakıflar için de geçerlidir. Ele alınan Türk Maarif Vakfı ve Yunus Emre Vakıfları da benzer formdadır. Bu tür örgütlenmeleri melez veya yarı kamusal örgütlenmeler olarak niteleyebiliriz.

Ele alacağımız kuruluşlardan biri de Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü'dür (Kısaca TRT olarak kullanılabilir). TRT kuruluşu itibarıyla kökeni eskiye giden bir kamu tüzel kişiliğidir. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'nca (RG: 14.11.1983/18221-2.mükerrer) düzenlenen genel müdürlük Anayasa'nın 133. maddesine göre örgütlenmektedir. İlgili maddede yer alan, "Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören

<sup>17</sup> Düzenlenişi itibarıyla de özgün bir yapıya sahiptir. Örneğin gazete ve dergi temsilcileri, tiraj ve coğrafya esaslı belirlenmektedir. Kanun ilgili hususu şöyle düzenlemiştir (m.5):

"a) Kurumun idaresine katılmayı kabul eden gazete ve dergi sahiplerinin kendi aralarında seçecekleri; satışı 100 binin üzerinde olanlardan 1, satışı 99 999-50 bin arasında olanlardan 1, satışı 49 999 – 10 bin arasında olanlardan 1, satışı 10 binin altında olanlardan 1, İstanbul, Ankara, İzmir dışında kalan Anadolu gazete sahiplerinden 3, en çok üyeye sahip gazeteciler sendikasıdan 2, İstanbul, Ankara ve İzmir'deki en fazla sarı basın kartlı üyeye sahip gazeteci derneklerinden 1'er olmak üzere toplam olarak 12 temsilci,

b) (Değişik: 2/7/2018-KHK-703/162 md.) Cumhurbaşkanınca görevlendirilecek 12 temsilci,

c) İstanbul, Ankara ve Ege Üniversiteleri Hukuk Fakülteleri ile Ankara Üniversiteleri Siyasal Bilgiler Fakültesinden 1'er, İstanbul, Ankara ve Ege Üniversitelerinden Basın Yayınıla ilgili eğitim yapan yüksekokul yada enstitülerden 1'er öğretim üyesi, ticaret siciline kayıtlı ilan üreticilerinden 1, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden 1, Türkiye Barolar Birliğinden 1, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünden (TRT) 1, Anadolu Ajansı T.A.O.'dan 1, olmak üzere toplam olarak 12 temsilci.

Böylece 36 (1) üyeden oluşur."

<sup>18</sup> Aynı yerde yer alan diğer kuruluş ise, andığımız, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'dir (Bkz. kaysis.gov.tr).

haber ajanslarının özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı esastır” ifadesi, TRT’nin bir kamu tüzel kişiliği olarak organize edilmesini emretmektedir<sup>19</sup>. Kurum 4 numaralı CBK’de düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre “Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu ilişkili kuruluştur” (m. 533/3.) TRT’nin açıkça ilişkili kuruluş olarak düzenlenmesi ilginçtir. TRT pek çok kaynakta ilgili kuruluş veya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak verilmektedir (bkz. Gözler ve Kaplan, 2016; Günday, 2003). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nda (RG: 24.12.2003/25326) III sayılı cetvelde gösterilen üst kurullar arasında yer almamasına ve kadük olan KYTK’deki tanıma uymamasına rağmen; ilişkili kuruluş olarak örgütlenmiştir. Konumuz açısından bakıldığında, ilgili veya ilişkili kuruluş olması koordine kuruluş ‘statü’sünün altında ele alınmasına gerek bırakmamaktadır. Üstelik 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle<sup>20</sup> Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bu nedenle de ayrıca koordine kuruluş kategorisinde yer almasına gerek bulunmamaktadır.

Ele alınacak son genel müdürlük Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü’dür. Kooperatiflerin kamusal niteliği açık olmakla beraber, kamu yönetimi içindeki yerleri net değildir. Tarım kredi kooperatifleri özel hukuk hükümlerine göre etkinlikte bulunuyor olsalar da devletle olan ilişkileri gereği, özellikle Tarım Bakanlığı ile daha alakalıdır denebilir. Kanunla düzenlenmeleri, kamu gücü ve ayrıcalıklarına sahip olmaları gibi özellikleri diğer özel kooperatiflerden ayrı bir yerde konumlanmalarını sağlamaktadır. Ancak doğrudan bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş olarak organize olmazlar, bu da kooperatiflerin kamu yönetimi açısından yönetsel durumu hakkında bir belirsizliğe neden olmaktadır.

Sonuç olarak bu alt kategori altında yer alan kuruluşların büyükçe bir kısmı, iktisadi kamu kurumudur. Kendine has örgütlenmelere sahip olsalar dahi neredeyse tamamı için hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları diyebiliriz. Zaten hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları farklı örgüt tarzlarını toplulaştırır, farklı alt kategorileri olan bir başlık olarak kullanılmaktadır. Diğerleri ise yine geleneksel örgütlenme tarzından sapma olarak niteleyebileceğimiz, kategorize etmenin mümkün olmadığı a-tipik örgütler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alt kategorideki pek çok kuruluş için de koordine kuruluş kategorisini işletmeye gerek yoktur.

### 3.3. Başkanlık Olarak Örgütlenen Koordine Kuruluşlar

KAYSİS’te yer alan koordine kuruluşların 15’i başkanlık statüsündedir. Diğer alt kategorilerle kıyaslandığında bir örneklik göstermekten daha uzak olan başkanlıklar arasında dikkat çeken ilk husus; bir kısmının üst kurul, diğer deyişle bağımsız idari otorite olmalarıdır.

