



İLİŞKİLİ KURULUŞ OLARAK TÜİK VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Tahir BAYSAL¹

Öz

Kamu kurum ve kuruluşları, bakanlıklarla bağlantı düzeylerine göre bağlı, ilgili ve ilişkili olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Özellikle, ilişkili kuruluş statüsü, son dönemlerde yaygınlaşmaya başlamıştır. Önceleri düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu statüdeyken, zamanla Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) gibi kurumlar da ilişkili kuruluş haline gelmiştir. İlişkili kuruluşlar tüzel kişiliğe haiz, ilişkilendirildiği bakanlıkla arasında hiyerarşik bir bağ olmayan, idari vesayete belli ölçüde tabi özerk yapılardır. TÜİK, resmi istatistik üretim sürecinin en önemli aktörü olan köklü bir kamu kurumudur. Daha önce Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı kuruluş olan TÜİK, ilişkili kuruluş olarak da aynı bakanlıkla irtibatlandırılmıştır. İlişkili kuruluş statüsüne geçişin, hem yapısal hem de işlevsel bazı sonuçlar doğurması beklenirken, bütçeleme sistemindeki değişiklik dışında yetki ve görev tanımı başta olmak üzere herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Çalışmada, ilişkili kuruluşların temel özellikleri incelenmekte, TÜİK'in diğer ilişkili kuruluşlarla benzeştiği ve ayrıştığı özellikler tartışılmakta, kurumun yapısal ve işlevsel dönüşümü için bir model önerilmektedir. Önerilen modelde, TÜİK'in, resmi istatistiklerin üretilmesi sürecinde standart belirleyen, düzenleyen, gözeten, denetleyen bir yapıya evrilmesi esastır. TÜİK doğrudan veri toplama sürecinden çekilecek, her kurumun kendi görev alanına ilişkin resmi verileri üretmesi ve yayınlaması sağlanacak, TÜİK sürecin ulusal ve uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olacaktır. Böylece TÜİK, diğer benzer kurumlar gibi düzenleyici ve denetleyici kurum haline gelecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, İlişkili kuruluşlar, Bağımsız idari otoriteler (Düzenleyici ve denetleyici Kuruluşlar), TÜİK.

JEL Kodu: H11.

TURKSTAT AS AN INTERRELATED INSTITUTION AND A MODEL PROPOSAL

Abstract

According to their level of connection to the ministries, public institutions and organizations are divided into three categories: affiliated, related, and interrelated. Especially in recent years, interrelated institutions statue has started to become widespread. Previously, regulatory and supervisory institutions were included in this scope, but over time, also institutions such as Turkish Statistical Institute (TurkStat) and Human Rights and Equality Intuition of Türkiye (HREIT) became interrelated institutions. Interrelated institutions are autonomous structures that have legal personality, do not have a hierarchical connection with the ministry they are affiliated with, and are subject to administrative tutelage to some extent. TURKSTAT is a rooted public institution having an important part in the process of official statistic production. TURKSTAT, which was a subordinate institution to the Ministry of Treasury and Finance before, has been associated with the same ministry as an interrelated institution. While it is expected that there will be some structural and functional consequences for an institution to become an interrelated institution, no changes have been made, primarily in terms of authority and job description, except for the change in the budgeting system. In this study, the basic features of institutions with the status of interrelated institutions are examined, the features that TurkStat resembles and differentiates from other related institutions are discussed, and a new model is proposed in terms of the structural and functional transformation of the Institution. In the proposed model, it is essential that TurkStat evolves into a structure that sets, regulates, monitors and supervises the production of official statistics. TurkStat will be withdrawn from direct data collection process, each institution will be provided to produce and publish official data regarding its own field of duty, and TurkStat will be responsible for the execution of the process in accordance with national and international standards. Thus, TurkStat will become a regulatory and supervisory institution like other similar institutions.

Key words: Public administration, Interrelated organizations, Independent administrative authorities (Regulatory and supervisory institutions), TurkStat

JEL Code: H11

¹ Dr., Türkiye İstatistik Kurumu, thrbysl@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6699-7478.

Başvuru Tarihi (Received): 20.11.2023 **Kabul Tarihi** (Accepted): 26.01.2024

Giriş

Türk Kamu Yönetimi sisteminde yer alan kamu kurum ve kuruluşları, yetki ve görev alanlarına göre bakanlıklarla koordineli bir biçimde iş ve işlemlerini yürütmektedir. Bu itibarla kurum ve kuruluşlar bakanlıklara bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluş statüsü ile irtibatlandırılmıştır. Kurum ve kuruluşların ilgili bakanlıklarla ilişkili kuruluş halinde yapılandırılması son dönemlerde ortaya çıkmış ve yaygınlaşmaya başlamış bir uygulamadır.

Daha çok düzenleyici ve denetleyici kuruluş ya da bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurum ve kuruluşların ilişkili kuruluş olarak düzenlendiği görülmektedir. Bugün itibarı ile ilişkili kuruluş olarak adlandırılan kurum ve kuruluşlardan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) hariç tamamı bu statüdedir.

Diğer ilişkili kuruluşlar, ilk kuruluşundan itibaren ilişkili kuruluş olarak tanımlanmış olmasına rağmen TÜİK, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı kuruluş iken 30/06/2021 tarihinde yayımlanan Resmi Gazete’de yer alan 31527 sayılı CBK ile aynı Bakanlığa ilişkili kuruluş haline getirilmiştir. Bu düzenleme sonrasında TÜİK için ne yapısal ne de işlevsel bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmamıştır. Bütçeleme sistemindeki değişiklik ile bir takım yetki değişiklikleri dışında kurumun mevcut yapısı büyük oranda korunmuştur.

Bu durum, TÜİK’in statüsündeki değişikliği ve bu değişikliğin gerekçelerini sorgulanır kılmıştır. Çalışmamız, bu sorulara cevap bulmak üzere, ilişkili kuruluşların temel niteliklerini, Türkiye’deki ilişkili kuruluş statüsüne sahip kurum ve kuruluşların belirleyici özelliklerini ortaya koyarak TÜİK’in bu yapının neresinde olduğunu ve nasıl bir yapıya evrilmesi gerektiğini tartışmaktadır. İlişkili kuruluşların temel özellikleri üzerinden yapılan bu değerlendirme ile TÜİK’in yapısal ve işlevsel dönüşümü için bir model önerisi sunmaktadır.

1. Yöntem

Çalışmanın amaç ve kurgusuna uygun olarak öncelikle, genel yönetim yapılanması içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının hangi bakanlıkla irtibatlandırıldıkları ve irtibat şekilleri tespit edilmiştir. Bunun için öncelikle Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (KAYSİS) verilerinden yararlanılarak tablolar oluşturulmuştur. Bu tablolarla kurumların statüleri, bütçe yapıları ve ilgili bakanlıklar belirlenmiştir. Daha sonra literatür taraması ile ilişkili kuruluşların yapısal özellikleri, ortak noktaları ve yasal statüleri irdelenmiştir. Bunun ardından Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) hakkında bilgiler derlenmiştir. Bu kapsamda kurumsal tarihçesi, yetki ve görev tanımları ile kurumsal yapısı hakkında ayrıntılı bilgilere ulaşılmıştır. Son olarak bu bilgiler üzerinden bazı değerlendirmeler yapılarak TÜİK için yeni bir model önerisi sunulmuştur.

Çalışmamızda betimsel ve tarihsel araştırma yöntemleri kullanılmış, bilgi toplama tekniği olarak yazılı ve elektronik kaynak taranma benimsenmiş, bilgi işleme tekniği olarak da niteliksel çözümleme kullanılmıştır. Çalışmamızda herhangi bir alan çalışmasına ilişkin verilerin kullanımı ya da özel izin gerektiren kaynak kullanımı söz konusu olmadığından, etik kurul izni ya da telif hakkı süreci işletilmemiştir.