Başkanlık alt kategorisinde yer alan kimi kuruluşlar koordineli statüde bulunmasına gerek olmayan örgütlerdir. Örneğin, T.C. Merkez Bankası, bağımsız bir kurum olarak organize edilmiş, idarenin bütünlüğü gereği Hazine ve Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak örgütlenmiştir. Anılan 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgesinde de böyle düzenlenmiştir. Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanlığı, aynı genelgede aynı bakanlıkla ilgili kuruluş olarak düzenlenmiştir<sup>21</sup>. Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu ise Adalet Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Kamu tüzel kişiliğine ilaveten kurumun özerkliği ve yayınlarının tarafsızlığı da emredilmiştir. Ancak bunun için gerekli düzenlemelerin yapılmadığına dair tartışmalar iletişim alanında baskındır. Bkz. (Hafızoğulları ve Tarakçıoğlu, 1998; Sungur, 2008)

<sup>20</sup> 2018/2 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi RG: 24.7.2018/30488.

<sup>21</sup> Bu örgütler, bakanlık sayfasında ilgili kuruluşlar arasında sayılmaktadır, bkz. <https://www.hmb.gov.tr/ilgili-kuruluslar>, E: 10.5.2022.

<sup>22</sup> 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu’na göre (RG: 20.4.2016/29690) Kurum, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haizdir; kanundaki ifadeyle “Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkili” olacaktır (m. 8/1). 2018/1 sayılı genelge, kanunun gösterdiği haliyle Kurum’u, Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirmiş olmalıdır. Ancak Bakanlık sayfasında kurum ilişkili değil ilgili kuruluş olarak düzenlenmiştir ki idare tekniği açısından doğru olanın bu olduğu kanaatindeyiz. Kuruluş, 5018 sayılı yasa özel bütçeli diğer idareler kısmında sayılmaktadır.

Bu kategoride yer alan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı (BDDK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı (RTÜK) ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı (SPK), ilişkili kuruluş olarak tanımlanan kuruluşlardır. Yukarıda değinildiği gibi KYTK sürecinde tanımlanan; ama yasanın kadük olması sonucunda ortadan kalkan ve tekrar tanımlanmayan bu kuruluş tipi alanyazında genel kabul görmüş ve ilişkili kuruluş veya bağımsız idari otorite olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında bir genel kategori olarak yer almıştır. Üstelik bu kuruluşlar 2018/1 ve 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı genelgelerinde de yer bulmuş ve Cumhurbaşkanlığı veya bir bakanlıkla irtibatlandırılmıştır<sup>23</sup>. Bu nedenle bu kuruluşların koordine kuruluş kategorisinde yer almasına gerek bulunmamaktadır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ise 5411 sayılı Bankacılık Yasası'nda (RG: 24.12.2003/25326) düzenlenmiştir. Fon, Kanun'un 111. maddesine kamu tüzel kişiliğini haizdir. Kanun'a göre "Fon, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu ile Başkanlıktan" oluşmaktadır. Kurul başkan ve üyelerini de doğrudan Cumhurbaşkanı atamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanlığıyla doğrudan irtibatlı olan bu örgüt, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde Cumhurbaşkanlığıyla irtibatlandırılmıştır. Ancak bağlı, ilgili veya ilişkili olup olmadığı ayrıca düzenlenmemiştir. Konuyla ilgili Anadolu Ajansı tarafından yapılan haberde, TMSF'nin andığımız genelgeyle Cumhurbaşkanlığının ilgili kuruluşu haline getirildiği bilgisi verilmektedir (Anadolu Ajansı, 15.05.2018).

Başkanlık olarak organize edilen bir diğer yapı da "İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu Başkanlığı"dır. Yukarıda anılan Antalya ve Eskişehir'deki etkinliklerle ilişkili kurulan ajans yapılarını andıran bu kuruluş yine ayrıksı bir birim olarak örgütlenmiş görünmektedir. 3796 sayılı İstanbul Kentinde Yapılacak Olimpiyat Oyunları Kanunu ile kurulan örgüt (RG: 5.5.1992/21219) Kanun'da şöyle tanımlanmaktadır (m. 3):

İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, Gençlik ve Spor Bakanının başkanlığında; Gençlik ve Spor Bakanının görevlendireceği üç yönetici üye, İstanbul Valisi, Dışişleri Bakanlığınca görevlendirilecek bir büyükelçi, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı ve görevlendireceği iki üye, Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi Başkanı ve görevlendireceği bir üye, Türkiye Milli Paralimpik Komitesi Başkanı ile Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi Genel Sekreteri olmak üzere toplam on üç üyeden oluşur.

Kurul özel hukuk hükümlerine tabi olup tüzelkişiliğe sahiptir<sup>24</sup>.

Bu yapı, özel hukuk hükümlere tabi olarak kurulsa bile tüzel kişiliğine<sup>25</sup> sahip ve kanunla kurulmuş bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak ele alınmalıdır. Bakanlıklarla ilişkisi açısından bakıldığında, yine bir bakanlıkla irtibatlandırılmış görünmektedir; çünkü Kurul, Gençlik ve Spor Bakanı başkanlığında kurulmuştur. Ancak Kurul'un Bakanlıklar, yerel yönetimler, mülki idare, Türkiye Milli Paralimpik Komitesi ve Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi gibi farklı bileşenlerden oluşan ayrıksı bir örgütlenmeye sahip olduğunun altı çizilebilir. Türk kamu yönetimi içinde çok sık rastlanan bir örgüt tipi değildir.