2. Genel Kamu Yönetimi Yapılanması

Anayasamızın 8. maddesi, yürütme yetkisinin, Anayasa ve yasalara uygun olmak kaydıyla, Cumhurbaşkanınca kullanılacağını hükme bağlamıştır. 123. madde, idarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla bir bütün olduğuna ve yasayla düzleneceğine hükmetmektedir. Aynı maddeye göre idare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda örgütlenebilir ve kamu tüzel kişiliği ancak yasayla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulabilir. 106. madde ise, bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetki dağılımları ile örgütsel yapılarının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceğini öngörmektedir.

Bu anayasal çerçeveye göre kamu kurum ve kuruluşları, merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar ile yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerinden yönetim

kuruluşları da yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak sınıflandırılmaktadır (Günday, 1997; Gözübüyük, 2000; Gözler, 2009).

Mahalli idareler olarak da ifade edilen yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları belediyeler, özel idareler ve köyler olarak sınıflandırılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise bazı kamu hizmetlerinin teknik ve uzmanlık gerektirmesinden kaynaklı olarak merkezi yönetime bağlı olmaksızın örgütlenmiştir. Bu kuruluşlar, idari, iktisadi, toplumsal, bilimsel, teknik, kültürel vb. görev yapmaktadırlar (Gözübüyük, 2000, s.134). Üniversiteler, TRT ve KİT'ler, bu tür kuruluşlara örnek gösterilebilir.

Kamu yönetimi düzeneği içinde yer alan kurum ve kuruluşlar, genellikle bakanlıklara bağlı ya da ilgili kuruluş statüsünde hizmet vermektedir. Son yıllarda bazı kamu kurum ve kuruluşlarının bakanlıklarla 'ilişkilendirildiği' görülmektedir. Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sisteminde (KAYSİS) bu sınıflamaya ek olarak koordine kuruluş tanımlaması da yapılmıştır. Koordine kuruluş olarak tanımlanan kurum ve kuruluşlar genellikle anonim şirket, kalkınma ajansı, vakıf vb. nitelikli yapılardır. Bununla birlikte bazı kurum ve kuruluşların bu niteliklerde olmamasına rağmen koordine kuruluş olarak sınıflandırıldığı da görülmüştür. Mevzuatta koordine kuruluş tanımlaması bulunmama ile birlikte (Aydın, 2022, s.280), böyle bir kategori oluşturulmasının nedeninin söz konusu kuruluşların hangi kategoride değerlendirileceğinin bilinmemesi olduğu düşünülmektedir.

Bugün itibariyle kamu kurum ve kuruluşları hakkında, bakanlıklarla ya da doğrudan Cumhurbaşkanlığıyla olan ilişkileri itibariyle bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş olarak üçlü bir sınıflama söz konusudur. Aşağıdaki tabloda statülerine göre kurum ve kuruluşların² 2022 yılı sonu itibariyle dağılımı görülmektedir³.

² Anonim şirket, kalkınma ajansı, vakıf, kooperatif, meslek kuruluşu vb. nitelikteki kurum ve kuruluşlar değerlendirme dışı tutulmuştur.

³ KAYSİS'te koordine kuruluşlar olarak tanımlanan idareler için kuruluş kanunları başta olmak üzere resmi internet siteleri ve diğer kaynaklardan tarama yapılarak düzeltme yapılmıştır. Buna göre; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 3., 115., 116. ve 127. maddelerinde geçen ilişkili bakanlık ifadesi nedeniyle ilişkili kuruluş olarak değerlendirilmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 3.,86., 87., 91., 93., 104. ve 105 maddelerinde geçen ilişkili bakanlık ifadesi nedeniyle ilişkili kuruluş olarak değerlendirilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 3., 75., 76., 77., 80., 123., 126., 129., 133. ve 138 maddelerinde geçen ilgili bakanlık ifadesi nedeniyle ilgili kuruluş olarak değerlendirilmiştir. Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanlığı, Resmi İnternet Sitesinde, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesine atıfla 'Bakanlığa Bağlı İlgili Kuruluş' olarak tanımlandığından bu şekilde değerlendirilmiştir (<https://www.cfcu.gov.tr/tr/mfib-hakkında>).

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 14., 37. ve 45. maddelerinde geçen ilgili bakanlık ifadesi nedeniyle ilgili kuruluş olarak değerlendirilmiştir.

Doğal Afet Sigortaları Kurumu Başkanlığı ile ilgili olarak, 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu'nda kurumun bakanlıkla ilişki durumu hakkında herhangi bir ifade yer almamaktadır. Aynı bakanlıkla ilişkili Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile aralarında yetki ve görev alanları itibariyle benzerlikler bulunduğundan ilişkili kuruluş olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 1: Kurum ve Kuruluşların Statülerine Göre Dağılımı

KURUM ADI	Bağlı	İlgili	İlişkili	Toplam
TBMM Başkanlığı	1			1
Cumhurbaşkanlığı	14		1	15
Adalet Bakanlığı	2	1	2	5
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı				0
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2	3		5
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	4	2		6
Dışişleri Bakanlığı	1	1		2
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	2	10	2	14
Gençlik ve Spor Bakanlığı	1			1
Hazine ve Maliye Bakanlığı	5	2	7	14
İçişleri Bakanlığı	6			6
Kültür ve Turizm Bakanlığı	7	4		11
Milli Eğitim Bakanlığı	1			1
Milli Savunma Bakanlığı	6	1		7
Sağlık Bakanlığı	2	2		4
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	5	4		9
Tarım ve Orman Bakanlığı	4	5		9
Ticaret Bakanlığı		1	1	2
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	2	4	1	7
Toplam	65	40	14	119

Kaynak: Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (KAYSİS) kayıtları üzerinden oluşturulmuştur. (<https://www.kaysis.gov.tr/>)

3. İlişkili Kuruluşların Kamu Yönetimi Yapılanması İçindeki Yeri

İlişkili kuruluş ifadesi kamu yönetiminde son dönemlerde kullanılmaya başlanmıştır. Daha önce kamu kurum ve kuruluşlarının bakanlıklara bağlı ya da ilgili kuruluş olarak konumlanması esasken, özellikle düzenleyici ve denetleyici kuruluşların yönetim düzeneğinde yer almaya başlamasıyla ilişkili kuruluş tanımlaması yapılmaya başlanmıştır.

İlişkili kuruluş; tüzel kişiliği haiz, ilişkilendirildiği bakanlıkla arasında hiyerarşik bir bağ olmayan, bakanlığın idari vesayet denetimine belli ölçüde tabi, özerk yapıdaki kuruluş (Gözler, 2009, s.270) olarak tanımlanabilir. Kuruluşun bir bakanlıkla ilişkilendirilmesinde idari nedenler değil, anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesinin gereğinin yerine getirilmesi ve etkin koordinasyon sağlama amacı rol oynamaktadır (Ulusoy, 1999; Günday, 2001; Karacan, 2002). Merkezi yönetim düzeneğinde yer alan tüm kurum ve kuruluşlar devlet tüzel kişiliğine dâhildir. İlişkili kuruluşların tüzel kişiliğe haiz olması nedeniyle, merkezi yönetim yapısının dışında yer aldıkları öne sürülmektedir (Çırakoğlu, 2016, s.96). İlişkili kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, özerk yapıları, faaliyet alanları ve yönetici atama ve çalışma usulleri açısından farklı niteliklere sahip olmaları nedeniyle geleneksel kamu yönetimi yapılanması içerisindeki konumları hakkında değerlendirme yapmak oldukça zordur. Bu kurum ve kuruluşlar, söz konusu nitelikleri nedeniyle ne klasik kamu kurumlarına, ne özel sektör kuruluşlarına ne de üçüncü sektör kuruluşlarına benzemektedirler (Al, 2014, s.191).

Bağımsız ve/veya özerk yapıdaki bu kuruluşlar, görev alanlarına bağlı olarak bir bakanlıkla ilişkilendirilmiştir. Bu kurumların bağımsızlığı; yönetim organları, bütçeleri ve işlevleri açısından başka kurum ve kuruluşların denetimine tabi olmaması anlamı taşır. İrtibatlandırıldıkları bakanlığın hizmet birimlerinden ya da genel müdürlüklerinden biri gibi emir ve talimat almaksızın iş ve işlemlerde bulunabilmeleri, idari bağımsızlığın temel dayanağıdır (Oğuz, 2011, s.61). Bunun doğal sonucu olarak hiyerarşik denetime tabi olmayan bu kuruluşlar (Akdeniz, 2018, s.10), idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, bir bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir (Ulusoy, 2003, s.41). Görev

alanları nedeniyle ilişkide buldukları bakanlığın belirlenebilmesi için ilişkili kuruluş olarak ifade edilmektedirler (Günday, 2001, s.73).

Yasalarca kuruma tanınan görev ve yetkilerin, bağımsız bir biçimde ve kendi sorumluluğunda yürütülebilmesi olarak ifade edebileceğimiz özerklik; idari, mali ve organik özerklik olarak üç şekilde kendini göstermektedir (Gürsel ve Dügmeçi, 2018, s.324-325). Yönetici atama usulleri, görev süreleri ve görevden alınmamaya ilişkin güvencenin bulunması durumunda organik özerklikten bahsedilebilir. Karar alma sürecinde ve alınan kararların uygulanması aşamasında yürütüme organına bağlı herhangi bir kurum, kuruluş ya da kişinin etkide bulunamaması durumunda idari özerklik söz konusudur. Kamu kurumlarının kamu hizmetinin sunumunda, görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için giderleriyle orantılı kendine ait bütçe kullanılması da mali özerklik olarak tanımlanır.

Kendi bütçeleri çerçevesinde elde ettikleri gelirleri kendi giderleri için kullanan bu kurumlar, sebep oldukları zararları da kendi bütçelerinden karşılamak durumundadırlar (Kestane, 2002, s.42). Bu yapıdaki kurumlar, Sayıştay ve DDK gibi mali denetime tabi olmakla birlikte, kuruluş kanunlarındaki ek düzenlemelere göre bunların dışında da denetim mekanizmaları tesis edilebilmektedir (Sever, 2015, s.232). İlişkili kuruluşların bakanlığın hiyerarşik ve idari denetimine tabi olmaması, bakanlığın bu kurumlar üzerinde herhangi bir yetkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu kurumların bütçelerinin hazırlanmasında ilişkili bakanlıkların yetki kullanımı, bunun somut bir örneğidir (Çilingir, 2018, s.8-9).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu, kurumları bütçe yapılarına göre sınıflandırmakta ve ayrı cetvellere göre değerlendirmektedir. Bütçe türüne göre kurumlar sınıflandırıldığında ilişkili kuruluşların genellikle III sayılı cetvelde yer alan 'Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş' sınıfında yer aldığı görülmektedir. Adalet Bakanlığı ile ilişkili Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanlığı (TIHEK) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ise II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilendirilmiş bulunan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK), bütçeleri itibarıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamı dışındadır. Aşağıdaki tabloda kurumların ilişkilendirildikleri bakanlıklar ve bütçe türüne göre sınıfları gösterilmektedir.

Tablo 2: Bütçe Sınıflamasına Göre İlişkili Kuruluşlar

KURUM ADI	BAKANLIK	BÜTÇE TİPİ
Kişisel Verileri Koruma Kurumu Bşk.	Adalet	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Bşk.	Adalet	Özel Bütçe (II Sayılı Cetvel)
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bşk.	Cumhurbaşkanlığı	5018 sayılı kanun dışında kalan bütçe
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bşk.	Enerji ve Tabii Kaynaklar	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Nükleer Düzenleme Kurumu Bşk.	Enerji ve Tabii Kaynaklar	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Doğal Afet Sigortaları Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	5018 sayılı kanun dışında kalan bütçe
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Kamu İhale Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Sermaye Piyasası Kurulu Bşk.	Hazine ve Maliye	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Hazine ve Maliye	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Türkiye İstatistik Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	Özel Bütçe (II Sayılı Cetvel)
Rekabet Kurumu Bşk.	Ticaret	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bşk.	Ulaştırma ve Altyapı	Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluş (III Sayılı Cetvel)

Kaynak: Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (KAYSİS) kayıtları üzerinden oluşturulmuştur. (<https://www.kaysis.gov.tr/>)

Yetki ve görev tanımları itibariyle farklı bütçeleme tipinde olmalarına rağmen bu kurumlar, TÜİK hariç, düzenleyici ve denetleyici kurum niteliklerinin tamamına ya da bir kısmına sahip bulunmaktadır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı (TMSF), kuruluş ve görev tanımları itibariyle düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasındadır. 5018 sayılı yasaya tabi olmayan bütçeleme sistemine sahip olduğundan, KAYSİS’de bu şekilde tanımlanmamaktadır. Benzer şekilde Doğal Afet Sigortaları Kurumu Başkanlığı (DASK) ve TİHEK de görev alanları ve yetkileri itibariyle düzenleyici ve denetleyici kurum benzeri yapıda kuruluşlardır. Bu kurumların kuruluş kanunlarında⁴ kendilerine verilmiş olan bir takım gözetleme ve denetim yetkileri bulunmaktadır. İlişkili kuruluşlar içerisinde düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olmayan tek kurum TÜİK’tir.

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, ‘Bağımsız İdari Otoriteler’ ya da ‘Üst Kurullar’ olarak da ifade edilebilmektedir. 1990’lı yıllarla birlikte ‘yönetişim’ kavramının devlet yönetimleri açısından gündeme gelmesiyle ortaya çıkan bu idari yapılar (Güler, 2005, s.17; Bayramoğlu, 2005, s.117), özelleştirme uygulamalarının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Düzenleyici kuruluşların ilk olarak ABD’de ortaya çıktığı daha sonra Kara Avrupası’nda da yönetim sistemleri içerisinde yer almaya başladığı görülmektedir (Akıncı, 1999; Öztürk, 2003; Kestane, 2002). Bu idari yapıların temel işlevleri, karar alma süreçlerine sektör aktörlerinin eklemlendirilmesi (Gül,

⁴ 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu ve bu kanuna dayalı olarak çıkarılan Doğal Afet Sigortaları Kurumu Çalışma Esasları Yönetmeliği, kuruma doğal afet sigorta sisteminin gözetimi ve denetimi kapsamında çeşitli görevler vermiştir. Aynı şekilde, 6071 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, TİHEK’e insan hak ihlallerine ilişkin inceleme, soruşturma ve gözetim nitelikli yetkiler tanımlamış (madde 9), bununla kalmayıp cezai yaptırım yetkisi de vermiştir (madde 25).

2006; Sezen, 2003; Bayramoğlu, 2005); klasik devlet ve yargı dñzeninin modern sosyo-ekonomik ilişkiler ağı karşısındaki yetersizliklerinin giderilmesidir (Demarigny, 1996; Majone, 1996).

Bu kuruluşlar ilk olarak, doğal tekel konumundaki sektñrler başta olmak üzere, özelleştirme uygulamalarının yapıldığı sektörlerde ortaya çıkan dñzenleme ve denetleme ihtiyaçının giderilmesi amacıyla kurulmuşlardır (Erol, 2003, s.84; Tan, 2002, s.13). Bu anlamda ÷lkemizdeki ilk örnekler Enerji Piyasası Dñzenleme Kurumu (EPDK), Bankacılık Dñzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) gibi kuruluşlardır.

Zamanla dñzenleyici kuruluşların temel hak ve özgñrlüklerin korunması gibi kamusal alanın hassasiyet arz eden alanlarında da yer almaya başladığı gör÷lmektedir. Örneğin Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK), bu alanda faaliyet gösteren bir dñzenleyici kuruluştur.

Öte yandan, teknolojik gelişim süreci ve yeni toplumsal ihtiyaçların karşılanması, bazı üst düzey teknik bilgi birikimi gerektiren alanlarda daha etkin bir yönetim modeli kurulabilmesi adına bu tür kurumsal yapılar oluşturulabilmektedir (Tan, 2002, s.14). Örneğin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, bu ihtiyaça cevap vermek üzere kurulmuş kurumlardan biridir. Ayrıca, belli bir bakanlık ya da kamu kurumunca yürüt÷lmesi mümkün olmayan ve/veya tercih edilmeyen iş ve işlemlerin yürüt÷lmesi gibi bir siyasi nedenle (Akıncı, 1999, s.120) de dñzenleyici kuruluşların ihdas edilebildiği gör÷lmektedir. Örneğin Kamu İhale Kurumu (KİK), görev alanı itibariyle, belli bir bakanlık ya da genel devlet yönetim sistemi içerisinde yer alan bir kurum tarafından yürüt÷lemeyecek bir kamusal ihtiyaçı karşılamak üzere kurulmuştur. Kamu ihalelerinin genel devlet hiyerarşisine tabi bir kuruluş tarafından denetlenmesi, bu denetim ve standart belirleme fonksiyonunu etkinsizleştirecektir.