Bu alt kategoride yer alan kuruluşların ikisi vakıf statüsündedir. Vakıflar her ne kadar Türk yönetim geleneğinin önemli bir unsuru olsalar da modern örgütlenme içinde pek rastlanmamaktadır. Özet tanımla mal topluluğu olarak anılan vakıflar, söz konusu kamu yönetimi olunca geleneksel örgütlenmenin dışında veya ona yabancı bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel müdürlükler

<sup>23</sup> BDDK ve SPK, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili kılınmış; RTÜK ise Kültür ve Turizm Bakanlığıyla ilişkilendirilmiştir.

<sup>24</sup> KAYSİS'te yer alan bilgilere göre kurumun tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Ancak kanunda tüzel kişiliğe sahip olduğu düzenlenmiştir.

<sup>25</sup> Kanunda tüzel kişiliği ayrıca kamu tüzel kişiliği olarak belirtilmemiş olsa da Gözler ve Kaplan'ın ajanslar için yürüttükleri mantık burada da geçerli olmalıdır. Kanunla kurulan bir kuruluş olması ve her ne kadar işlerinde özel hukuk hükümlerine göre hareket etse bile kamu gücü ve ayrıcalığı kullanmalarından ötürü, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Krşl. Gözler ve Kaplan, 2016: 254).

başlığında incelenen bir diğer vakfa, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı'na ilaveten bu başlık altında iki vakıf daha yer almaktadır: Türkiye Maarif Vakfı ve Yunus Emre Vakfı.

Türkiye Maarif Vakfı 6721 sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanunu ile düzenlenmiştir (RG: 28.6.2016/29756). Kanunla kurulan bir vakıf olması, TSKGVGM gibi onu ayrıcalıklı bir statüye erdirmiş görünmektedir. Zaten vakfın kuruluş amacından da bu çıkarılabilmektedir. Yasada Vakfın kuruluş amacı şöyle düzenlenmiştir: (m. 1)

Yurt dışında insanlığın ortak birikim ve değerlerini esas alarak örgün ve yaygın eğitim hizmetleri vermek ve geliştirmek amacıyla okul öncesi eğitimden üniversite eğitimine kadar tüm eğitim süreçlerinde burslar vermek, okullar, eğitim kurumları ve yurtlar gibi tesisler açmak, yurt içi de dâhil olmak üzere bu kurumlarda görev alabilecek eğitimcileri yetiştirmek, bilimsel araştırmalar ve araştırma-geliştirme çalışmaları yapmak, yayınlar yapmak ve metotlar geliştirmek ve faaliyet gösterdiği ülkenin mevzuatına uygun diğer eğitim faaliyetlerini yürütmek...

Vakfın karar organı olan mütevelli heyetinin on iki üyesinden yedisi, Cumhurbaşkanı tarafından atanan daimî üyeyken; kalan beş üyenin ikisi Millî Eğitim Bakanlığı, diğerleri ise Dışişleri, (Hazine ve) Maliye ile Yükseköğretim Kurumu temsilcilerinden oluşmaktadır.

Yunus Emre Vakfı ve Enstitüsü ise 5653 sayılı yasa olan Yunus Emre Vakfı Kanunu ile kurulmuştur (RG: 18.5.2007/26526). Yasada Vakfın amacı şöyle düzenlenmiştir (m. 1):

Türkiye'yi, kültürel mirasını, Türk dilini, kültürünü ve sanatını tanıtmak, Türkiye'nin diğer ülkeler ile dostluğunu geliştirmek, kültürel alışverişini artırmak, bununla ilgili yurt içi ve yurt dışındaki bilgi ve belgeleri dünyanın istifadesine sunmak, Türk dili, kültürü ve sanatı alanlarında eğitim almak isteyenlere yurt dışında hizmet vermek, Türkiye'de Yunus Emre Enstitüsü ve yurt dışında Yunus Emre Türk Kültür Merkezleri açmak...

Türkiye Maarif Vakfı'nda olduğu gibi bu vakıfta da karar organı olan mütevelli heyeti bakanlık temsilcilerinden oluşmaktadır; ancak Yunus Emre Vakfı Kültür ve Turizm Bakanlığıyla daha yakından alakalandırılmıştır. Mütevelli Heyeti başkanı doğrudan bakandır. Kanun'da, mütevelli heyetinin doğal üyeleri olarak bakan ile Kültür ve Turizm, Millî Eğitim, Dışişleri ve Maliye bakanlıklarının müsteşarları sayılmaktadır (m. 4). Müsteşarlık kurumu yeni hükümet sistemine geçiş sürecinde kaldırılmıştır. Bu nedenle, Vakıf internet sayfasına bakıldığında, doğal üyeler olarak sayılan bakanlıklardan birer bakan yardımcısının bulunduğu görülecektir (Yunus Emre Vakfı, t.y.). Bu üyelerden başka, "Heyetin tabii üyeleri dışında; Cumhurbaşkanı tarafından seçilen beş kişi ve Türkiye Maarif Vakfı tarafından kendi mütevelli heyeti üyeleri arasından seçilen bir kişi üç yıl süreyle Mütevelli Heyet üyeliğini" yürütmektedir (m. 4). Her iki vakfın da karar organının doğrudan devlet yöneticileri ve üst düzey bürokratlardan oluştuğu görülmektedir. Bu haliyle Türk kamu yönetiminde çok rastlanmayan ayrıcalıklı bir vakıf olarak yer alan bu yapılar, vakıf biçiminde örgütlenmelerinden zaten bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olamazlar. Bu nedenle istisnai nitelikteki bu yapıların yer alacağı kategori belirsizdir. Türk kamu yönetiminde vakıf üzerine yapılan çalışma da çok sınırlıdır. Var olan birkaç istisna ise (bkz. Demirkaya ve Çelik, 2021; Durmuş, 2020) kamu yönetimindeki yeri üzerinde çok fazla durmamakta, bunun yerine vakıfların amaçlarına ve hizmetlerine odaklanmış görünmektedir.

Darülaceze de incelediğimiz vakıflara benzer bir yapıdadır; ancak kuruluşu itibariyle kökleri Osmanlı Devleti'ne dayanmaktadır. Bu nedenle müstesna bir örgütlenme olarak karşımıza çıkmaktadır. KAYSIS'e göre Darülaceze'nin kuruluş düzenlemesi "15/04/1916 Tarih ve 2551 Sayılı Nüshadade Yayınlanan Darülaceze Nizamnamesi"dir. Kuruluş nizamnamesindeki ifadeyle Darülaceze "İstanbul'da doğrudan doğruya Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlı ve müstakil bütçeye sahip"tir (Darülaceze, t.y.). Yapı, bakanlık internet sayfasında (www.aile.gov.tr), birimler sekmesinde bağlı, ilgili ve özel statülü kuruluşlar arasında sayılmaktadır. Gerçekten de kamu yönetimi açısından genel teşkilat içindeki yeri itibarıyla ayrıksı bir örnektir ve bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş statülerinden herhangi birine

yerleştirilememektedir.

Bu statüde yer alan iki başkanlık ise yine özel statüdedir denebilir. Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK) ve Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) Başkanlıkları; ticaretle uğraşan farklı iş insanlarının örgütlenmelerinin birer çatı örgütü olarak faaliyet göstermekte, bu haliyle bir meslek kuruluşu niteliğini çağrıştırmaktadır. İçinde özel derneklere ilaveten meslek örgütlerinin de yer aldığı yapılar, Ticaret Bakanlığı bünyesinde ortak hareket etmek üzere kurumsallaşmışlardır. Örneğin DEİK, kendini bir iş platformu olarak nitelemektedir. TİM ise kuruluşu kanuna dayanan bir üst örgüttür, farklı ihracatçı birliklerinin çatı kuruluşu olarak organize edilmiştir.

Bu başlık altında ele alınacak bir diğer örgüt Doğal Afet Sigortaları Kurumu Başkanlığı ise 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu'yla kurulan bir örgüttür (RG: 18.05.2012/28296). Yasaya göre (m. 3) Başkanlık kamu tüzel kişiliğini haizdir ve "bakanlık nezdinde" kurulmuştur. Kanun'da hangi bakanlık olduğu net olarak belirtilmemiştir; ama Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı bulunduğu bakanlık olarak tanımlanmıştır. Kurum, Yönetim Kurulu tarafından idare edilmektedir. Kanun'a göre "Yönetim Kurulu, Müsteşarlıktan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığından, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığından ve Sermaye Piyasası Kurulundan en az genel müdür yardımcısı düzeyinde birer üye, Birlik ve Yükseköğretim Kurulu tarafından önerilecek üçer aday arasından belirlenecek birer üye ile teknik işleticinin temsilcisi bir üyeden oluşur." (m. 4). Kurum sayfasından incelendiğinde (DASK, t.y.), Hazine ve Maliye, Çevre ve Şehircilik, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (bilinen adıyla AFAD), SPK, Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği, üniversite temsilcisi ve teknik işletici Türk Reasürans A.Ş.'nin temsilcilerinden meydana gelmektedir. Bakanlıkla ilişkisi doğrudan verilmemekte birlikte, yapının bir ilgili kuruluş olarak görülmesi mümkündür. Bakanlık nezdinde kurulma ifadesi herhangi bir statü tanımı yapmadığından geleneksel örgütlenmeden bir kopuş niteliği göstermektedir.

Yükseköğretim Kalite Kurulu Başkanlığı da yine koordine kuruluş olarak gösterilen örgütlerden biridir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun (RG: 6.11.1981/17506) ek 35. maddesinde düzenlenmektedir. Kanun'a göre Kurul kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir örgüt olarak kurulmuştur:

Yükseköğretim kurumlarının eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ile idari hizmetlerinin kalite düzeylerine ilişkin ulusal ve uluslararası kalite standartlarına göre değerlendirmeler yapmak, iç ve dış kalite güvencesi, akreditasyon süreçleri ve bağımsız dış değerlendirme kurumlarının yetkilendirilmesi süreçlerini yürütmek üzere idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yükseköğretim Kalite Kurulu kurulmuştur.