Aşağıdaki tabloda (Tablo 3) günümüz itibariyle faaliyette bulunan dñzenleyici kuruluşlar ile bu kuruluşların ilişki içerisinde oldukları bakanlıklar ve ilişki türleri gösterilmektedir. Bu kuruluşların ikisi ilgili kuruluş, diğerleri ise ilişkili kuruluş statüsündedir.

Tablo 3: Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar (DKK)

KURUM ADI	BAKANLIK	STATÜ	BÜTÇE TİPİ
Kişisel Verileri Koruma Kurumu Bşk.	Adalet	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Bşk.	Enerji ve Tabii Kaynaklar	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Nükleer Düzenleme Kurumu Bşk.	Enerji ve Tabii Kaynaklar	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Kamu İhale Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Bşk.	Hazine ve Maliye	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Sermaye Piyasası Kurulu Bşk.	Hazine ve Maliye	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Bşk.	Kültür ve Turizm	İLGİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Rekabet Kurumu Bşk.	Ticaret	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bşk.	Ulaştırma ve Altyapı	İLİŞKİLİ	DDK (III Sayılı Cetvel)
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bşk.	Cumhurbaşkanlığı	İLİŞKİLİ	5018 sayılı kanun dışında kalan bütçe
Merkezi Finans ve İhale Birimi Bşk.	Hazine ve Maliye	İLGİLİ	5018 sayılı kanun dışında kalan bütçe

Kaynak: Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (KAYSİS) kayıtları üzerinden oluşturulmuştur. (<https://www.kaysis.gov.tr/>)

2 ve 3 numaralı tablolar birlikte değerlendirildiğinde, ilişkili kuruluş statüsünde olan kurumların TÜİK hariç tamamının düzenleyici kuruluş ve/veya düzenleme ve denetleme yetkilerine sahip kuruluşlar olduğu, ancak düzenleyici kuruluşların tamamının ilişkili kuruluş statüsünde olmadığı görülmektedir.

4. Türkiye İstatistik Kurumunun Yapısı ve İşlevi

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), tarihi kökleri çok eskilere dayanan, görev ve yetkileri itibarıyla kamu yönetimi yapılanması içerisinde önemli yeri olan kurumlardan biridir. 1389 yılında Defterhane'nin kurulmuş olması, TÜİK için de bir milat kabul edilmektedir. 1891 tarihli Bab-ı Ali İstatistik Encümeni Nizamnamesi ile Merkezi İstatistik Encümeni'nin kurulması, istatistik üretim sürecinin yasal dayanağa bağlanması ve kurumsallaşması açısından önem taşımaktadır. 1918 yılında çıkarılan kanunla doğrudan sadarete (o zamanki başbakanlık) bağlı İstatistik Müdüriyet-i Umumiyesi kurulmuş ancak kanun, sadece 1 yıl yürürlükte kalmıştır. 25 Nisan 1926 tarih, 3517 sayılı Merkezi İstatistik Dairesi Kurulması ve Görevleri Hakkındaki Talimatname'ye Dair Kararnameyle Başbakanlığa bağlı Merkezi İstatistik Dairesi kurulmuştur. 1930 yılına gelindiğinde kurumun görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek İstatistik Umum Müdürlüğü olarak faaliyetine devam etmiştir. 1945 yılında İstatistik Genel Müdürlüğü adını alan kurum, 1952 yılında tekrar İstatistik Umum Müdürlüğü adını almıştır (TÜİK,2022). 1960 yılında ismi tekrar İstatistik Genel Müdürlüğü olan kurum, 1962 yılında Başbakanlığa bağlı Devlet İstatistik Enstitüsü olarak faaliyetine devam etmiştir (DİE, 2001, s.40).

2005 yılında, 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu ile köklü bir yeniden yapılandırma süreci yaşanmıştır. Bu kapsamda kurum, İstatistik Konseyi ve Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığından oluşan ikili bir yapıya bürünmüştür. 2018 yılında, 703 sayılı KHK ile 5429 sayılı Kanunun

teşkilatlanmayla ilgili maddeleri ilga edilerek 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir (TÜİK, 2022).

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 600. maddesine göre kurumun yetki ve görevleri şu şekildedir:

- 5429 sayılı Kanununun 3. Maddesinde düzenlenen Resmi İstatistik Programını (RİP) hazırlamak;
- Program dâhilindeki faaliyetlerin yürütülmesini organize etmek ve uygulamasını sağlamak;
- Resmi istatistik üretim sürecine ilişkin yöntem, tanım, sınıflama ve standartları belirlemek;
- Ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, çevresel, bilimsel ve teknolojik alanlar ile ihtiyaç duyulan diğer konularda istatistiksel veri derlemek, değerlendirmek, çözümlenmek ve yayımlamak;
- Resmi istatistiklere ilişkin sonuçların bilimsel ve teknik anlamada açıklamak;
- İstatistiki yöntem, araştırma teknikleri ve bilgi teknolojileri alanlarındaki güncel gelişmeleri takip etmek;
- Ulusal ve uluslararası öncelikleri gözetererek veri ihtiyaçlarını ve veri derleme yöntemlerini, ilgili kuruluşlarla belirlemek;
- Resmi İstatistik Programı çerçevesinde kurum ve kuruluşların iş ve işlemlerini izlemek, uluslararası standartlara uygunluk açısından incelemek, kalite denetimlerini yapmak, bu konularda teknik destek ve koordinasyon sağlamak;
- İstatistiki verilerin saklanması, kullanıcılara sunumu, buna ilişkin sistemlerin geliştirilmesi ve bilgi iletim akış sisteminin oluşturulması;
- Ulusal kayıt sistemlerinin kurulması noktasında standart belirlemek, uygulamak ve uygulatmak;
- Veri üretim süreçlerine ilişkin ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip etmek, işbirliği alanları geliştirmek.

Kurum, kendisine verilen bu görev ve yetkilerini, İstatistik Konseyi ve Başkanlık şeklindeki ikili bir yapılanma ile yerine getirmektedir. Konsey, Kurum Başkanının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinin katılımıyla oluşturulmaktadır⁵. Konseyin temel görevi RİP’i hazırlamak, uygulamak, resmi istatistiklerin gelişim ve işlevi hakkında önerilerde bulunmak, resmi istatistik gereksinimlerini belirlemek ve değerlendirmektir (4 No’lu CBK madde 601). Aynı CBK’nın 599. maddesi, kurumun bilimsel ve teknik özerkliğini düzenlemektedir. Buna göre RİP’in uygulanmasında, veri kaynaklarının tespiti, istatistiksel yöntem ve süreç seçimi, veri dağıtımının içeriği, şekli ve zamanı ile veri gizliliğinin uygulanması dâhil olmak üzere, herhangi bir konuda kuruma talimat verilemez.

5429 sayılı Kanununun 3. maddesine göre RİP, Konsey’in görüşleri doğrultusunda beş yıllık süre için Başkanlık tarafından hazırlanır. Program hazırlanırken, ulusal ve uluslararası ihtiyaçlar, veri kaynakları, cevaplayıcı yükü, sosyo-ekonomik durum tespiti gibi kıstaslar öncelikle dikkate alınır. Hazırlanan Program, Cumhurbaşkanı kararıyla Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer.

⁵ 4 No’lu CBK Madde 601: “...bakanlıklar ile Yükseköğretim Kurulu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Kişisel Verileri Koruma Kurumunu temsilen en az başkan yardımcısı veya genel müdür düzeyindeki birer üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Vergi Konseyi, Türkiye Gazeteciler Cemiyeti, istatistik alanında faaliyet gösteren ve en fazla öğretim elemanı üyeye sahip sivil toplum kuruluşu, istatistiki sonuçlar içeren araştırma faaliyetleri yürüten gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişilerinin üye olduğu en fazla üyeye sahip sivil toplum kuruluşunu temsile yetkili birer üyeden oluşur.”