Kurul'un işleyişi Yükseköğretim Kurulu'nun çıkaracağı yönetmelikle düzenlenmektedir. Bu haliyle Kurul, yükseköğretim kurumları arasında sayılabilecek bir ilgili kuruluş olarak nitelenebilir. Zira özel bütçeli kuruluşlar arasında 5018 sayılı yasanın II sayılı cetvelinin "A) Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri" başlığı altında sayılmaktadır. Bu nedenle yükseköğretimle ilgili bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak görebiliriz<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Bilindiği gibi Yükseköğretimin örgütlenmesi de geleneksel yapıdan uzaktır. Yükseköğretim Kurumu (YÖK) anayasal bir kuruluştur ancak idari yapısı Anayasada değil, ondan önce yayımlanan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda (RG: 6.11.1981/17506) düzenlenmiştir. Burada da herhangi bir bakanlıkla ilgilendirilmeden kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli bir yapı olarak organize edilmiştir. Üniversitelerle arasındaki ilişki hiyerarşik değildir ancak onlar üzerinde vesayet denetimini yerine getirmektedir. Bu nedenle YÖK, yükseköğretim üst kuruluşu olarak sayılmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2016: 240). Güler, YÖK'ü idari vesayet yetkisi kullanan "bir merkezi idare kurumu" olarak nitelemektedir (Güler, 2021: 317) ancak bu tabir de YÖK'ün konumunu tanımlamaktadır diyemeyiz. Zira merkezi bir idare kurumu olarak kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olması onu merkezden yönetimin değil yerinden yönetimin bir unsuru haline getirmektedir. KAYSİS, durumu daha da ilginçleştirerek YÖK'ü düzenleyici denetleyici kuruluşlar arasında konumlandırmaktadır (krşl. Gözler ve Kaplan 2019; Güler 2021 ve kaysis.gov.tr). ÖSYM'nin YÖK'ün ilgili kuruluşu olarak düzenlenmesinde olduğu gibi bu Kurul için de benzer bir düzenleme oluşturulabilir. Ancak muhtemelen yapının özerk olması istenmiş bu nedenle de Kurul herhangi bir birimle ilişkilendirilmemiştir. Yükseköğretim kuruluşlarının geleneksel yapıdan uzaklaşarak özgün bir biçimde organize edilebildiklerini tekrarlamış olalım.

Başkanlık alt kategorisinde yer alan kuruluşların diğer alt kategorilere göre daha ayrıksı oldukları görülmektedir. Bunların bir kısmı düzenleyici ve denetleyici kuruluştur. Bağımsız idari otorite veya üst kurul olarak da anılan bu tip örgütlenme, geleneksel kamu örgütlenmemize uzak olsa bile alanyazındaki uzun tartışmalar sonrasında kamu yönetimi öğretiminde kendine yer bulmuştur, hukukçular da konuyla ilgili uzunca bir literatür geliştirmiştir. Bu nedenle zaten alanyazında yerleşmiş olan bir kategorinin ayrı bir kategorilendirmeye ihtiyacı olmadığı düşüncesindeyiz. Ayrıksı olan diğer birimler için de yukarıdaki farklı örneklerde olduğu gibi herhangi bir toplulaştırma yapmak güç görünmektedir ve bu yapıları kamu yönetimi içinde yer alan özgün veya a-tipik örgütler olarak görebiliriz.

### 3.4. Müdürlük Olarak Örgütlenen Koordine Kuruluşlar

Koordine kuruluş kategorisinin alt kategorilerinden biri, müdürlük olarak düzenlenmiştir. Bu örgütlenme biçiminde iki birim yer almaktadır: Yatırımcı Tazmin Merkezi Müdürlüğü ile Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Müdürlüğü.

Yatırımcı Tazmin Merkezi olarak kurulan yapı gerçekten de bağlı, ilgili veya ilişkili statüde kurulmamış, hatta kamu tüzel kişiliği verilmesine rağmen herhangi bir bakanlıkla veya Cumhurbaşkanlığıyla ilişkilendirilmemiştir. İlginç olan, bu kurumun Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) içinde örgütlenmesi, diğer bir deyişle, bir düzenleyici ve denetleyici kuruluşla irtibatlandırılmış ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmasıdır. Yine de Komisyon raporlarında da meclis tartışmalarında da Müdürlüğün kamu tüzel kişiliği haiz olmasına dair herhangi bir itiraz veya tartışma öngörülmemiştir<sup>27</sup>. Bu kapsamda, yapı gerçekten istisnaidir ve geleneksel örgütlenme tarzından önemli bir sapmadır diyebiliriz. Merkez, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Yasası'nda düzenlenmiştir (RG: 30.12.2012/28513). Yasaya göre Merkez, SPK tarafından idare olunacaktır (m. 83):

(1) Yatırımcıların bu Kanundaki şartlar çerçevesinde tazmini amacıyla kamu tüzel kişiliğini haiz YTM kurulmuştur. YTM, Kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelik çerçevesinde Kurul tarafından idare ve temsil olunur. YTM tarafından yürütülecek iş ve işlemlerin Kurul personeli ve bu iş için istihdam edilecek personel tarafından yerine getirilmesi esastır. Buna ilişkin usul ve esaslar Kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.