5429 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerine devam eden kurum, 06/04/2011 tarih, 6223 sayılı yasaya dayanarak çıkarılan 03/06/2011 tarih ve 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla bu Bakanlığa bağlanmış, 2018 yılında Bakanlığın kapatılmasıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı kuruluş haline gelmiştir. 30/06/2021 tarihinde yayımlanan Resmi Gazete'de yer alan 31527 sayılı CBK ile bağlı kuruluş olan statüsü ilişkili kuruluş olarak yeniden düzenlenmiş ve yine Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir.

5. İlişkili Kuruluş Olarak TÜİK'in İşlevselliği ve Bir Öneri

TÜİK'in ilişkili kuruluş statüsüne alınmasıyla, hem yapı ve işlev olarak hem de görev ve yetkileri itibariyle klasik kamu kurumlarından farklılaşması beklenen bir durumdur. İlişkili kuruluşların özellikleri itibariyle bir değerlendirme yapmak gerekirse bu kuruluşlar; tüzel kişiliğe sahip, ilişkili bakanlıkla hiyerarşik bağı olmayan, özerk yapıda (Gözler, 2009; Çırakoğlu, 2016; Akdeniz, 2018), yönetici atama ve çalışma usulleri farklı (Al, 2014, s.191), özel bütçeli, idari ve teknik bağımsızlığı olan (Oğuz, 2011, s.61) idari organlardır.

Bu özellikleriyle klasik kamu kurumlarından ayrılan ilişkili kuruluşlar, görev alanları ve idari fonksiyonları itibariyle standart belirleyen, gözetleyen, denetleyen ve belli ölçüde yaptırım uygulayabilen 'özellikli' kuruluşlardır (Pauliat, 1998; Özdağ, 2002; Tan, 2002; Sever, 2015). Bir kamu kurumunun bağlı kuruluş iken ilişkili kuruluş haline getirilmesi, yapı ve işlev olarak kurumun bu paralelde dönüştürülmesini gerektirmektedir.

TÜİK, diğer ilişkili kuruluşlardan farklı olarak, bağlı kuruluş statüsündeyken ilişkili kuruluşa dönüştürülmüştür. Diğer tüm ilişkili kuruluşlar, kurulduklarından beri ilişkili kuruluş vasfına sahiptir. Bu durum, yasa koyucunun kurumun statüsünde değişiklik yaparak kurumun işlevsel olarak bir dönüşüm sürecine girmesini sağlamayı amaçladığı ihtimalini akla getirmektedir. Aksi takdirde, sadece statüsünün ve buna bağlı olarak da bütçe yapısının değiştirilmesiyle sınırlı bir düzenleme anlamsız olacaktır.

Yapılan düzenlemeyle TÜİK'in mevcut idari yapısında, görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış, bütçeleme tipi bakımından II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli kuruluşlara dâhil edilmiştir. Kurumun bilimsel ve teknik özerkliği noktasında 5429 sayılı Kanunun mülga 17. maddesindeki⁶ yapı korunmuş, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 599. maddesi, yöntem ve süreçlerin seçimi, veri kaynakları, veri dağıtımının içeriği, şekli ve zamanlaması, veri gizliliği konuları öncelikli olmak üzere talimat verilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla kurumun bilimsel ve teknik özerkliği, ilişkili kuruluş olmasıyla kazanılan bir nitelik olmayıp, kuruluş kanunundan gelen bir özelliktir.

5429 sayılı Kanunun mülga 23. maddesi⁷, Kurum Başkanlığına atanacak kişilerin sahip olması gereken nitelikleri belirlerken, başkanın beş yıl için atanacağını, görev süresi dolan başkanın en fazla bir kez görev süresinin uzatılacağını, görev süresi dolmadan görevden alınamayacağını düzenlemiştir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 603 maddesinde ise bu düzenlemeye yer verilmemiştir. Bir başka ifade ile kurum başkanının atanma yeterliliklerini düzenleyen hükümler metinden çıkarılmış ve görevden alınma engeli ortadan kaldırılmıştır. Bu uygulamanın yasal dayanağı, 27/06/1989 tarih 375 sayılı KHK'ya 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile eklenen Ek 35. maddedir. Buna göre "...Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler..." Bu düzenleme, ilişkili kuruluşların temel niteliklerinden biri olan yöneticilerin atanma usullerinin

⁶ 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK 99. maddesi ile ilga edilmiştir.

⁷ 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK 99. maddesi ile ilga edilmiştir.

farklılığı, bağımsız hareket edebilme yetisi gibi zaten var olan bir niteliğin ortadan kaldırılması anlamı taşımaktadır.

Aynı şekilde, 5429 sayılı Kanunun mülga 56. maddesi⁸, Birinci Hukuk Müşaviri hariç tüm kadrolara Başkan tarafından atama yapılması, daire başkanı ve bölge müdürü kadrolarına en az C düzeyinde yabancı dil bilgisine sahip olan kişilerin atanabileceği gibi düzenlemeler öngörürken, 4 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 603. maddesinde, başkan yardımcısı dışındaki tüm yönetici atamalarının başkan tarafından yapılmasını hükme bağlamıştır. Yönetici atamalarındaki yabancı dil bilgisine sahip olma kriterine ise yer vermemiştir.

Ayrıca 10/07/2018 tarih, 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2. maddesine göre, başkan yardımcıları ile bölge müdürlerinin atanması Cumhurbaşkanlığı onayına tabidir. 3. maddeye göre ise başkan yardımcılığı için en az dört yıllık yükseköğretim mezuniyeti ve en az beş yıllık kamu hizmeti, bölge müdürlüğü için yükseköğretim şartıyla beraber, kamu özel fark etmeksizin beş yıllık hizmet şartı bulunmaktadır. Yabancı dil şartı ise bulunmamaktadır. Bunun yasal dayanağı da 27/06/1989 tarih 375 sayılı KHK’ya 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK’nın 178. maddesi ile eklenen Ek 36. maddedir. Buna göre, “*Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatındaki üst kademe kamu yöneticisi ve taşra teşkilatındaki il ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile bu kadro, pozisyon ve görevlerin dengi ve daha üstü kadro, pozisyon ve görevlere atanabilmek için, öğrenim durumu şartı dışında... özel şartlar aranmaz...*”

Bu durumda, kurum başkanının kurum içi yönetici atama yetkisinin daire başkanı, grup başkanı ve grup müdürü ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Atanma kriterleri açısından da kamu hizmetinde belli bir süre bulunma ve belli düzeyde yabancı dil bilgisine sahip olma gibi şartlar, artık aranmamaktadır.

İlişkili kuruluşların bir diğer temel niteliği özel bütçeli tüzel kişilik olmalarıdır. Nitekim 4 No’lu CBK’nın 598. maddesi TÜİK’i şu şekilde tanımlamaktadır: “... *özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili...*” Kamu tüzel kişiliği, kamu kurumları için hukuki sonuç doğuran bir niteliktir. Hak ve borç sahibi olabilmek, mal varlığı edinip bunlar üzerinde tasarrufta bulunabilmek, yargı önünde hak arama yetkisine sahip olmak, hukuki işlemde bulunabilmek ve bazı kamu gücü ayrılıklarına sahip olmak, kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların özellikleri arasındadır. Söz konusu kamu gücü ayrılıkları; düzenleme yetkisine sahip olma, tek taraflı işlem tesis edebilme, icrai işlemde bulunabilme, hukukilik karinesinden yararlanabilme, resen icra yetkisine sahip olma, mülkiyet hakkına müdahale edebilme, yükümlülük getirebilme, muafiyet tesis edebilme (Çağlayan, 2016, s.395-396) şeklinde sıralanabilir.