İnceleyeceğimiz ikinci müdürlük de ilginç bir örgütlenmedir. Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Müdürlüğü internet sayfasına göre, Merkez "Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği bünyesinde tüzel kişiliği haiz bir kurum olarak kurulmuştur" ifadesi görünmektedir (Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi, t.y.). Müdürlüğün kamu gücü ve ayrıcalığı kullanması, kanunla düzenlenmesi onu bir kamu tüzel kişiliği olarak kavramamız gerektirdiği düşündürmektedir. Buna rağmen ilgili sayfada atıf yapılan 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 31/B maddesinin birinci fıkrası'nda, bu merkezin tüzel kişiliğe sahip olduğu düzenlenmemiştir (bkz. RG: 14.6.2007/26552, m. 31/B). Buna koşut olarak KAYSİS sayfasındaki bilgilerde de bu yapının tüzel kişiliğe sahip olduğu yazmamaktadır. Ancak ilgili yasa Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği'ne (TSRŞB) ilgili onaylarla tüzel kişilik kurma izni vermektedir. Müdürlüğün kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu ilgili yönetmelikle (Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Yönetmeliği, RG: 09.08.2008/26962, m. 1) düzenlenmiştir. Bu haliyle, bu müdürlük bir meslek kuruluşu, yani bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu, olarak görülebilecek olan Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği'nin bir birimi olarak kavranabilir. A-tipik olarak niteleyebileceğimiz birimlerdenidir.

Bu iki müdürlük de istisnai özelliktedir ve geleneksel örgütlenmedeki yerleri tartışmalıdır. SPK'nin kendisi geleneksel yapıdan bir kopuş anlamına gelirken ona bağlı bir tüzel kişilik yönetim açısından ilgili müdürlüğü kamu yönetimi örgütlenmesi içinde kavramayı zorlaştırmaktadır. Diğer müdürlük ise kamu tüzel kişiliğine sahip bir örgütün, tüzel kişiliğe sahip bir birimidir.

<sup>27</sup> Kanunun ilgili maddesi, 6.12.2012 günü TBMM'de görüşülmüştür (35. birleşim). Kanun görüşmeleri için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 24, Cilt: 36, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 33-35.



#### 4. Sonuç Yerine: Koordine Kuruluş Kategorisi İşlevsel mi?

Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi, Türk kamu yönetimi bünyesinde yer alan tüm kamu kurumlarının kategorize edildiği, bunların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilişkisinin düzenlendiği bir sistemdir. Kurumların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla irtibatının nitelendirilmesi, Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinin işleyebilmesi açısından bir zorunluluktur. Yürütme içinde, devlet tüzel kişiliği bünyesinde yer alan birim ve örgütler zaten Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıkların bir parçasıdır. Bunlar dışında ayrı bir bütçe ve kamu tüzel kişiliği verilmiş olan farklı özneler de Türk kamu yönetimi içinde yer almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları olarak nitelenen kamu tüzel kişilikleri ikiye ayrılır: yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, diğer adıyla mahalli idareler (yerel yönetimler) Anayasanın 127.maddesinde sayılmıştır. İl belediye veya köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını gören kamu tüzel kişilikleridir, yani üç türü bulunmaktadır: il özel idaresi, belediye (ve büyükşehir beledileri) ile köy. Geri kalan kamu tüzel kişilikleri ise bir genel kategori olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında sınıflandırılır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla beraber, devlet tüzel kişiliği ile irtibatlandırılmıştır ve idari vesayet denetimi altında olmaları beklenmektedir. Bağlı, ilgili ve ilişkili olmak üzere, mevzuatta atıf yapılan üç bağluluk veya irtibat türü bulunmaktadır. Bunlardan sapma niteliği taşıyan kimi kurum ve kuruluşlar ise, KAYSİS'te koordine kuruluş olarak kategorilendirilmiş, böylece, mevzuata atıf yapmayan bir kategori yaratılmıştır. Ancak bu durum belli sakıncalar yaratmaktadır. Öncelikle geleneksel örgütlenmeden uzaklaşan, a-tipik veyahut istisnai diyebileceğimiz örgütler anlamlandırılmadığından bu kategori altında toplulaştırılabilmektedir. Oysa bunların çoğu yeni kurulmuş değildir, aksine, kalkınma ajansları veya bazı üst kurul örneklerinde olduğu gibi literatürde kendine yer edinmiş ve kendi adlarıyla nitelenmişlerdir.

Bu durum en net örneği genel sekreterlik alt kategorisine bakıldığında görülecektir. 28 örgütten 26'sı kalkınma ajansı genel sekreterliğidir. Diğer deyişle alanyazında ajanslar olarak tartışılmış ve kendine yer bulmuş bir örgüt tipi, KAYSİS'te hâlâ yerini bulabilmiş gibi görünmemektedir. Bu nedenle koordine kuruluş kategorisine dâhil edilmiştir. Kalan iki örgüt ise yine ajans niteliğine sahiptir ve geçici bir süreliğine kurulmuş özel (ad-hoc) yapılardır.

Genel müdürlük alt kategorisi için de durum benzerdir. Niteliği ne olursa olsun alanyazında genel olarak ilgili kuruluş biçiminde nitelenen pek çok örgütün koordine kuruluş olarak ele alınmasının işlevsiz olduğu iddia edilebilir. Herhangi bir kategoriye yerleştirmekte zorlanılacak kooperatif veya vakıf gibi yapılar yerine bunların bu kategoride yer alması da çözüm getirmemektedir. Veyahut TRT gibi köklü bir örgütün bu kategoride bulunması yerinin belirsizleşmesi anlamına gelmektedir. TRT'nin yeri gerçekten de tartışılır olmakla birlikte, tartışma daha çok ilgili mi ilişkili mi olması gerektiğine dönük olmalıdır, koordine kuruluş veya ayrıksı bir örgüt olmasına değil.