Bu bilgiler ışığında TÜİK’in sahip olduğu yetkiler açısından bir değerlendirme yapabilmek için 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu ile 4 No’lu CBK’nın ilgili hükümlerine bakmak yararlı olacaktır. 5429 sayılı Kanunun 3. maddesine göre Kurumun RİP hazırlama, değişiklik yapma, uygulamayı izleme gibi görevleri bulunmaktadır. 7. madde ile kuruma istatistik üretim sürecine ilişkin bilgi ve belge isteme, bilgilerin teyidi amacıyla araştırma yapabilmek gibi yetkiler verilmiştir. 8. madde istatistiki birimleri, resmi istatistik üretim sürecine ilişkin olarak TÜİK tarafından talep edilen her türlü veri ve bilgiyi istenen şekil, şart ve sürede, eksiksiz ve doğru olarak verme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Aynı Kanunun 9. maddesi, kurum ve kuruluşlara ait her türlü idari kayıt, veri dosyası ile diğer bilgi ve belgelerin TÜİK’e iletme ve/veya kullanımına açma yükümlülüğü getirmiştir. 54. madde, istenen bilgilerin geçerli bir mazeret olmaksızın verilmemesi, hatalı ya da eksik verilmesi durumlarında ilgililer hakkında idari para cezası uygulanacağını hükme bağlamıştır.

⁸ 02/07/2018 tarih 703 sayılı KHK 99. maddesi ile ilga edilmiştir.

4 No'lu CBK'nın 600. maddesine göre TÜİK, RİP kapsamındaki veri üretiminde kullanılacak yöntemleri, tanımları, sınıflamaları ve standartları belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca, resmi nitelikli verilere ilişkin bilimsel ve teknik açıklamalar yapmak, istatistiki veri ihtiyacını belirlemek, RİP kapsamında kurum ve kuruluşlarca üretilen istatistiklerin uluslararası standartlara uygun olup olmadığını incelemek, kalitesini kontrol etmek, gerektiğinde teknik destek ve koordinasyon sağlamak gibi görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Tüm bu yasal yetki ve görev tanımları birlikte değerlendirildiğinde, TÜİK'in belli ölçüde düzenleyici işlem yapma, standart belirleme, uygulamayı izleme, koordinasyon sağlama ve idari para cezası şeklinde yaptırım uygulama yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak bu yetkiler, kuruma ilişkili kuruluş statüsü kazandıktan sonra verilmiş yetkiler olmayıp kuruluş kanununda da yer alan yetki ve görevlerdir. İlişkili kuruluş statüsüne kavuştuktan sonra bu bağlamda edinilen herhangi bir yetki ve görev bulunmamaktadır.

Bu durum, kurumun ilişkili kuruluş statüsüne geçişini tartışmalı hale getirmektedir. Bütçeleme sisteminin değiştirilmesi ve kurum içi yönetici atama yetkisi dışında, Kurumun yapısı ve işlevinde, görev tanımlarında, yaptırım gücünde, idari fonksiyonunda herhangi bir değişiklik söz konusu olmadığı gibi kurumsal bağımsızlık ve üst yönetici atama yeterlilikleri açısından da geriye gidiş söz konusudur. Diğer ilişkili kuruluşların görev tanımları, hak ve yetkileri, hizmet alanları açısından karşılaştırma yapıldığında TÜİK, ilişkili kuruluşlar içerisinde ayrıksı bir konumdadır.

Mevcut yapısıyla TÜİK'in ilişkili kuruluş olmasının kuruma ve/veya hizmet alanına herhangi bir katkısı ya da etkisi bulunmamaktadır. Bu statünün kuruma ve hizmet alanına bir etki doğurabilmesi için, diğer ilişkili kuruluşların örnekliğinde yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Bu anlamda TÜİK, olması gerektiği gibi, resmi istatistik üretim sürecinde bilimsel ve teknik anlamda standart belirleyen, düzenleyen, gözetleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayabilen bir yapıya evrilmelidir.

Bunun sağlanabilmesi için öncelikle TÜİK'in resmi istatistiklerin doğrudan üretimi sürecinden çekilip düzenleyici ve denetleyici konuma gelmesi gerekmektedir. Mevcut yapıda resmi istatistikler, idari kayıtlardan, alan çalışmalarından ve diğer kaynaklardan derlenmektedir. TÜİK, istatistiki verileri üretirken yasadaki kaynaklı yetkilerini kullanarak, alan araştırmaları organize etmekte, kurum ve kuruluşların idari kayıtlarından yararlanmakta, istatistiki birimlerden ihtiyaç duyduğu her türlü bilgi ve belgeyi talep ederek veri üretmekte ya da ilgili kurum ve kuruluşların kendi istatistiki verilerini yayımlamalarına uygunluk vermektedir (TÜİK, 2022).

Eğitim, adalet, sağlık, nüfusun demografik nitelikleri, kültür, turizm vb. pek çok alanda üretilen resmi veriler, ilgili kurum ve kuruluşların idari kayıtlarına dayalı olarak, ilgili kurumlar tarafından üretilmekte ve/veya bu idari kayıtlara dayalı veri işleme süreçlerinin birer sonucu olarak TÜİK tarafından üretilmekte ve kamuoyunun kullanımına sunulmaktadır (TÜİK, 2014, s.33-34).

Kamuoyunu yakından ilgilendiren enflasyon, işsizlik vb. konularda üretilen kimi istatistikler ise TÜİK tarafından alan çalışmaları yoluyla doğrudan derlenmekte ve açıklanmaktadır. Alan çalışmalarında çeşitli yöntemler kullanan TÜİK, bilgileri yüz yüze anket yoluyla derleyebildiği gibi CATI (Bilgisayar Destekli Telefon Görüşmesi), CAPI (Bilgisayar Destekli Kişisel Görüşme), mobil anket, web anket vb. çeşitli yol ve yöntemlerle de alan çalışmaları gerçekleştirebilmektedir. Yürütülen çalışmalarda Avrupa İstatistik Sistemi Uygulama Esaslarına uyum şartı bulunmaktadır (TÜİK, 2021, s.10). Diğer kurum ve kuruluşların RİP kapsamındaki resmi istatistikleri üretme ve/veya yayımlama sürecinde de TÜİK, teknik destek sağlama ve uygulamayı gözetme yetkilerine sahiptir.

Görüldüğü gibi TÜİK, resmi nitelikli istatistik üretme ve yayımlama sürecinde tek yetkili olmamakla beraber, RİP kapsamında yer alan tüm istatistiki verilerin derlenmesi, işlenmesi ve yayımı noktasında söz sahibidir. Her türlü veri, bilgi ve belgeyi talep etme yetkisine sahip olan

TÜİK, kamu kurum ve kuruluşları dâhil, tüm gerçek ve tüzel kişilere istenilen verilerin istenilen şekil, şart ve sürede sağlanmaması durumunda idari para cezası uygulayabilmektedir.

Ancak, kurumların kendileri tarafından üretilen ve yayımlanan resmi istatistiklerin ulusal/uluslararası standartlara veya belirlenen şekil ve süre şartlarına uygun olmaması durumunda, diğer kurumlar üzerinde herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Aynı şekilde, resmi istatistik üretim sürecinde yaşanabilecek uyuşmazlıklarda hakem olma, yargı benzeri kuruluş gibi hareket edebilme fonksiyonu da yoktur. Düzenleyici ve denetleyici kurum niteliğindeki diğer ilişkili kuruluşlardan TÜİK'in temel farkı da burada gizlidir.

Kanımızca TÜİK sahip olduğu bilgi, birikim ve kurumsal deneyimle, istihdam ettiği çok sayıda uzman ve teknik personeliyle doğrudan istatistiksel veri derleyen ve üreten bir kurum olmaktan çıkıp, resmi istatistik üretim sürecinin tepe noktasında düzenleyici, denetleyici, standart belirleyici bir yapıya bürünmelidir. Veri derleme süreçlerini ilgili kurum ve kuruluşlara devrederek, bu veri derleme sürecinin standartlarını belirleyen, süreci gözetken ve denetleyen bir misyon yüklenmelidir. Bu yapı, Kurumun kamuoyu nezdindeki olumsuz imajını da bertaraf edecek, resmi istatistik üretim sürecindeki işlevselliğini arttıracaktır.

Üretilen resmi istatistiklerin ilgili kurum ve kuruluşların idari kayıtlarına dayandırıldığı resmi veriler için bu değişim sürecinin zor olmayacağı öngörülmektedir. Ancak doğrudan istatistiki birimlerden TÜİK tarafından veri derlenerek üretilen resmi istatistikler (örneğin enflasyon, işsizlik, ulusal hesaplar vb.) için bir geçiş sürecine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle kurumsal yapıdaki dönüşüm bu ihtiyaca uygun olarak gerçekleştirilmelidir. Bunun için de TÜİK'in kurumsal yapılanması diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlara benzer biçimde ikili bir yapı arz etmelidir.

Yeni yapıda, üst düzeyde karar alınan, kurumun misyon ve vizyonuna uygun iş ve işlemlerin sevk ve idaresinin en üst düzeyde sağlandığı, atama yetkisine sahip, standart belirleme, düzenleme, denetleme ve yaptırım yetkisini de elinde bulunduran bir üst kurul oluşturulmalıdır. Bunun yanında, süreç tamamlanana kadar alan çalışmalarını yürütecek, diğer idari fonksiyonları yerine getirecek merkez ve taşra olarak örgütlenmiş Başkanlık yapısının da devam etmesi uygun olacaktır. Merkez birimler ve taşra teşkilatının yeni yapıya uygun olarak yeniden düzenlenmesi, bu çalışmanın öncelikli konuları arasında yer almadığından, buna ilişkin bir değerlendirme yapılmayacaktır.

Kurul şeklinde örgütlenecek yeni yapıda kurul üyelerinin atanma yeterlilikleri ile görev süreleri ve atanma usullerinin doğru belirlenmesi hayatiyet arz etmektedir. Bizim önerdiğimiz modelde kurul üyeleri 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uygun olarak atanan, Kurum Başkanının kurulun doğal başkanı, en az iki başkan yardımcısının doğal üye olduğu, toplam 9 kişiden müteşekkil bir yapı söz konusudur. Kurul üyelerinin 3'ü üniversitelerin Ekonomi, İstatistik, Ekonometri, Matematik vb. alanlarda eğitim veren fakülte ve/veya bölümlerinde görev yapan en az 10 yıllık profesör unvanına sahip kişiler arasından, diğer üyelerinin ise atama yeterliliğine sahip kişiler arasından atanması uygun olacaktır. Bu kişilerin en az 10 yıllık kamu ya da özel sektör hizmetinin olması, yükseköğrenim görmüş olması ve kurumların resmi istatistik üretim sürecine ilişkin hizmetlerde görev yapmış olması gerekmektedir.

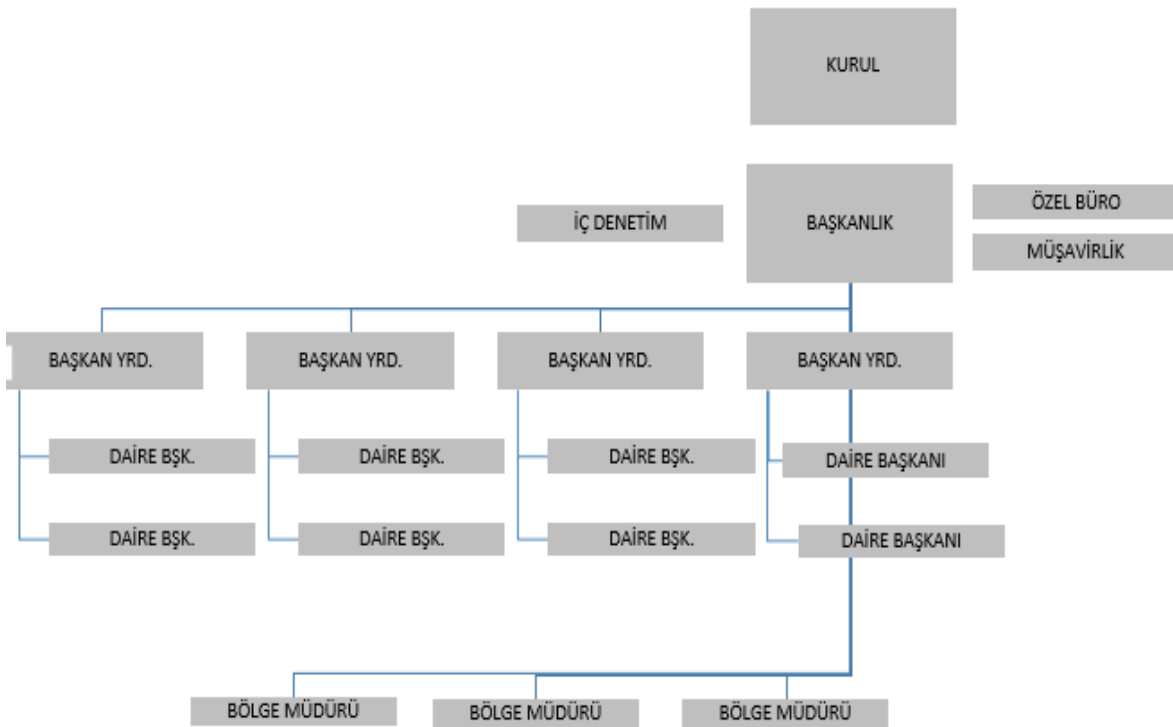
Kurum Başkanının 5 yıllık süre için atanması ve istifa, ölüm, emeklilik vb. durumlar hariç görev süresinin sonuna kadar görevine devam etmesi esastır. 5429 sayılı yasanın ilgili mülga hükümlerinde benimsenen bu yapının yeniden hayata geçirilmesi, kurumsal bağımsızlık, mesleki ve teknik özerklik için olmazsa olmaz bir şart olarak değerlendirilmektedir.

Başkanlık, merkez teşkilatını oluşturan, başkan yardımcılıkları, daire başkanlıkları, müdürlükler ile taşra teşkilatını oluşturan bölge müdürlüklerinden müteşekkildir. Başkanlığın temel görevleri; kurul toplantı takvimini, toplanma usul ve esaslarını belirlemek; RİP hazırlayıp Kurulun onayına

sunmak; kurul kararlarının gereğini yerine getirilmesini sağlamak; kurum bütçesini, çalışma programlarını, kesin hesabı hazırlayıp kurul onayına sunmak; metodoloji ve mevzuat açısından görüş oluşturup kurula sunmak; diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkileri yürütmek ve kurum temsil etmek; kurum tarafından üretilmeye devam eden resmi istatistik üretim sürecini yürütmek ve diğer idari iş ve işlemleri yürütmek olarak sıralanabilir.

Böyle bir yapıda İstatistik Konseyinin herhangi bir işlevi kalmayacağından, lağvedilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca yeni yapıyla birlikte merkez ve taşra teşkilatını oluşturan birimlerin nicelik, nitelik ve işlev açısından yeniden değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Zaman içerisinde veri üretim süreçlerinin ilgili idarelere tamamen devredilmesiyle taşra teşkilatının da lağvedilmesi gündeme gelecektir. Mevcut yapıya göre önerdiğimiz organizasyon şeması aşağıdaki gibi olacaktır:

Şekil 1: Örnek Organizasyon Şeması



6. Tartışma ve Sonuç

Yönetim sürecinin en önemli unsurlarından biri planlamadır. Planlama işlevinin etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi için doğru, güncel ve güvenilir veriye ihtiyaç duyulmaktadır. Veriye dayalı olmayan planlama, beklenen hedeflere ulaşılmasını imkânsız hale getirecektir. Peter F. Drucker'e atıfla "ölçemediğiniz şeyi yönetemezsiniz" önermesi, bu gerekliliği ortaya koymak adına sıkça dile getirilmektedir. Bu itibarla, ülke yönetiminin etkinliği de mikro ve makro düzeyde üretilecek göstergelerin alan gerçeklerini yansıtmaya bağlıdır.