Başkanlık olarak örgütlenen koordine kuruluşların bir kısmı alanyazında düzenleyici ve denetleyici kuruluş, bağımsız idari otorite veya üst kurullar olarak nitelenmiştir. Bunların ayrı bir kategori olarak koordine kuruluş adıyla anılması işlevsizdir. Keza buradaki örgütlerin bir kısmı anılan Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile bir bakanlık veya doğrudan Cumhurbaşkanlığı ile irtibatlandırılmıştır, yani zaten bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluştur. Bu alt kategorideki diğer kuruluşlar ise istisnai niteliktedir, diğer alt kategorilere nazaran en ayrıksı birimler başkanlık alt kategorisinde görünmektedir. Benzer durum müdürlük olarak örgütlenmiş iki örgüt için de söz konusudur, onlar da istisnai yapılardır. Şu hâlde, sorulacak soru saydığımız a-tipik örgütler için bir kategori kurmaya gerek olup olmadığıdır. Ancak zaten birbirinden ayrı tiplerde olduklarından, bu örgütleri topluca tek sınıf altında tasnif etmek de mümkün değildir.

İkinci bir sorun, bu kategorilerin temel kıstaslarının belirlenmemiş olmasıdır. Mevzuatta atıf yapılan bağluluk açısından kurulan üç örgüt tipi mülga veya kadük olmuş tanımlara sahiptir ve belli kriterler

taşımaktadır. Oysa koordine kuruluş kategorisi, bir boş gösterendir. Herhangi bir kuruluşun koordine kuruluş olup olmadığını tartacağımız özellikler belirsizdir.

Son olarak anacağımız sorun ise alanyazın, öğrenciler ve uygulayıcılar için esnek ve tanımsız bir kategori türetilmesinin, bu uygulamanın yaygınlaşmasının veya olağanlaşmasının, a-tipik kuruluşların yaratılmasına dönük eğilimi arttıracak olmasıdır. Oysa mevcut idari örgütlenme içinde standardizasyon anayasal ilkeler ve işleyiş açısından bir gerekliliktir. Geleneksel sistemden her kopuşun parlamenter onaydan geçmesi, uzmanlardan oluşan komisyonlarda tartışılması ve literatürden beslenmesi işleyiş ve yapısı itibarıyla Türk kamu yönetimine faydalı olacaktır. Koordine kuruluş kategorisinin yaygınca kullanılması idari yapıya yabancı olan veya ondan sapma niteliğindeki yeni birimlerin kurulmalarını olağanlaştırabilecektir. Koordine kuruluşlar arasında yer alan kalkınma ajansı veya ajans tarzı örgütlenen birimler, bağımsız idari otorite olarak görebileceğimiz kuruluşlar, zannımızca, alanyazında yer alan adlandırmalarla nitelenebilir ve kategorilendirilebilirler. Böylelikle koordine kuruluş kategorisinin yaygın bir içerikle kullanılmasının önüne geçilebilir.

Tüm bunların yanı sıra geleneksel örgütlenmeden uzak kimi örgütlerin varlığı, alanda karmaşa yaratmaktadır. Zaten, anlaşıldığı kadarıyla koordine kuruluş kategorisi de bu karmaşayı ortadan kaldırmak üzere türetilmiştir. Yukarıda da aktarıldığı üzere, istisnai nitelikte kimi örgütlerin varlığı uzun zamandır bilinmektedir. Uygulamada idari yapıya yabancı istisnai yapıların kurulmasına doğru sakıncalı bir eğilim fark edilmektedir. Kimi kuruluşların, bahsedilen bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş kategorilerinin tanımlarına da aykırı olduğu görünmektedir ki incelediğimiz örnekler arasında en ilginç TRT'dir. TRT ilişkili kuruluş olarak tanımlanmaktadır; oysa ilişkili kuruluş düzenleyici ve denetleyici kuruluşları nitelenebilir üzere geliştirilmiş bir kavramdır. TRT'nin bu işlevi üstlenemeyeceği barizdir.

Koordine kuruluş olarak nitelenen, alanyazında yerleşmemiş veya birkaç tekil örnek olarak görebileceğimiz örgütler için, 'tipik olan'dan sapmayı ifade etmesi açısından, ayrıksı/istisnai (yukarıda anılan vakıflar vb.), ad-hoc (olimpiyat ve expo ajansları vb), veyahut a-tipik (Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Merkezi Finans ve İhale Birimi vb.) gibi nitelermeler kullanmakta sakınca olmadığı kanaatindeyiz. Bunlar dışındaki kuruluşların ise literatürdeki isimlendirmeleriyle nitelendirilmesinin uygun olacağını düşünmekteyiz. KAYSIS'te yer alan kategorilerin büyük oranda işlevsel olduğunu, tipik olandan sapma olarak kavranmak zorunda kalınan örgüt tiplerinin, bir biçimde bir kategori altında yer alması için sarf edilen çabanın da önemini teslim etmeliyiz. Ancak bu kategorinin eğitsel açıdan öğrencileri ve akademisyenleri zorlayacağı, üstelik uygulayıcıların da a-tipikleştirmeye doğru meyletmesini kolaylaştıracağını düşünmekteyiz. Kategorinin birbirine benzemeyen örgüt tiplerini toplulaştırmaya çalışırken işlevsizleşme tehlikesini barındırdığı, bu nedenlerle koordine kuruluş kategorisinin en azından eğitsel ve akademik anlamda kullanılmasının gerekli olmadığını söyleyebiliriz.

## Kaynaklar

- Al, H. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Lberal Düşünce Dergisi*, (Kış), 183–197.
- Ataay, F. (2017). Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 77-99
- Anadolu Ajansı. (2018). TMSF Cumhurbaşkanlığı ilgili kurumu oldu. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/tmsf-cumhurbaskanligi-iligili-kurumu-oldu/1204417>, E: 25.05.2022.
- Bozkurt, Ö., Sezen, ve Ergun, T. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*. Ankara: TODAİE.
- Darülaceze. (t.y.). Darülaceze Nizamnamesi. 25.05.2022 tarihinde <https://www.darulaceze.gov.tr/nizamname/> adresinden alındı.
- DASK. (t.y.). Yönetim. 25.05.2022 tarihinde <https://dask.gov.tr/tr/yonetim> adresinden alındı.
- Demirkaya, Y., Çelik, F. (2021). Kamu Destekli Sivil Örgütlenme Gücü: Yunus Emre Enstitüsü (YEE). *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(özel sayı), 137–156.
- Dik, E. (2017). *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*. Ankara: İmge.
- Durmuş, K. T. (2020). *Kamu Örgütlenmesinde Kanunla Kurulmuş Vakıfların Yeri Sorunsalı: Türkiye Maarif Vakfı Örneği*. (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- Eroğlu, M., ve Kum, M. (2010). Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35(Ocak-Temmuz), 175–198.
- Eroğul, C. (2016). *Anatüze Giriş ('Anayasa Hukuku'na Giriş)*. Ankara: İmaj.
- Gözler, K., ve Kaplan, G. (2019). *İdare Hukuku Dersleri* (21. baskı). Bursa: Ekin.
- Güler, B. A. (2021). *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı* (6. baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2003). *İdare Hukuku* (7. baskı). Ankara: İmaj.
- Hafizoğulları, Z., ve Tarakçoğlu, A. A. (1998). Nasıl Bir TRT ve Bir Kamu Tüzel Kişisi Olarak TRT’nin Özerkliği ve Tarafsızlığı Meselesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47(1), 1–16.
- Karasu, K. (2004). *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri*. (yayımlanmamış doktora tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karasu, K. (2009). *Yeni Bir Tür Merkezleşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları*. *Memleket Mevzuat*, (Nisan), 24–33.
- Kavruk, H. (2009). Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Hukuki Statüsü ve Yönetimsel Yapısı. *Kök Araştırmalar: Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 11(1), 49–71.
- Övgün, B. (2017). *Dünden Bugüne, Bugünden Yarına Kalkınma Ajansları*. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(27), 19–39.
- Öztürk, B., ve Çolakoğlu, E. (2015). Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 29(2), 323–346.
- Polatoğlu, A. (2017). *Anayasa Değişikliğinin Türk Kamu Yönetimine Getirdikleri*. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 2-27.
- Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi. (t.y.). *SBM Hakkında*. <https://www.sbm.org.tr/tr/sayfa/sbm-hakkinda-63>, E: 23.05.2022.

- Sungur, S. (2008). Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun Özerkliğine Dair Yeni Düzenlemeler ve Yeni Tartışmalar. Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi, (9), 47-69.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. Amme İdaresi Dergisi, 35(2), 11-37.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" başlıklı basın açıklaması (KYTK Geri gönderme gerekçesi) <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, E. 21.04.2022
- Topçu, E. (2017). Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Devlet Teşkilat Yapısı. 07.03.2022 tarihinde [https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/EmrahTopcu\\_kuvvetler\\_Ayriligi.pdf](https://www.kaysis.gov.tr/Makaleler/EmrahTopcu_kuvvetler_Ayriligi.pdf). adresinden alındı
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7(3), 42-91.
- Yücel, B. (2005). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Düşünceler. Maliye Dergisi, (149), 124-138.
- Yunus Emre Vakfı. (t.y.). Yunus Emre Vakfı Yönetimi. 23.05.2022 tarihinde <https://www.yee.org.tr/tr/kurumsal/yunus-emre-vakfi-yonetimi>, adresinden alındı.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. Emek Araştırma Dergisi, 10(15), 1-24.

Mevzuat

- 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun (RG: 9.1.1961/10702)
- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (RG: 6.11.1981/17506)
- 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu (RG: 14.11.1983/18221-2.mükerrer)
- 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (eski adı: Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) (RG: 9.10.1984/18540)
- 3388 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı Kanunu (RG: 25.6.1987/19498)
- 3796 sayılı İstanbul Kentinde Yapılacak Olimpiyat Oyunları Kanunu (RG: 5.5.1992/21219)
- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (RG: 13.12.1994/22140)
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası (RG: 24.12.2003/25326)
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (kadük), <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, E: 21.04.2022
- 5411 sayılı Bankacılık Yasasında düzenlenen (RG: 24.12.2003/25326)
- 5653 sayılı Yunus Emre Vakfı Kanunu (RG: 18.5.2007/26526)
- 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu (RG: 14.6.2007/26552).
- 6303 sayılı Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Hakkında Kanun (RG: 18.5.2012/28296)
- 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu (RG: 18.05.2012/28296)
- 6358 sayılı EXPO 2016 Antalya Kanunu (RG: 10.11.2012/28463)
- 6362 sayılı Sermaye Piyasası Yasası (RG: 30.12.2012/28513)

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu (RG: 20.4.2016/29690)

6721 sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanunu (RG: 28.6.2016/29756).

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 10.7.2018/30474)

2018/1 Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (RG: 15.7.2018/30479)

2018/2 Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (RG: 24.7.2018/30488)

Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Yönetmeliği (RG: 09.08.2008/26962)

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0866.pdf>, E: 21.04.2022.