TÜİK, temel görev alanı açısından Türkiye'de resmi istatistik üretim sürecinin en önemli aktörü konumundadır. TÜİK'in ilişkili kuruluş haline getirilmesinin pratikte bir sonuç doğurabilmesi için hem yetki ve görev tanımı hem de misyon ve vizyon açısından bir paradigma değişikliğine ihtiyaç vardır. Mevcut yapısı ve işleviyle TÜİK'in statüsünün ilişkili kuruluş haline gelmesi bir anlam ifade etmemektedir. TÜİK, resmi istatistik üretim ve yayımlama sürecinin direksiyonuna geçecek biçimde yeniden yapılandırılmalıdır. Yukarıda ifade edilmeye çalışıldığı gibi düzenleyen,

denetleyen, standart belirleyen, gerektiğinde yaptırım uygulayan bir yapıya evrilen TÜİK, resmi istatistik üretim sürecine daha büyük katkı sağlar hale gelecektir.

Bunun gerçekleşebilmesi için atılması gereken adımlardan biri de doğrudan veri derleme sürecinden Kurumun tedrici olarak çekilmesidir. Ülke ekonomisinin en önemli göstergelerinden olan enflasyon, GSYH, işsizlik gibi verilerin ilk etapta TÜİK'in sorumluluğundan alınarak ilgili idarelere devredilmesi, farklı açılardan sorunlara neden olabileceğinden, bir geçiş süreci öngörülmektedir. Öte yandan, özellikle ilgili kamu otoritelerinin idari kayıtlarından derlenen resmi istatistiklerin üretim ve yayımlanma süreçleri için herhangi bir geçiş sürecine ihtiyaç bulunmamaktadır.

Eğitim, sağlık, adalet vb. alanlara ilişkin resmi istatistikler önemli ölçüde ilgili bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşların idari kayıtlarına dayanmaktadır (TÜİK, 2022). RİP kapsamında hangi verinin kim tarafından, hangi takvime dayalı olarak ne şekilde derleneceği belirlenmekte ve yayın standartları oluşturulmaktadır (10/11/2005 tarih, 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu madde 4, 5 ve 6). Bu yapıya göre söz konusu yetkilerin RİP kapsamında ilgili kuruluşlara devredilmesi önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, doğrudan idari kayıtlara dayanmamakla birlikte, kurum ve kuruluşların yetki ve görev alanları itibarıyla kendilerinin derleyebileceği veriler de mevcuttur. Örneğin Tarım ve Orman Bakanlığı, merkez ve taşra teşkilatlarıyla, sahip olduğu fiziki ve beşeri sermaye ile tarım sektörüne ilişkin her düzeyde (mikro ve makro) veriyi alandan derleme yeterliliğine sahiptir. Bu sektöre ilişkin verilerin TÜİK ya da başka kuruluşlarca derlenmesi yerine doğrudan bakanlıkça derlenmesi, idari kayıtlara ve/veya kayıt sistemlerine aktarılması mümkün görünmektedir.

Yasanın İstatistik Konseyi ve TÜİK Başkanlığına verdiği RİP hazırlama ve uygulamayı gözetleme yetkisi, önerdiğimiz modelde kurul biçiminde örgütlenecek yeni yapıya ve TÜİK Başkanlığına devredilecektir. Böyle bir yapının TÜİK'i daha işlevsel bir kurum haline getireceği, resmi istatistik üretim sürecini de daha etkin ve verimli kılacağı öngörülmektedir.

Kurul şeklinde örgütlenmesi öngörülen bu yapıda, Kurum Başkanı ve yardımcıları doğal üye olacak, diğer üyeler de ilgili alanlarda uzmanlaşmış en az on yıllık profesörlük unvanına sahip kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarında idari kayıtlar ile istatistiki verilerin üretilmesi süreçlerinde görev almış kişiler arasından seçilecektir. Hem teknik hem idari yönden donanımlı bir yapıya sahip olacak Kurul, alacağı kararlarla resmi istatistik üretim sürecinin ulusal ve uluslararası standartlara uygun bir biçimde yürütülmesini sağlayacaktır. Bu da hem üretilen resmi istatistiklere güveni arttıracak, hem de politika belirleme sürecinde doğru kararlar alınmasına imkân sağlayacak bir veri altyapısı oluşturulmasına kaynaklık edecektir.

Kaynakça

- Akıncı, Müslüm, (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*, Ankara: Beta Yayınları.
- Al, H. (2006). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 33, 183-197.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/liberal/issue/48199/610037> (Erişim tarihi: 12/09/2022).
- Akdeniz, Demet (2018). Türkiye'de hukuki ve idari açıdan düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 1-19.
- Aydın, R. (2022). Koordine kuruluş kategorisi üzerine bir değerlendirme. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 18(2), 274-294.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/esad/issue/74371/1143539> (Erişim tarihi: 15/08/2022).
- Bayramoğlu, Sonay, (2005), *Yönetişim zihniyeti Türkiye'de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınevi.

- Çağlayan, P. D. R. (2016). Hukukumuzda kamu tüzel kişiliği kavramı ve kıstasları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(7) , 373-398.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mdergi/issue/24952/263391> (Erişim tarihi: 23/09/2022).
- Çırakoğlu M (2016). Düzenleyici ve denetleyici kurulların denetlenme şekillerinin idari vesayet bakımından değerlendirilmesi. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 0(2), 89 - 119.
- Çilingir, G.A. (2018). Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari yapı içerisindeki rolü. *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 2(1), Haziran, 1-13.
- Demarigny, F. (1996), Independent administrative authorities in France and the case of the French council for competition, G. Majone (der.), *Regulating Europe*, New York, 157–179,
- DİE (2001), 75. Yılında Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara: DİE Yayınları.
- Erol, Mesut, (2003), Doğal tekellerin düzenlenmesi ve telekomünikasyon sektöründe düzenleyici kurum, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Ankara: Yayın No: 2680.
- Gözler, Kemal, (2009), *İdare hukuku* Cilt: 1, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, A. Şeref, (2000), *Yönetim hukuku*, Ankara: Turhan Yayınları.
- Gül, Songül Sallan, (2006), *Sosyal devlet bitti yaşasın piyasa!*, Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Güler, Birgül Ayman, (2005), *Devlette reform yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınları.
- Günday, Metin, (1997), *İdare hukuku*, Ankara: İmaj Yayınları.
- Günday, M. (2001), *Bağımsız idari otoriteler- Panel (5 Kasım 2001 Ankara)*, Rekabet Kurumu Yayınları, 73-79.
- Gürsel Esin & Düğmeci, Fatih, (2018), Yapısal anlamda türkiye kişisel verileri koruma kurumu’na ilişkin bir değerlendirme, R&S - *Research Studies Anatolia Journal*, 1(2), 318-329.
- Karacan, Ali İhsan, (2002), *Özerk kurumlar üzerine denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık.
- Kestane, D. (2002), Kamu kesiminde idari kuruluşların genel görünümü ve idari yapıda yeni organizasyonlar olarak bağımsız idari otoriteler (üst kurullar), *Maliye Dergisi*, 139, 27-50.
- Majone, G. (1996), Introduction, *Regulating Europe*, New York, 3–5.
- Oğuz, F. (2011), *Devlet ve piyasa*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Öztürk, Ebru, (2003), *Türk idare sisteminde Rekabet Kurumu’nun yeri ve diğer bağımsız idari otoritelerle karşılaştırılması*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Özdağ, Mehmet Savaş, (2002), *Özerk kurullar*, Ankara: Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Pauliat, H. (çev. Mahmut Göçer), (1998), Karşılaştırmalı hukukta bağımsız idari otoriteler, İ. Kaboğlu (der.), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınları, 6–10.
- Sever, B. Ç. (2015), Türkiye’de düzenleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü, *AÜHFD*, 64(1), 195-236.
- Sezen, Seriya, (2003), *Türk kamu yönetiminde kurullar geleneksel yapılanmadan kopuş*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tan, Turgut, (2002), Bağımsız idari otoriteler, *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11–37.
- TÜİK, (2014). *İstatistik üretiminde idari kayıtların rolü*, Ankara: TÜİK Yayınları.
- TÜİK, (2021). *Resmi istatistik programı 2022-2026*, Ankara: TÜİK Yayınları.

TÜİK, (2022). Tarihçe. <https://www.tuik.gov.tr/Kurumsal/Tarihce> (Erişim tarihi: 22/09/2022).

Ulusoy, Ali, (2003). *Bağımsız idari otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi.