mülkiye dergisi
Araştırma Makalesi

İdarenin Şematik Temsilinde Sınırlar ve Sorunlar[1]

Cengiz Ergün, Kafkas Üniversitesi
ORCID: 0000-0003-1762-6993
E-Posta: cengizergun@gmail.com

Öz

Türkiye İdaresini gösterdiği kabul edilen yerleşik şema, örgütün işleyiş haritasını sunan ayrıntılı bir organogramdan ziyade, idarelerin ortak niteliklerine göre kategorilere ayrıldığı bir tüzel kişilik sınıflandırma tablosu olarak formüle edilmiştir. Bu ortak nitelikler ise esasen merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri, tüzel kişilik özellikleri ve idarelerin denetim ilişkilerindeki konumları üzerinden belirlenmektedir. Şema, on yıllardır yalnızca sınırlı değişikliklerle korunmuş yapısal açıdan ise neredeyse hiç yenilenmemiştir. Siyasal, hukuki ve toplumsal bağlamlarda yaşanan dönüşümlere rağmen aynı biçimde varlığını sürdürmesi, onun güncel idari yapıyı temsil etme iddiasını inandırıcılıktan uzaklaştırmaktadır. Örgüt şemaları doğrudan bilgi üretmez, ama bilgiyi düzenler, görselleştirerek temsil eder ve sorgulamaya açar**.** İdarenin parçalı yapısını bütünlük içinde sunarken; hangi unsurların dahil edileceği, hangilerinin dışarıda bırakılacağı ve hangi ilişkilerin ön plana çıkarılacağı gibi tercihler barındırır. Dolayısıyla yalnızca örgüt içindeki birimlerin hiyerarşik dizilimini gösteren teknik görsel araçlar değildirler; aynı zamanda örgütsel yapının nasıl kavrandığını, hangi kuramsal varsayımlara dayandığını, hangi epistemolojik ve normatif çerçeveye oturduğunu da yansıtırlar. Nihai bir şema iddiasında bulunabilmek için, farklı nitelikleri tanımlı tüm İdare türlerinin şemada gösterilmiş ve kaplamındaki İdarelerin de ilgili tür niteliklerini eksiksiz olarak içlemlemiş olması gerekir. Şemada sınıflandırılan türlerin kurucu nitelikleri (içlem) ile bu türlere dahil edilen somut parçalar (kaplam) arasında tutarlı bir eşleşme kurulmadığında temsil kabiliyeti zedelenir. İdare hukuk-kurgusal bir yapı olduğundan, şematik gösterimde öncelik normatif kurucu kaynaklara verilir. Ancak yazılı hukuk, tam bir nitelikler kümesi sunmadığı gibi kendisinden çıkarsanabilecek türler/üyeler kümesi de eksiktir. Bu nedenle şemanın temsil kapasitesi, İdare türleri arasındaki kurucu farkları, tüzel kişilik statülerini ve bütünlük bağlarını yeterince görünür kılamamaktadır. Gerçekte idari örgüt şemaları ne tam anlamıyla işleyiş haritası ne de kusursuz bir sınıflandırma tablosudur; İdarenin belirli bir zaman kesitindeki parçalı yapısını, hukuki ve kuramsal kabullere dayanarak temsil eden geçici görsel düzeneklerdir. Diğer yandan işlevsel ve güvenilir kaynaklar olmaları sağlanabilir. Bu da dayandıkları tanımların açıklığına, içlem-kaplam uyumuna, sınıflandırmanın doğrulanabilirliğine ve temsil edilen ilişkilerin tutarlılığına bağlıdır. Böylelikle şema, salt tarihsel bir belge olmanın ötesine geçerek, İdarenin yapısını kavramaya imkân tanıyan işlevsel ve analitik bir araca dönüşebilir.

Anahtar Kelimeler: İdari Örgüt, Örgüt Şeması, Bütün-Parça, İçlem-Kaplam, Tür-Cins.

Makale Gönderim Tarihi: 06.08.2025, Makale Kabul Tarihi: 02.09.2025

Limits and Challenges in the Schematic Representation of Administration

Abstract

The conventional chart representing the Turkish Administration is not a detailed operational organogram but a classification table of legal entities, grouping administrations by shared characteristics, mainly central and local governance principles, legal personality, and supervisory positions. Preserved for decades with minimal modifications, it has remained structurally almost unchanged, and its persistence despite political, legal, and social transformations undermines its credibility in representing the current administrative structure, making an update necessary. Administrative organizational charts do not directly generate knowledge, but they represent, organize, and render it open to critical scrutiny; while presenting the administration's fragmented structure as a unified whole, they involve choices regarding which elements to include, exclude, or emphasize, and thus reflect not only how the organizational structure is understood and the theoretical assumptions it relies upon, but also the epistemological and normative framework within which it is situated. For a chart to claim definitiveness, all types of administration, as defined by their distinct qualities, must be shown, and the administrations included within their extension must fully embody these qualities; the chart's representational capacity is compromised when a consistent correspondence is not established between the constitutive qualities (comprehension) of the classified types and the concrete components (extension) included in them. Since administration is a legal-fictional construct, priority is assigned to normative founding sources in its schematic representation; however, statutory law neither provides a complete set of qualities nor contains a complete set of types or members that can be inferred from it, and consequently the chart fails to adequately capture the foundational differences between administrative types, their legal entity statuses, and their cohesive bonds. While administrative organizational charts are neither complete operational maps nor flawless classification tables, they are temporary visual constructs representing the administration's fragmented structure at a specific point in time, based on legal and theoretical assumptions, and nevertheless can serve as functional and reliable sources, depending on the clarity of their definitions, the alignment of comprehension and extension, the verifiability of the classification, and the consistency of represented relationships; in this way, a chart can transcend its role as a historical document and function as an analytical tool for understanding administrative structures.

Keywords: Administrative Organization, Organization Chart, Whole-Part, Comprehension-Extension, Species-Genus.

Giriş

İdare,[2] devletin tüm idari örgütlenmesini ifade eden kurgusal bir bütündür. Bu bütün, organik olarak tüzel kişiliklerden oluşan somut ve düzenli parçalarla temsil edilir. İşlevsel olaraksa iş bölümü esasına göre dağıtılan parçalar, kendilerine özgülenen hizmet alanlarında faaliyet gösterirken,[3] sorumluluk bağları sayesinde tekrar bütüne bağlanır. Bu örgütsel yapı ve kaba işbölümü de idari örgüt şemalarında[4] özetlenir.

Ne var ki İdarenin doğru ve eksiksiz şekilde bir şema üzerinde temsil edilmesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Öncelikle, Türkiye İdaresini yansıttığı kabul edilen Şema güncel değildir. Bugüne kadar gösterge yoğunluğunda çok az değişiklikler yapılarak, kurgusuyla neredeyse hiç oynanmayarak çok uzun zamandan beri kullanılmaktadır. Şemanın siyasal, iktisadi, hukuki, toplumsal değişiklikler karşısında aynı kalmış olması bile onun temsil gücünü sorgulama dürtüsü uyandırmaktadır. Diğer yandan, anayasal ilkelerle ve mevzuat bilgisiyle kısmen de olsa uyumlulaştırılmak istenmesine rağmen Şema, gerek eksiklikleri gerek fazlalıkları nedeniyle eleştiriye açıktır. Bu durum, İdareyi oluşturan parçaların bütünle olan organik bağının kategorik olarak doğru bir şekilde sınıflandırılması konusunda ciddi sorunlar doğurmakta ve daha tutarlı bir temsil yöntemi arayışını gündeme getirmektedir.

Bu makalede, sözlükten seçilen yeni kavramların zenginleştirdiği bir argümantasyon diliyle, Şemanın eleştirel bir analizini yapmayı ve onun daha işlevsel ve tutarlı bir modelini oluşturma sürecine ilksel bir katkı sunmayı amaçladık.

Şemalar Üzerinden Örgütsel Gerçekliğin Temsili

İdari örgüt literatüründeki bazı eserler[5] idari örgütü açık bir şema ile sunarken, bazıları bu tür bir görselleştirmeye yer vermemektedir. Şema içeren eserler ilk bakışta doğrudan bir veri kaynağı olarak değerlendirilebilir, ne var ki bu eserlerin idari örgütü yalnızca çizdikleri şema sınırlarında mı kavradıkları belirgin değildir. Buna karşılık, şema içermeyen eserlerdeki konu akışı ve içerik düzeni de örgüt yapısının anlaşılmasına kimi zaman önemli katkılar sağlayabilir. Dolayısıyla, bu tür kaynakların sunduğu verilerin, idari örgütü ve onun şematik temsilini çözümlemeye ve derinleştirmeye nasıl dâhil edilebileceği, üzerinde ayrıca düşünülmesi gereken bir konudur.

Şemasız kaynaklar hakkında da ilk akla gelen şey, idari örgüt konusuna ayrılan bölümde kullanılan üç ya da dört düzeyli başlıklandırma sisteminden bir şemanın türetip türetilemeyeceği olabilir. Çünkü her kitabın en azından

'içindekiler' bölümünde şemayı andıran kuşbakışı bir görüntü vardır. Ne var ki şema sunmayan bir yazarın, kullandığı çeşitli düzeylerdeki başlıklardan kategori ve alt kategoriler elde edilerek, 'eğer yazar bir şema hazırlasaydı tıpkı böyle olurdu' sonucuna varmak oldukça güçtür.

Genelden özele ilerleyen başlıklandırma, metni sistematik hale getirmek ve okunaklılığı artırmak için önemli bir araçtır. Bu yöntemin amacı, konuların mantıklı bir akış içinde sunulmasını sağlayarak okuyucunun içeriği daha kolay takip etmesine yardımcı olmaktır. Ancak özellikle idari örgüt gibi hiyerarşik yapılar söz konusu olduğunda, başlıklandırma düzeni tek başına güvenilir bir sınıflandırma yöntemi olarak görülemez. İdari örgütü konu eden bir eserde, bazı örgüt kategorileri ana başlık, bu kategorilere giren kurum ve kuruluşlar ise alt başlık olarak düzenlenebilir. Yine de yazar, anlatım bütünlüğünü korumak veya konular arasındaki ilişkileri vurgulamak için, aslında belirli bir kategoriye doğrudan ait olmayan bazı örgütleri bu başlıklar altında ele alabilir. Bu durumda, sadece yazarın kullandığı başlıklandırma düzeni içindeki yerleştirmeler referans alınarak bir örgüt şeması hazırlamak, bir 'idarenin' veya 'idare olmayan bir öznenin' gerçekte ait olmadığı bir kategoriye dahil edilmiş gibi görünmesine yol açabilir. Bu nedenle başlıklandırma düzeninin, gerçek idari örgüt temsilini birebir yansıttığı yanılgısından kaçınmak için; alt başlıklarda yer alan idarelerin gerçekten ilgili kategoriye ait olup olmadığı, içeriğin dikkatlice incelenerek, yazarın metin içindeki yönlendirmeleri ve açıklamaları üzerinden kontrol edilmelidir.

İncelemelerimiz sırasında gerçekten de sıklıkla gördük ki, bir İdare türü hakkında açıklamalara yer verilirken; yazarların değişen tercihlerine göre o türe ait olmayan başka örgütler de alt başlıklar halinde sanki o İdare türü içinde yer alıyormuş gibi dizilmiştir. Bu durumu tek bir örnek üzerinden göstermek gerekirse, 2018'de yürürlüğe giren Anayasa değişiklikleri ve ardından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) ile örgüt yapısı, görev ve yetkileri ile sorumluluk rejimi değiştirilmiş olan Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), bu değişikliklerden önce bazı kaynaklarda, merkezi idarenin bir alt başlığı olarak işlenmişti. Örneğin Yıldırım ve diğer yazarlar (2015: 84) TSK'yi, 'Merkezden Yönetim Teşkilatı'nın 'Merkez Teşkilatı' başlığı altında bir alt başlık olarak düzenlemiştir. Eğer yalnızca bu başlıklandırmaya dayanarak bir şema çizilse, TSK'nin merkezi idare içinde konumlandırılması gerektiği düşünülebilir. Ancak metin içeriğine bakıldığında, TSK'nin bir yerinden yönetim idaresi olmadığı gibi merkezi idare içinde de yer alamayacağı savunulmuştur. Yazarların ifadesiyle: Bu çalışmada Silahlı Kuvvetlerin merkezi idarenin incelendiği bölümde bir ayrım olarak incelenmesi,

Anayasa'nın Başkomutanlığın temsilini Cumhurbaşkanına vermesi ve Genel Kurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olması sebebiyledir (Yıldırım vd., 2015: 84).

Günday (2011: 417-419), TSK'ye 'Merkezi İdare'ye 'Başkent Teşkilatı' içinde yer vermekle birlikte ona, merkezi idare içinde ama özel ve özerk bir konum atfetmektedir. Bunun nedenleri olarak özetle, TSK'nin herhangi bir bakanlığa bağlanmamış olması, yetkilerini bağımsız olarak kullanabilmesi, merkezi idarenin hiyerarşik düzeninden bağışık kılınmış, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında tutulmuş olmasını göstermiştir. Bu durumda başlıklandırmaya bakılarak bir şema hazırlandığında TSK'yi merkezi idare içine yerleştirmek gerektiği söylenebilecekse de yazarın açıklamalarından sonra, devlet tüzel kişiliği içindeki bu 'özerk' yapının şemanın neresinde konumlandırılacağı ve hatta şemada yer alıp almayacağı bile şüphelidir.

Nitekim Gözübüyük ve Tan da (2014: 191-192) benzer şekilde 'Merkezi (Genel) İdare'nin 'Merkez Örgütü' içinde başlıklandırdığı TSK'nin, Anayasadaki yürütmeyle ilişkilerini düzenleyen kurallardan hareket ederek, genel idare içinde yer aldığına ama özerk bir konuma sahip olduğuna dikkat çeker. Ancak diğerlerinden farklı olarak yazarların kitabında bir şema vardır ve bu şemada, TSK gösterilmemiştir (Gözübüyük ve Tan, 2014: 167).

Gözler (2009: 287) ise Günday gibi Türk Silahlı Kuvvetlerini (TSK) 'Merkezi İdare'nin 'Başkent Teşkilatı' içinde değerlendirmiş, ancak bunu ihtiyatlı bir 'ek başlık' olarak sunmuştur. Yine de ona göre TSK, Türkiye Cumhuriyeti merkezi idaresinin içinde yer almaktadır ve kendisine has bir tüzel kişiliği olmadığı için de merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir. Burada -yazar dışında bir şema yapıcı- başlık düzenine ve açıklamalara dayanarak TSK'yi merkezi idare içinde göstermek konusunda teşvik edici bir izlenim edinebilir. Ancak kitaba bir şema koyulmuş ve bu şemada TSK'ye yer verilmemiş olması, başlıklandırmaya dayalı bir şemanın yazarın görüşlerini (Gözler, 2009: 239-241) tam olarak yansıtmayabileceğini göstermektedir.

Özel bir şema hakkında araştırma yaparken elbette son örnekteki sıra takip edilmez. Başka bir deyişle kaynakta bir şema varsa ilk önce ona bakılır. Ancak bizim burada bu sırayı tersine çevirmemizin nedeni, doğrulama aşamasının ve içinde bir şema yer alsa bile kaynak metnin içerdiği kavramsal yönlendirmelerin, yani semantik yapının belirleyici önemine dikkat çekmektir. Zira şema, yalnızca görsel bir düzenleme değil; aynı zamanda kavramlar arasındaki anlam ilişkilerini, örgüt anlayışını biçimlendiren bir haritadır.

Bu nedenle, şemanın görüntüsü kadar, metnin taşıdığı anlamsal örüntüler de değerlendirme sürecinde dikkate alınmalıdır. Çünkü yine son örnekte yazar, kitabında -yanlış olduğunu düşünmekle birlikte- yerleşik hale geldiği için aynen kullanacağını belirttiği idari örgüt kategorilerinin adlandırılışıyla, daha da önemlisi tüzel kişilik olgusuyla hesaplaşmakta ve dikkate değer öneriler sunmaktadır. Bu itirazlar ve öneriler doğrudan başvurulan şemanın kategorik düzenine ilişkin olmasa da yeniden düzenlenmesi gerektiği konusunda güçlü ipuçları verir. Buradan hareketle, başlıklandırma düzeni bir yana, yazarın örgüt kuramına dair görüşleri kılavuzluğunda başka bir şema hazırlansa, kitabında sunduğu şemayla birebir örtüşmeyeceği açıktır.

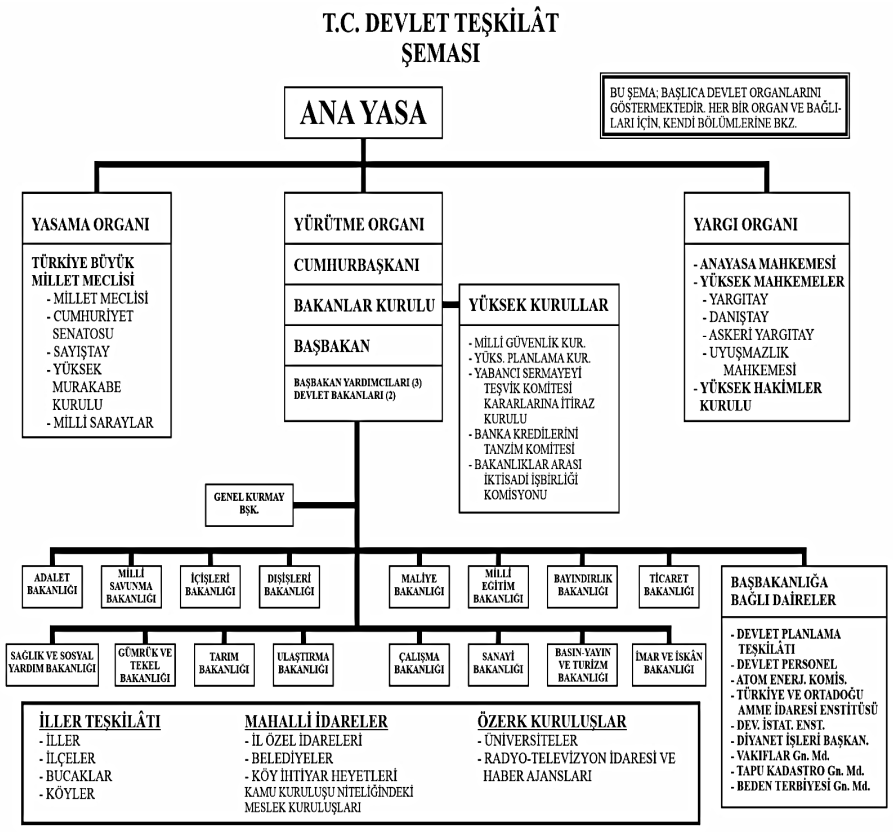
Bu noktada vurgulanması gereken şudur: Şema içeren ya da içermeyen eserlerin her biri, yalnızca açıkça sundukları bilgilerle değil, aynı zamanda örtük olarak yansıttıkları örgütlenme anlayışıyla birlikte değerlendirilmelidir. Örneğin bir kavramın başlık olarak seçilmesi, diğer kavramlarla olan hiyerarşik ya da işlevsel ilişkileri nasıl kurduğu, yazarın örgütsel algısını dolaylı olarak yansıtır. Dolayısıyla şema sunulmasa bile, metin bu yönleriyle incelendiğinde, onun ardında yer alan yapısal ve anlamsal bütünlük görünür hale getirilebilir.

Bu türden çift yönlü bir çözümleme, metinlerin açık şemaları ile başlıklandırma sistemleri ve anlatım yapılarını karşılaştırmalı biçimde ele alarak, yazarların dayandığı idari örgüt kurgularının ortak özelliklerini görünür kılabilir. Dolayısıyla, hem şemalı hem şemasız kaynaklardan elde edilen veriler, idari örgüte ilişkin teorik eğilimler ve sınıflandırma yaklaşımları bakımından belirli bir ortak görselleşmiş yapı fikrine ulaşılmasını mümkün kılar.

Yazarlar, idari örgütü bir şemayla göstermeyi gerekli görmeyebilir ya da bu işi doğrudan kendilerine ait bir sorumluluk olarak değerlendirmeyebilir. Ayrıca, idari örgüte ilişkin teorik veya hukuki belirsizlikler nedeniyle yanıltıcı bir şema oluşturmaktan kaçınmaları da mümkündür. Öte yandan, bir şema kullandıklarında bunun güncel idari yapıyı yansıttığını düşünebilir ya da eleştirdikleri bir şemayı, yerleşik hale geldiği veya öğretici buldukları için kullanmaya devam edebilirler. Tüm bu değerlendirmeler ışığında ulaştığımız genel izlenim şudur ki idari örgüt üzerine yapılan çalışmalar, eleştirilsin veya eleştirilmesin, basılı bir görsel olarak kullanılsın veya kullanılmasın, aslında büyük ölçüde belirli bir şema temelinde ve bu şemaya göre şekillenen bir anlatım düzeni içinde ele alınmaktadır. Bunun neye benzediğine geçmeden önce birkaç tarihsel bilgi vermek gerekir.

Türkiye'de, idari örgüt şemasının basılı olarak ilk kez hangi tarihte ve hangi kaynakta gösterildiğine dair kesin bir bilgiye sahip olmamakla birlikte, ulaştığımız en eski örnek 1963 tarihli Devlet Teşkilatı Rehberi'nde yer almaktadır. Rehberin giriş bölümünden aktarmak gerekirse: Teşkilat şemalarından yürütme organı ve diğer kamu kuruluşlarına ait olanlar … yeniden çizilmiş… İktisadi devlet teşekküllerine ait teşkilat şemaları ise… bu teşekküllerin gönderdikleri teşkilat yapılarına uygun olarak küçültülmüştür. Bu şemaların daha standart hale gelmeleri gelecek revizyonlarda mümkün olabilecektir. (TODAİE, 1963).

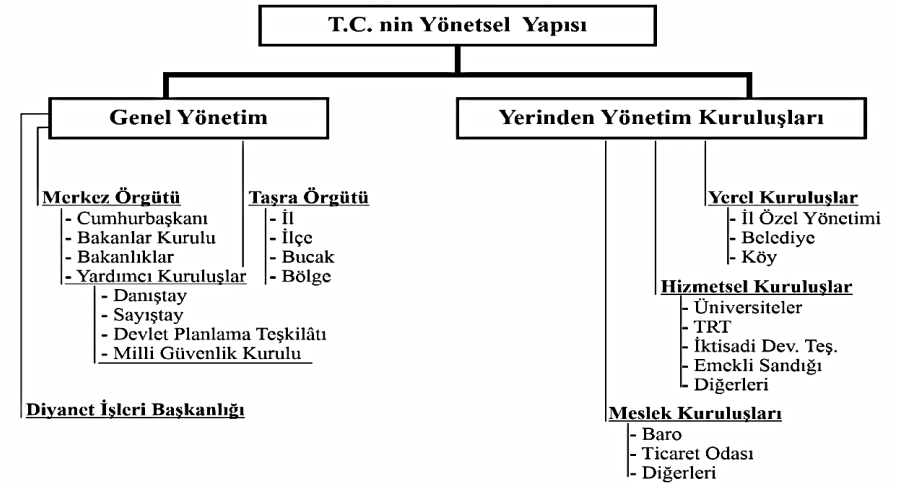
Bu ifadelerden, akademik kaynaklarda yer alıp almadığını tespit edemediğimiz ancak en azından devlet kayıtlarında ve resmî belgelerde örgüt şemalarının mevcut olduğu ve bunlardan aktif olarak yararlanıldığı sonucunu çıkarıyoruz. Bu şema Şekil 1'de sunulmuştur.[6]



Şekil 1. Devlet Teşkilat Şeması (TODAİE, 1963)

Söz konusu bir devlet örgütlenmesi olduğu için organsal ayrım üzerine temellendirilen bu şemada İdarenin bir kısmı, yürütme organı kategorisi içinde; bu kategorinin üyeleri olarak alt alta sırasıyla cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu ve başbakanın listelendiği gövdeden dağılan ve bu gövdenin hiyerarşisine tabi ama birbirlerine göre hiyerarşik olmayan dizilimli kategoriler içinde veya tek tek sayılarak (bakanlıklar) gösterilmiştir. 'İller teşkilatı', 'mahalli idareler' ve 'özerk kuruluşlar' kategorilerinden oluşan diğer kısmına ise bağlantı çizgisi olmayan tek bir kutucuk içinde ve diğerlerinden bağımsız bir konumda yer verilmiştir. Şemayı hazırlayanlar, İdarenin yapısını belli bir sınıflandırma içinde göstermeye yönelik önemli bir çaba sarf etmişlerdir. Bu yaklaşımın, İdareyi daha anlaşılır kılmak için değerli bir girişim olmakla birlikte yüzeysel ve İdarenin hiyerarşik yapısı ile idareler arası ilişkileri doğru bir biçimde yansıtmakta etkisiz kaldığı eleştirisi getirilebilir. Ayrıca yukarıda Rehber'in giriş bölümünden aktardığımız açıklamada, 'b*u şemaların daha standart hale gelmelerinin gelecek revizyonlarda mümkün olabileceği'* ifade edilmiş olsa da söz konusu şemanın, neredeyse hiç değiştirilmeden sonraki yıllarda hazırlanan rehberlerin çoğunda tekrar kullanıldığını vurgulamak gerekir. Rehberin son baskısındaki şemada ise istisnasız olarak bütün idari örgüt, cumhurbaşkanının hiyerarşisine bağlanmış olmakla birlikte kategoriler ve kategorilerin içini dolduran idareler arasındaki ilişkisellik, birbirlerine doğrultulmuş oklarla anlaşılması güç bir tarzda kurgulanmıştır (TODAİE, 2015: 260).

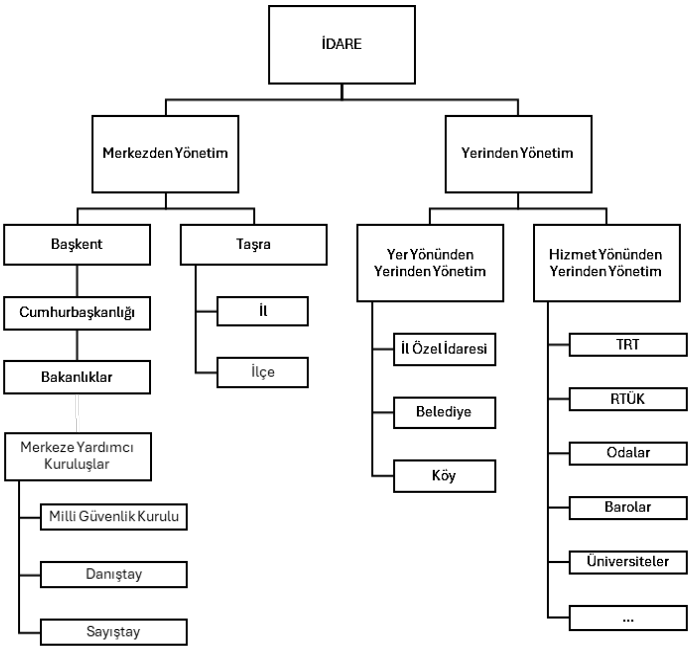
Literatürde ilk defa, Gözübüyük'ün 1976 tarihli *Kamu Yönetimi Hukuku* kitabında basıldığını tespit ettiğimiz ve günümüzde de sıkça başvurulan Şemaya oldukça yakın bir görsel (Gözübüyük, 1976: 45)[7] Şekil 2'de gösterilmiştir.



Şekil 2. Gözübüyük Şeması (Gözübüyük, 1976: 45)

Yerleşik Şema

İdarenin sınıflandırılması farklı anahtar nitelikler dikkate alınarak çok çeşitli biçimlerde yapılabilir. Örneğin bütçeleri, yürüttükleri kamu hizmetinin türü/niteliği, hukuksal kuruluşları veya sahip oldukları özerklik derecesi gibi yönlerden ele alındığında aynı İdare, birbirlerine benzerlik oranı farklılaşabilen çeşitli şemalarda farklı kategoriler içinde gösterilebilir.[8] Gözübüyük ve daha sonraki yazarlar tarafından da kullanışlı bulunan Şema ise 'merkezden yönetim' ve 'yerinden yönetim' olmak üzere iki anayasal esas üzerine kurgulanmıştır. Bu esaslar 'devlet tüzel kişiliği' ve 'kendi kamu tüzel kişiliğine sahip' (devlet tüzel kişiliği olmayan/diğer kamu tüzel kişileri) idare kategorileri üzerine yerleştirilerek Şemada yan yana gösterilen iki temel 'organik' kategori elde edilmiştir. Literatürde, bu kategorilerin adlandırılması, alt kategorilere ayrılması ve kapsamına dâhil edilen idareler konusunda farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte, bizim değerlendirmelerimiz sonucunda ulaştığımız kadarıyla yaygın olarak benimsenen referans Şema, aşağı yukarı Şekil 3'te sunulduğu gibidir.



Şekil 3. Yerleşik Şema

Şemanın Dili: Terimsel Esneklik- Anlamsal Kararlılık

Şemada, 'merkezden yönetim' olarak adlandırılan kategori, bazı kaynaklarda; 'Türkiye merkez idaresi' (Zabunoğlu, 2012), 'merkezi idare' (Yayla, 2010: 237), 'genel idare', genel (merkezi) idare' (Karahanoğulları, 2022; Günday, 2011; Ulusoy, 2022; Gözübüyük ve Tan, 2014), 'devlet idaresi' (Gözler, 2009)[9] gibi farklı terimlerle de ifade edilmektedir. Bunların hepsiyle kastedilen aynı şeydir. Merkezden yönetimin sınıflandırılmasında çoğu yazar 'başkent' ve 'taşra' örgütü ayrımını benimserken, bazıları doğrudan böyle bir ayrıma gitmemiş, taşra ve başkent örgütlerini merkezden yönetim kategorisi içinde ele almıştır.[10] Yine terimsel çeşitlilik bu kategoriler için de geçerlidir. Örneğin, başkent örgütü yerine; 'merkez teşkilatı/örgütü' (Yıldırım vd., 2015; Gözübüyük ve Tan, 2014; Özyörük, 1973), 'devlet idaresinin merkez teşkilatı' (Gözler, 2009:240), 'cumhurbaşkanlığı örgütü' (Karahanoğulları, 2022: 165) ifadeleri de kullanılmaktadır. Taşra örgütü yerine ise; 'genel idarenin ülkesel örgütü' (Karahanoğulları, 2022: 181), 'devlet idaresinin taşra teşkilatı' (Gözler, 2009: 240, 332), 'devletin mülki idare taksimatı' (Duran, 1982: 132; Özyörük, 1973: 96), 'mülki taksimat üzerindeki merkez teşkilatı' (Onar, 1952: 586), 'bölge İdareleri' (Derbil, 1959: 283) başlıkları

seçilebilmektedir. Merkezden yönetim altında yer alan başkent ve taşra kategorileri içindeki tüm birimlerin devlet tüzel kişiliği içinde örgütlenmiş olup, başkent teşkilatının hiyerarşisi içinde faaliyet gösterdiği kabul edilir.

'Âdem-i Merkeziyet Teşkilatı' olarak da anılan 'yerinden yönetim' örgütü, genellikle benimsendiği adlandırma mantığına paralel olarak iki kategoriye ayrılır. Bunlardan ilki 'yer yönünden yerinden yönetim' veya 'mahalli âdem-i merkeziyet' olarak adlandırılır. Anayasa'nın 127. maddesinde 'mahalli idareler' olarak adlandırılan bu kategori, aynı zamanda 'yerel yönetimler' şeklinde de anılmaktadır. Anayasada sınırlı sayıda (*numerus clausus)* belirlenmiş olması nedeniyle, kanunla azaltılıp çoğaltılamayacak olduğundan (Duran, 1982: 78) bu kategoriye giren idarelerin kapsamı konusunda herhangi bir belirsizlik bulunmaz. Yerinden yönetimin ikinci alt kategorisi ise 'hizmet âdem-i merkeziyet' veya 'kamu kurumları' olarak da adlandırılan 'hizmet yönünden yerinden yönetim' örgütleridir. Buraya dahil olan idareler, devlet tüzel kişiliği içinde yer almayan ve mahalli idare olmayanlardır. Literatürde, hizmet yönünden yerinden yönetim örgütü daha ayrıntılı olarak, ürettiği kamu hizmetinin niteliğine göre; kültürel, bilimsel, sosyal ve ekonomik kamu kurumları gibi alt kategorilere de ayrılabilmektedir.

İdare hukuku literatüründeki aynı kategorinin birden fazla terimle ifade edilmesinden kaynaklanan çeşitlilik; kategorilerin içeriğini farklı açılardan vurgulama ihtiyacına, hukuki yorum farklılıklarına, akademik geleneklerle (alışkanlık), mantıksal tutarlılığa veya dilin fonetiğine dayalı olarak şekillenmekte veya eleştirilmektedir.[11] Bununla birlikte, yazarlar yerleşik terminolojiden tamamen uzaklaşmamış, alternatifler sunarken bile genel kabul görmüş terimleri (parantez içinde de olsa) koruma eğiliminde olmuşlardır. Nitekim hem akademik gelenek hem de hukuki metinlerdeki süreklilik, anlam üzerinde ciddi bir gerilim yaşanmadıkça köklü terimlerden kolay kolay uzaklaşılmasına izin vermez. Örneğin, 'âdem-i merkeziyet' terimi, Osmanlı-Tanzimat döneminden beri kullanılan en eski terimlerden biridir. Buna rağmen, günümüzde daha modern karşılıkları (örneğin yerinden yönetim) benimsenmiş olsa da, bu terim hala terk edilmiş değildir. Benzer şekilde 'merkezi idare' yerine 'genel idare' veya 'devlet idaresi' gibi terimler kullanılabilir, ama bunlar arasında güçlü bir anlam ilişkisi olduğu için alternatifler ne olursa olsun Şemada gösterilen içerik aynıdır.

Kategorilere verilen isimlerin, o kategoriye dâhil olan idarelere dair öncelikli bir algı oluşturduğu açıktır. Bu nedenle, kullanılan terimlerden

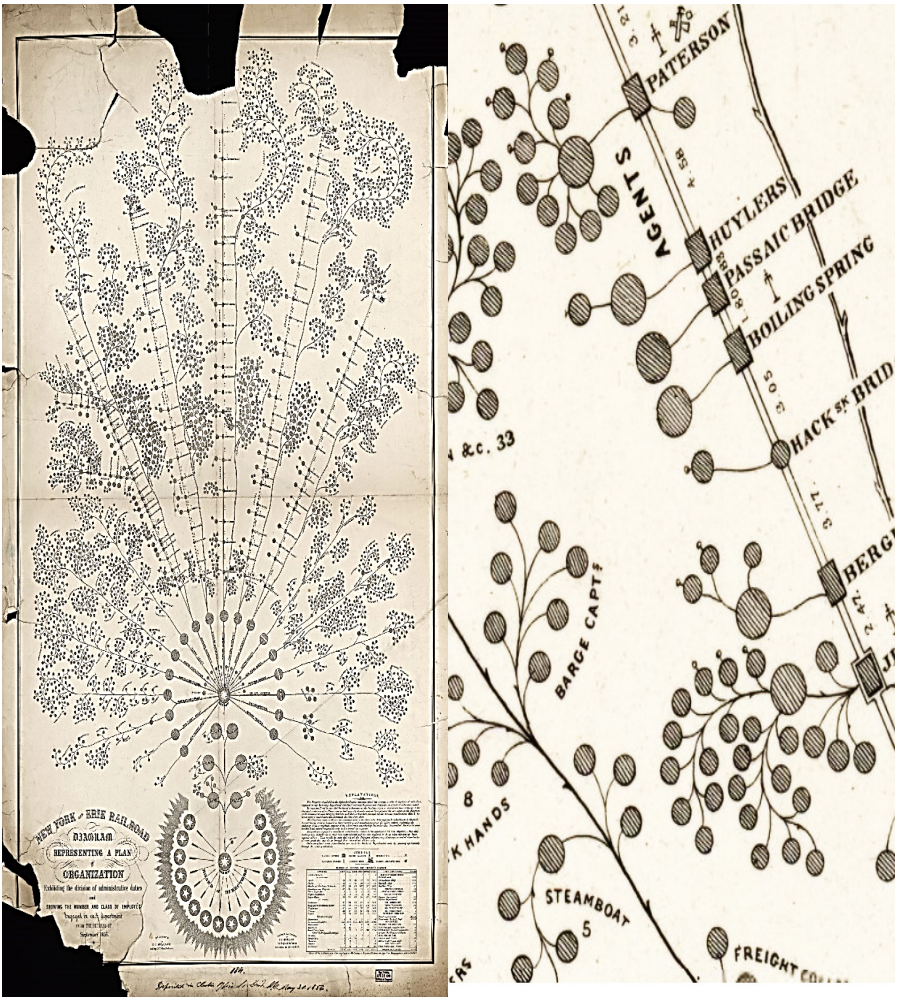
idari örgüt kategorilerinin hatalı yorumlanmasına yol açabilecek olanlar yerine, temsil gücü en yüksek olanların tercih edilmesi gerektiğine şüphe yoktur. Öte yandan, bir idare kategorisini ifade etmek için farklı terimlerin kullanılıyor oluşu, yerleşik kavramsal çerçevenin dışına çıkıldığı anlamına da gelmemektedir. Çünkü idari örgütler büyük ölçüde belirli bir istikrar içinde varlığını sürdürürler ve bu örgütlerin kategorik aidiyetleri konusunda nihai referans, hukuki düzenlemelerdir. Dolayısıyla terimsel çeşitlilik, belirli idarelerin farklı yönleriyle ele alındığına işaret edebilir, ancak her zaman İdarenin kategorik temsilini temelden değiştiren bir unsur olarak görülmemelidir. Bu bağlamda, araştırmamızın öncelikli amacı, idare kategorilerinin adlandırmalarının önemini akılda tutmakla birlikte, esasen bu kategorilerin içerikleri ve buna bağlı olarak şemada kapladığı alandır. Daha açık bir ifadeyle öncelikli ilgimiz, terimlerden çok tanımlar-anlamlar ve bunların taşıyıcısı öznelerdir. Doğru tanımlar belirlendiğinde, terim ve adlandırmalar üzerindeki geçici soru işaretleri de ortadan kalkacaktır.

Şemanın Anlatım Gücü

Örgüt şemaları, yalnızca örgüt içindeki birimlerin sıralı dizilimlerini göstermeye yarayan görsel araçlar değildir; aynı zamanda örgütsel yapının nasıl kavrandığına dair kuramsal varsayımlar ile örgütün dayandığı epistemolojik ve normatif çerçeveyi de içerir. Bu bağlamda şemaların iki farklı düzlemde ele alınması önerilebilir: işleyiş haritaları ve sınıflandırma tabloları. Her iki temsil biçimi de örgütsel gerçekliği belirli soyutlama düzeylerinde yeniden kurar. İşleyiş haritası biçimindeki bir şema, bir örgütün işlevsel yapısını, emir-komuta zincirini, raporlama ilişkilerini ve yönetsel akışkanlıkları görünür kılar. Taylor ve daha sonra gelen teorisyenler, genellikle örgütün içsel dinamiklerini ve karar alma süreçlerini haritalandıran bu şemaları, bir denetim ve operasyonel verimlilik aracı olarak kullanmıştır. Buna karşılık sınıflandırma tabloları, örgütsel birimleri içeriksel benzerliklerine ve statülerine göre gruplandırır. Bu tür şemalar, tüzel kişilik ayrımları, yetki kaynakları ya da yürüttüğü hizmet türü üzerinden yapılan soyut ayrımları öne çıkarır. Bu yaklaşımda şemanın amacı, örgütsel ilişki ağını göstermekten çok, idari yapının normatif bileşenlerini belirli ilkelere göre sınıflayarak kategorik ayrımların görünür kılınmasını sağlamaktır.

Modern örgüt şemalarının ortaya çıkışı, Sanayi Devrimi'nin ardından karmaşıklaşan üretim ilişkileri ve genişleyen yönetim organizasyonlarıyla doğrudan ilişkilidir. 19. yüzyılın ortalarında gelişen bu görselleştirme biçimi, yalnızca kurum içi işleyişi düzenlemekle kalmamış, aynı zamanda bürokratik yapının dışavurumu olarak bir temsil aracı işlevi de görmüştür.

Bu bağlamda aşağıdaki Daniel McCallum tarafından tasarlanan ve G.H. Henshaw tarafından çizilen New York ve Erie Demiryolu Şirketi'ne ait örgüt şeması (McCallum ve Hensaw, 1856)[12], modern örgüt şemalarının erken örneklerinden biri olarak kabul edilmektedir (Chandler, 1963: 22; Rosenthal, 2013: 15). Şirketin Eylül 1855 tarihli verilerine dayanılarak hazırlanan bu oldukça detaylı şema; geleneksel hiyerarşik örgüt şemalarından farklı olarak, sadece örgütün iç yapısının temel birimlere ayrılmış katmanlı bir temsilini sunmanın ötesinde, onun işleyişini ve fonksiyonel ilişkilerini bütün yönetim kademelerini kapsayacak açıklıkta göstermeyi amaçlamıştır.



Şekil 4. McCallum Şeması (McCallum ve Henshaw, 1856)

Günümüzün yukarıdan aşağıya örgüt piramitlerine tezat oluşturan McCallum'un şemasında, hiyerarşik görüntü tersine çevrilmiştir. En alttaki yönetim kurulundan (kökler) başlayarak üst düzey yöneticilere (gövde) kadar uzanan merkezî yönetim birimleri yer almaktadır. Buradan yayılan ana kollar, şirketin farklı departmanlarını ve yönetim seviyelerini (dallar) temsil etmektedir. Yukarı doğru çıkıldıkça, örgüt içi görev dağılımı en küçük birimlere doğru (yapraklar/meyveler) estetik ve dengeli bir biçimde resmedilmiştir. Bunlara ek olarak şema, her pozisyondaki ortalama çalışan sayısını içeren istatistiksel veri tablosuyla detaylı bir işgücü analizi de sunmaktadır. Ayrıca, şemanın altında yer alan açıklamalardan okunabildiği kadarıyla; dikey iletişim, iş bölümü, uzmanlaşma, yetki devri ve emir-komuta zinciri ve hiyerarşik raporlama gibi yönetim ilkeleri üzerine kurulmuş bu (güçlü merkezci) örgüt modeli, hem bürokratik örgüt yapısının hem de modern yönetim ilkelerinin uygulanmasına yönelik erken dönem örneklerinden biri olarak değerlendirilebilir.[13]

McCallum'un organik yapıya dayanan ve aynı zamanda görsel estetiği işlevsel detaylarla birleştiren şemasının aksine Türkiye İdaresini gösteren Şema, örgütün işleyiş haritasını sunan detaylı bir şema olmaktan (*organization chart/organogram*) çok idarelerin ortak niteliklerine göre içinde yer aldıkları kategorilere ayrılmış bir tüzel kişilik sınıflandırma tablosu (*classification chart*) biçiminde formüle edilmiştir. Bu yönüyle, Şema daha çok statik bir yapı tasvirine dayanmakta; işleyişe, fonksiyonel ilişkilere ve karar alma mekanizmalarına ilişkin bilgi sunmaktan ziyade, birimler arasındaki formel sınıflamayı öne çıkarmaktadır. Görüntüdeki idareler arasındaki ilişkisellik, ağırlıklı olarak kategoriler arasına çizilen düz çizgiler aracılığıyla ifade edilmiştir. Dikey çizgiler hiyerarşik ilişkileri, yatay çizgiler ise eş-düzeylik durumunu göstermektedir. Ancak örgüt şemalarında yaygın olarak kullanılan ve özerklik, bağımsızlık gibi özel statüleri görselleştirmeye yarayan kesikli, noktalı ya da farklı renkteki çizgiler vb. çeşitli grafik unsurlar bu şemada kullanılmamıştır. Buna bağlı olarak, bu tür görsel sembollerin anlamını açıklamak üzere düzenlenen lejand (*légende*) veya açıklama kutularına da şemada yer verilmemiş, yalnızca düz çizgilerle kurulan bir hiyerarşi düzeni tercih edilmiştir.

Sonuç olarak Şema, örgütün tüm katmanları, bunların görev tanımları, birbirleriyle ilişkileri, karar alma süreçleri ve iş akışlarının nasıl düzenlendiği hakkında açık bir harita vermemekte; örgüt yapısının, normatif niteliklerine göre sınıflandırılmış sade bir görüntüsünü sunmaktadır. Dolayısıyla Şemayı, karar alma süreçlerini ve işleyiş ilişkilerini gösteren yönetsel bir araç olarak

değil, yalnızca yapısal sınıflandırma sunan betimleyici bir görsel olarak tanımlamak daha doğru olacaktır.

İdarenin İçlemi ve Kaplamı

Şema, bütünün sadece belli bir zaman kesitindeki 'geçici' kategorik temsilinden ibarettir ve bu, bütünün 'tanımsız' parçalarını gösterir. Geçicilik, toplumun veya devletin tamamlanmamış-değişime açık yapısından kaynaklanır ve şemanın gelecekte farklı bir biçim alabileceğini ima eder. Bu nitelik, bütün örgüt şemaları için geçerlidir. Tanımsızlık ise İdare parçalarının, zaten daha önce ilgili düzenlemeler veya herkesin üzerinde uzlaştığı niteliklerle tanımlanmış olan (ön-tanımlı) kategorilerin içini doldurması fakat bu tanımlara şema üzerinden ulaşılamaması anlamına gelir. Öyleyse İdareyi güvenilir bir sınıflandırma tablosu biçiminde görselleştirme işinin, İdare bütünü ve parçaları hakkında normatif olarak belirlenmiş veya herkesin üzerinde uzlaştığı; her iki durumda da kaçınılmaz olarak sınırlı ve geçici nitelikteki 'tanım'lardan hareket edilerek yapıldığını varsaymak gerekir. Bu önemlidir, çünkü görüntüye bakan kişi şemayı doğrulamak için iki şey yapacaktır, bunlar; şemanın temel aldığı tanımlara ulaşmak ve bu tanımların, şemada yer alan özneler tarafından kategorik olarak doğru temsil edilip edilmediğini sorgulamaktır. Dolayısıyla, bir şemayı yeniden inşa etmek ya da eleştirmek, yalnızca çizgisel düzenlemelere müdahale etmek değil; aynı zamanda örgütlenme kavrayışına ve idarenin kategorik kurgusuna dair varsayımları da sorgulamayı gerektirir.

Bir örgüt şeması, yalnızca ele aldığı mevcut yapının biçimsel yansıması değil, aynı zamanda normatif ve kuramsal kabullerin görsel izdüşümü olarak değerlendirildiğinde; sınıflandırmada kullanılan her kategorinin, şemada yer almayan bir kavramsal çerçeve taşıdığı açıktır. Şemanın gösterge gücü de yalnızca görsel zenginliğine değil, aynı zamanda dayandığı kabullerin açıklık ve geçerliliğine bağlıdır. Öte yandan, şemaların hazırlanması ve yorumlanması genellikle karmaşık ve detaylı bir süreçtir. Teorik eksiklikler ile metodolojik belirsizlikler bu süreci daha da karmaşık hale getirmektedir. Bu nedenle, organik İdare gibi çok katmanlı yapıları gösteren sınıflandırma tabloları için bütün-parça ilişkisini, cins (*genus*) ve tür (*species*), içlem (*comprehension/intension*) ve kaplam (*extension)* gibi mantık kavramlarıyla birlikte ele almak, tasarım, sorgulama ve yorum kapasitesini artırmak için bir ilk adım olabilir.

İçlem- Kaplam ve Fark

İçlem, bir nesnenin veya kavramın tanımını yapabilmek için gerekli olan, o nesnenin ya da kavramın 'nitelikler' kümesidir. Kaplam ise içlemin

uygulandığı 'özneler' kümesidir.[14] Örneğin, bir üçgen kavramının içlemi; üç doğru parçasını, üç açıyı ve bu üç açının iki dik açıya eşitliği vb. nitelikleri içerir. Üçgenin kaplamı ise tek tek tüm farklı üçgen (eşkenar, ikizkenar, dar açılı, dik açılı…) türlerini gösterir (Arnauld ve Nicole, 2003: 39-40).

Bir şey ancak herhangi bir şeyi tüm parçalarında aynı anda kavrayabiliyorsa, yani onu her bakımdan içeriyorsa içlemlediği söylenebilir (Frisch, 1968: 228). Dolayısıyla kesin olan şey, istisnasız tüm üçgenlerin, önce üçgen kavramının, daha sonra da kaplamında yer aldığı üçgen türünün bütün temel ve zorunlu niteliklerini paylaşıyor olmasıdır. Üçgenin tanımı da ancak içlemindeki bu niteliklerin sayılmasıyla yapılabilir, yoksa 'üçgen; ikizkenar, eşkenar, dik vb. türleri olan bir şeydir'[15] gibi kaplamdan yola çıkan bir ifade, üçgen hakkında 'bilgi' veriyor olsa da onun tanımı olamaz.

Peki üçgen nasıl türleşir (kaplamı nasıl çeşitlenir) ve türler birbirlerinden nasıl ayrılır? Öncelikle tamamen aynı içlemi taşıyan, farklı iki şey olamaz; olursa bunlara 'farklı' değil, 'özdeş' demek gerekir.[16] Diğer yandan şeyler, kendileri dışında bir şeye benzer veya eş/eşit olabilir. Benzerlik iki ayrı şeyin çok miktarda ortak özelliğe sahip olması durumudur. Ortak özelliklerin sayısı arttıkça, aralarındaki benzerlik de artar. Örneğin üçgen ve kare arasında benzerlik bulunur. Her ikisinde de 'çokgen' olma niteliği vardır. Kare ile dikdörtgen arasındaki benzerlik ise dört kenara sahip olma niteliği bakımından daha fazladır. Eşlik ise alanı veya çevresi birbirine eş iki üçgende gösterilebilir. Oysa özdeşlik, iki ayrı şey arasındaki bir ilişki değil, bir şeyin kendisi olmasıdır. Bu nedenle, benzerler eş olabilirler, ama özdeş olamazlar (Özlem, 2004: 48). Özdeş olmadıkları sürece de ister benzer ister eş olsunlar mutlaka aralarında nitelik farkı bulunur. Türleri birbirlerinden ayıran şey de bu özdeşliği bozan içlemdeki 'fark'tır (*différence*). Fark sayesinde, 'ortak' üçgen niteliklerine 'özgün' üçgen nitelikleri eklenerek üçgen, türleşir. Böylece üçgenin kaplamındaki üçgen sayısı değişmez ama farkla ortaya çıkan tür sayısı kadar kategoriler elde edilmiş olur.

Porphyrios Ağacı: Cins ve Tür İlişkisi

Aristoteles'in Kategoriler'ini genişleterek onu mantıksal ve dilbilimsel olarak anlamaya çalışan III. yüzyıl filozofu Porphyrios; Kategoriler'e giriş niteliğinde yazdığı Isagoge isimli eserinde, sembolik olarak ağaç benzeri bir bütüne gönderme yaptığı katmanlı bir düzenek fikri geliştirmiştir.[17] Kendisinden sonra 'Porphyrios Ağacı' olarak tanımlanan bu kategorik düzene göre; her sınıflandırma basamağı üstündekine göre 'tür', altındakine göre 'cins' olarak adlandırılır.

Ağacın yukarıdan aşağı dizilimi şöyledir: Töz-Cisim-Canlı-Hayvan-Akıllı Hayvan-İnsan-Birey.[18] Burada en yukarıdaki cins (töz), hiçbir şeyin türü; en alttaki tür (insan) ise bir daha bölünemediğinden hiçbir şeyin cinsi olamaz.

Tözün tanımı yalnızca içleminde bulunur. Tözden çıkan türlerin içlemi ise hem kaplamında yer aldığı cinsin (tözün) hem de kendi 'farklı' niteliklerini taşır. Töz aynı zamanda, kendinden bölünen tüm parçaları sonsuz sayıda bireylere kadar kapsadığından kaplamı en geniş olandır; yalnızca cisim ve cisim olmayan biçiminde iki parçaya bölünebilecek kadar yalın bir niteliğe sahip olduğu için de içlemi en dar olandır. İçlemi en geniş, kaplamı en az olan ise bireydir çünkü, töze kadarki bütün kategorik ve kendi özgün nitelikleriyle tanımlanmıştır.[19]

İşte, bir kez daha söylersek, fark da her bir türün, birbirinden ve altına yazıldığı cinsten en az 'bir fazla' olan niteliğidir.[20] Bu fark olmazsa ne cins ile tür arasında ne de türler arasında ayrım yapılabilir.

İdarenin İçlemi

İdarenin, 'fiil' olarak yönetme ve çekip çevirme anlamlarını taşıyan bütün sözlük tanımları, onun işlevsel yönünü göstermesi açısından geçerlidir. Bu yönüyle idare olgusu sadece devlet için değil, çeşitli disiplinlerce; aile, cemaat, şirket gibi organizasyonlar için de, varsayımsal ve yorumsal olarak ele alınabilir. İdare işlevini yerine getiren 'organik özne'nin, devlet örgütlenmesi içinde 'İdare' olarak tanımı ise hukuk disiplinince sahiplenilmiştir.[21]

İdare, ne doğada özü veya türevi bulunan bir organizmadır ne de felsefi bir özne; hukuksal gerçeklik biçimini kazanmış dilsel bir soyutlamadır. Hukuk dili de somut İdare parçalarını tanımlarken, onlara yüklediği niteliklerden oluşan sınırlı bir kümeyi ve sadece o kümeyi ilgilendiren, genellik biçimini almış bir soyutlamayı kullanır.[22] Hukukla soyutlanan gerçeklik içinde fark, doğa bilimlerinde olduğu gibi keşfedilmeyi beklemez çünkü insan yaratımıdır, normatif olarak belirlenir.[23] Bu bağlamda İdarenin tanımı onun 'keşfedilen' gerçekliğine değil iktidar tasarımlı 'hukuksal' gerçekliğine dayanır.

Bu kurgu içinden İdare cinsinin öyle bir tanımı çıkarılmalıdır ki, taşıdığı nitelikler aynı zamanda bütün türleri için de geçerli olsun. Örneğin 'Türkiye idaresi, merkezden veya yerinden yönetim esasına dayanır' ifadesi kullanışlı ve betimleyici bir bilgidir ancak İdare cinsinin tanımına uygun bir içlem vermez. Çünkü sözü edilen esaslar, İdare cinsine ait zorunlu nitelikler değil, onun türlerinin ayırt edici nitelikleridir. Tek tek bütün idareleri kapsayacak

bir İdare tanımı elde edilmek isteniyorsa, türleri ayırt eden 'fark'lar tanımdan dışlanmak zorundadır. Öyle ki İdare cinsine atfedilen herhangi bir nitelik, söz gelimi bir bakanlık için de köy idari birimi için de geçerli olmalıdır. Nitekim köy için 'merkezden veya yerinden yönetim ilkesine göre yönetilir' denilemeyeceği gibi (çünkü köyün idaresi yalnızca yerinden yönetim ilkesine dayanır) bakanlıkların idaresi de 'merkezden veya yerinden yönetim ilkesine dayanır' denilemez (çünkü bakanlıkların idaresi yalnızca merkezden yönetim ilkesine dayanır). Bu durumda herhangi bir idareyi anlamak için ilk önce İdare cinsi tanımlanmalıdır. Ancak bundan sonra kademeli olarak, bu nitelikler ve bunlara eklenen fazladan ve farklı niteliklerle İdare türlerinin tanımı elde edilebilir.

Bizim değerlendirmemize göre idare hukukunun konu edindiği İdare; temel düzenleyici ilkesi yasallık olan, sahip olduğu kamu gücü dolayısıyla kendiliğinden sübjektif hukuki sonuç doğuran veya kural koyucu işlem yapan-eylemde bulunan, bunları yaparken de yasama ve yargılama faaliyeti yürütmeyen, gerçek kişilerce temsil edilen bir kamu tüzel kişiliğinde varlığını bulmuş, hukuk düzeni ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde denetime tâbi devlet aygıtıdır.

Yukarıda sunulan tanım, yalnızca İdare cinsine özgü olan ve bu cinsin kaplamına giren tüm türlerde müştereken ve zorunlu biçimde bulunan kurucu niteliklere dayalı olarak formüle edilmiştir. Bu yaklaşım, cinsin içlemini, en az fakat en kapsayıcı nitelikler kümesiyle tanımlamayı esas almaktadır. Artık tanımda yer alan nitelikleri taşıyan hukuksal özneler önce 'İdare', sonra da farklı nitelikleri sayesinde bir 'idare türü' olarak tanımlanabilir. Bu da türleşmenin, birikimsel bir içlem genişlemesiyle gerçekleştiği anlamına gelir. Bir başka deyişle her bir tür, cinsin içlemini aynen muhafaza eder; ancak buna ilave edilen ve yalnızca o türe özgü olan nitelikler, onu hem diğer türlerden hem de cinsin kendisinden ayırır. Böylece ortaya çıkan her tür, kendi içlemini belirleyen farklı niteliklerin taşıyıcısıdır. Daha da önemlisi, bir türün kaplamında yer alabilmek için, o türe ait bütün niteliklerin 'eksiksiz' olarak taşınması gerekir. Bu koşul gerçekleşmediğinde, söz konusu idare artık ait olduğu varsayılan türün kaplamı dışında kalır ve farklı nitelikler kümesine dayanan yeni bir türün örneği sayılır. Bu içlem-temelli yaklaşım, sadece kavramsal tutarlılığı değil, aynı zamanda İdarenin sınıflandırılmasında kullanılan şematik temsillerde açıklık ve sistematikliği mümkün kılan analitik bir çerçeve sunar.

İdarenin Kaplamı

Bir bütünü oluşturan unsurların sınıflandırılarak şematik biçimde gösterilmesi, o bütüne ait kaplamın farklı bölümlere ayrılması anlamına gelir. Sınıflandırmanın ilk adımı, öğeleri yalnızca en genel ve ayırt edici özelliklerine göre yalın biçimde gruplamaktır. Bu yaklaşım, taksonomik tanımların da temelini oluşturur. Önce, bir varlık grubunu diğerlerinden ayırmaya yetecek asgari sayıda nitelik belirlenir. Niteliklerin çeşitlenmesiyle birlikte, her bir kategori -ki buna artık tür diyebiliriz- kendi içinde daha alt düzeyde sınıflandırmalara tabi tutularak, mümkün olan en küçük birimlere kadar bölünebilir.

İdarenin, hem bir 'bütün' hem de kavramsal düzeyde bir 'cins' olarak[24] kaplamını, içlemindeki tüm nitelikleri taşıyan tüzel kişi parçaları, yani türler ve onların somut üyeleri oluşturur. Aynı kaplam farklı biçimlerde gösterilebilir:

- Salt kademeli kategoriler yoluyla, yani cins ve tür ilişkisi içerisinde sunulabilir. Bu yaklaşımda, her bir alt kategori bir üst kategorinin türü olarak konumlanır. Eğer bu alt kategori de kendi içinde ayrılıyorsa, artık tür cinsleşmiştir. Örneğin, İdare → Yerinden Yönetim → Mahalli İdareler diziliminde Yerinden Yönetim, İdare cinsine göre tür; Mahalli İdareler türüne göre cinstir.
- Kademeli kategoriler ile bunlara ait somut örneklerin birlikte gösterilmesiyle de kaplam açıklanabilir. Örneğin, İdare (cins)→ Yerinden Yönetim (tür/cins) → Mahalli İdareler (tür/cins) → Köyler (tür)→ Şirince Köyü. Bu dizilimde İdare, Şirince Köyü'ne kadar ardışık bir türleşme süreciyle alt kategorilere ayrılmıştır. Şirince Köyü ise bir daha türleşemediğinden, Köyler türünün örneklenmiş nihai üyesidir.
- Son olarak ister bir kategori içinde ister kendi başına, var olan bütün idareler listelenerek tek tek sayıldığında yine İdarenin kaplamı elde edilmiş olur.

Şemayla sunulan temsilin anlamlı olabilmesi için, gösterilen kaplamın yalnızca teorik olarak değil, aynı zamanda pratik olarak da açıklayıcı ve yeterli olması gerekir. Kaplam, belirli kategoriler aracılığıyla gösterildiğinde, sınıflandırma düzeylerinin artırılması şemanın kullanışlılığını ve temsil gücünü doğrudan artırır. Bu kategorik ayrımlar, en azından şema oluşturma çabasını anlamlı kılacak kadar ayrıntı içermelidir. Örneğin, İdare cinsinin yalnızca merkezden yönetim ve yerinden yönetim türlerine ayrıldığı bir şema ile bu türlerin

kendi içlerinde alt türlere ayrılarak detaylandırıldığı bir başka şemanın -teorik olarak- temsil ettiği kaplam aynıdır. Ancak ikinci durumda, şema, aynı kaplamı daha zengin ve çeşitli türler üzerinden görselleştirdiği için daha işlevseldir. Buna karşılık, sadece iki türe ayrılan bir şema, teorik olarak doğru olsa da pratikte zayıf bir temsil gücüne sahiptir. Bu zayıflık, yalnızca daha fazla bilgi sunamamasından değil, karmaşık bir yapıyı bütün içsel ayrımlarıyla birlikte sadeleştirerek görünür kılamamasından da kaynaklanır. Dolayısıyla, temsil edilen kaplam değişmemekle birlikte, şemanın işlevselliği ve açıklık düzeyi, sınıflandırma derinliğiyle doğru orantılı olarak artar. Bu sayede farklı içlemlere sahip İdare türlerini ayırt etmek kolaylaşır.

Öte yandan, eğer amaç kaplamı türlerine ayırarak göstermekse, bu takdirde her bir idarenin şemadaki kategorik yapıda bir karşılığının bulunması gerekir. Yani seçilen sınıflandırma modeli, herhangi bir idare parçasının, ayrım yapılan türlerden birine doğrudan ve çelişkisiz biçimde yerleştirilebilmesini mümkün kılmalıdır. Zira şemanın değerini belirleyen şey, yalnızca neyi gösterdiği değil, aynı zamanda neyi dışarıda bırakmadığıdır ve kategorik yapıda karşılığı bulunamayan her birim, ciddi bir temsil sorunu yaratarak şemanın bütünlüğünü ve doğruluğunu zedeler.

Bu bağlamda, tek tek idareleri sıralamak gibi liste temelli bir yaklaşım küçük ölçekli örgütlenmeler için geçerli ve işlevsel olabilir. Hatta McCallum'un başardığı gibi daha büyük bir örgüte bile uygulanabilir. Ancak konu İdare gibi son derece kapsamlı ve katmanlı bir bütün olduğunda, kaplamı temsil etmek açısından ilk iki yöntemin, yani sınıflandırmaya dayalı kategorik yaklaşımın benimsenmesi daha makuldür. Nitekim günümüz teknolojisi sayesinde teorik olarak her bir idarenin tek tek yer aldığı ayrıntılı bir şema dijital ortamda üretilebilir olsa da,[25] bakanlıkların taşra teşkilatları veya mahalli idarelerin toplam sayısı göz önünde bulundurulduğunda, bu tür bir şemanın fiziksel (özellikle basılı) biçimde hazırlanması hem pratik olarak gerçekçi değildir hem de kavramsal düzeyde gerekli değildir.

Şemadaki Bozulmalar

İdareyi şema üzerinde anlamlandırma çabası, yalnızca onun içlem ve kaplamını belirlemekle sınırlı değildir; aynı zamanda bu içlem ve kaplamın ne ölçüde doğru temsil edildiğini sorgulamayı da gerektirir. Önceki bölümde ortaya konan teorik çerçeveyle, bir örgüt şemasının yalnızca görsel bir araç değil, aynı zamanda ardında belirli normatif ve mantıksal kabulleri barındıran bir sınıflandırma düzeneği olduğu ifade edilmişti. Şema, kavramsal olarak belirlenen bir bütünü ve bu bütünün türlerini temsil

etme iddiasındaysa, o hâlde bu türlerin içlemine giren zorunlu nitelikler ile kaplamını oluşturan üyeler arasında tutarlı bir eşleşme kurmalıdır. Bu noktada temsilin doğruluğunu değerlendirmenin yolu, her bir idareyi Şemada yer aldığı varsayılan türlerle birlikte düşünmekten geçer. Ancak bu eşleştirme her zaman sorunsuz gerçekleşmez; kimi durumlarda, ya ait olmadığı hâlde belirli bir türe dâhil edilen ya da Şemada yer alması gerektiği hâlde temsil dışı bırakılan idare parçalarının varlığıyla bu ilişki zedelenir. Söz konusu temsil sorunlarının yarattığı uyumsuzluklar, Şemada bozulmalara yol açar.

Bu bozulmaları tespit edebilmek için, her bir idare parçasının hangi türün kaplamında yer alması gerektiğini belirleyecek ayırt edici niteliklerin açıkça bilinebilir olması gerekir. İdare, hukuk-kurgusal bir yapı olduğu için, şematik gösteriminde de öncelik hukukun normatif kurucu kaynaklarına verilir. Ancak sınıflandırmanın en temel düzeyi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımında dahi, Anayasa ve kanunlarda bu türleri birbirinden ayırmaya yarayan içlemi belirleyebileceğimiz açık ve sistematik bir nitelikler kümesi bulmak güçtür. Mevzuattaki çoğu düzenleme, İdarenin merkezden ve yerinden yönetim yerleri türlerini; nitelikler kümesini değil, 'türler/üyeler kümesi'ni gösterme yoluyla tanımlamaya çalışmıştır.

Sunulan bu sınırlı çerçeveye rağmen, daha önce gösterildiği üzere hukuk pratiği ve akademik literatür, yalnızca bu iki tür arasındaki ayrımla sınırlı kalmayan, İdarenin genel tür yapısına ilişkin daha kapsamlı bir sınıflandırma ihtiyacına da yanıt verecek bir şema üretimine yönelmiştir. Literatürde 'idari teşkilat şeması' olarak adlandırılan veya Porphyrios'tan esinle, 'İdare ağacı' şeklinde ifade edilebilecek bu şemadan, İdarenin kaplamını net olarak ortaya koyması beklenir. Ne var ki temsil kabiliyeti açısından bakıldığında, Şemada yer verilen bazı İdare cinsi veya türlerinin kaplamı, içlemleriyle birebir örtüşmemektedir.

Şemanın Sessizliği: Kayıp İdareler

Yazılı hukukun İdareyi üyeleriyle birlikte listeleme yöntemi, idari örgüt şeması oluşturmada kolaylık sağlıyor gibi görünebilir, fakat gerçekte durum bundan farklıdır. Bunun nedeni, tam bir nitelikler kümesi bulunmadığı gibi gösterdiği türler/üyeler kümesinin de eksik olmasıdır. Anayasada merkezden yönetim esasına dayanan İdare türünün kaplamı; il, il altı kademeli bölümler (ilçe) ve birden fazla ili içine alan merkezi idare teşkilatları olarak sıralanmıştır (md. 126). Eksik olan şey, Cumhurbaşkanlığı ve onun hiyerarşik kademeleridir. Bunların merkezi idare niteliği, yürütme organı olmaktan kaynaklanan

varoluşsal bir nitelik olarak anayasanın dağınık maddelerinden çıkarsanır.[26] Zaten il ve kademeli bölümlere ayrılan idari örgüt de bu idarelerin hiyerarşisi içinde değerlendirilir.

Yerinden yönetim esasına dayanan mahalli idareler ise Anayasada, il (özel idaresi), belediye ve köy olarak eksiksiz biçimde yer alır (md. 127). Ancak, hizmet [yönünden] yerinden yönetim kuruluşları eksik, ismen böyle bir kategori yer almadığı gibi kaplamı da sınırlı olarak sayılmıştır.[27] Merkezi idare değilse ve mahalli idare türleri içinde yer almıyorsa, kalan diğer tüm kamu tüzel kişilerinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olduğu sonucuna varılır. Mevzuatın bıraktığı boşlukları doldururken doktrin, somut idarelerden Şemada yalnızca merkezden yönetim türü içinde Cumhurbaşkanlığını; hizmet yönünden ayırdığı yerinden yönetim türü içinden de en görünür olanları (örn. RTÜK, YÖK, TRT vs.), bu türü örneklendirmek için gösterir.[28] Dolayısıyla şema yapıcılarının gösterme tekniği olarak benimsedikleri ilke, İdare örgütünü (cumhurbaşkanlığı ve örneklendirilenler dışında) somut idare parçaları değil, sınıflandırma başlıkları halinde sıralamaktır. Bunun makul bir yöntem olduğunu söylemiştik. Ancak nihai bir şema iddiasında bulunabilmek için öncelikle farklı nitelikleri tanımlı tüm idare türlerinin Şemada gösterildiğinden ve kaplamındaki idarelerin de ilgili tür niteliklerini eksiksiz olarak içlemlediğinden emin olunmalıdır.

Şimdiye kadar, yasama ve yargı bütünü içindeki idari örgütlerin gösterildiği bir idari örgüt şemasıyla hiç karşılaşmadık. Bunun sebebi ya bu organlar içindeki öznelerin İdare olma niteliğinin kabul edilmemesi ya da sınıflandırma tablosunda onlara uygun bir konum bulunamamasıdır. Oysa yasama meclisi genel kurulu ve yargıçlık makamı şimdilik bir kenara koyulduğunda,[29] yasama bütünü içinde yasama meclisi olmayan; yargı bütünü içinde de yargıçlık makamı olmayan idare parçaları vardır. Bu parçalar, daha önce verdiğimiz İdare tanımındaki nitelikleri eksiksiz olarak taşımalarına rağmen idari örgüt temsilinin kör noktasında kalmış veya bir 'bütün' olması gereken İdarenin şematik gösteriminden bilinçli olarak eksiltilmiştir.

Literatürde yasama ve yargı içinde, yasama ve yargılama yetkisi kullanamayan örgüt yapılarının organik ölçütü karşılayan '*İç İdare*'ler olarak tespiti, rastlayabildiğimiz kadarıyla yalnızca Karahanoğulları (2011: 25,30 vd.; 2022: 15-16) tarafından yapılmıştır. Diğer yandan bu konuda yaygın olarak benimsenen görüşü Balta'nın (1972: 4-5) değerlendirmelerinden okuyabiliriz. Ona göre İdare; kuruluş ve faaliyetleriyle bir bütün olan (bütüncü) ve yürütme alanının yanında, yasama ile yargı içinde yasama

meclisi ve mahkemelere ek ya da tali olarak verilen idari görevleri yürüten teşkilat ve bunların işlemlerini kapsayan (kapsayıcı) İdaredir. Buna karşılık yasama meclisi ve mahkemelerin idare işlevi yerine getiriyor olmaları, onlara idari organ niteliği vermez. "*Bütünü ile kendi alanına ve onun ilkelerine bağlı olmaya devam ederler*" (Balta, 1972: 8). Bu konudaki genel eğilimi ifade eden bir başka argüman da Özay tarafından şöyle ifade edilmektedir: "*Bir kamu idaresi olarak Devlet, idare hukukunda şimdiye kadar Anayasa hukukundaki boyutları ile bildiğimiz yasama, yargı ve yürütme organlarından oluşan bir topluluk değil, sadece yürütme, bir başka deyişle merkezden yönetime verilen isimdir*" (Özay, 1996: 101). Literatürdeki bu ve benzer yöndeki argümanlar, İdarenin bütünlüğü ilkesi temelinde bütün idareleri kategorik olarak göstermesi beklenen Şemanın, yalnızca yürütmenin içinde örgütlenen idareleri gösteren sınırlı bir temsil olmasına yol açmıştır.

i) Yasamaya Hasredilen İdare

Yasamanın içinde, TBMM Başkanı ve genel sekreterden aşağıya doğru hiyerarşik olarak dizili başkanlıklardan oluşan bir idari örgüt yer alır. Bu örgütün kuruluşu, görev, yetki ve sorumlulukları son olarak 2011 tarihli ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ile düzenlenirken yasakoyucu kanuna 'İdari teşkilat' yazmakta tereddüt etmemiştir.

Başkanlık, tipik bir İdare gibi büro-muhasebe faaliyetleri yürütür, bünyesindeki idari personel hakkında idari işlem tesis eder ve yönetmelik, yönerge, esaslar adı altında çok sayıda düzenleyici işleme sahiptir.[30] Dahası Danıştay, TBMM Başkanlığı'nın çeşitli işlemlerine karşı açılan davalarda Başkanlığı 'davalı idare' sıfatıyla kabul etmekte, tesis edilen işlemleri de 'idari işlem' olarak nitelendirmektedir.[31] Dolayısıyla Anayasada TBMM'nin yasama yetkisi açıkça düzenlenmiş olmakla birlikte, bu yetkinin kullanımıyla doğrudan ilişkili olmayan ve idari nitelik taşıyan birimlerin varlığı, Meclis bünyesindeki örgütlenmenin yalnızca yasamaya hasredilemeyeceğini göstermektedir. TBMM Başkanlığı, içlemindeki bütün nitelikleri taşımak suretiyle İdarenin kaplamı içinde yer alır.

ii) Yargıya Hasredilen İdare

Yargı sistemi içinde yer almakla birlikte, ne bir mahkeme ne de yargıçlık makamı olan savcılıklar, adalet komisyonları, yüksek yargı yerleri içindeki kurullar gibi bazı birimlerin işlemleri, esasen idari nitelik taşır. Diğer yandan, idari işlem yapabilen bu örgütler İdare olarak kabul edilmedikleri için Şemada yer almaz. Örneğin savcılıklar, yargılamanın tarafı (iddia makamı)

olarak şüphesiz yargılama süreçlerinin ve yargı sisteminin bir parçasıdır[32], ancak doğrudan yargı yetkisi kullanamazlar ve dolayısıyla yargılama makamı değildirler. Üstelik, idari görevleri bakımından Adalet Bakanlığına bağlı olarak çalışırlar.[33]

Adalet komisyonlarının ise yargılama yetkisi bir yana, yargılama işlevi ile ilgili de hiçbir görevi bulunmamaktadır. 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun 114. maddesi ve 5235 sayılı Adlî Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun'un 42. maddesi incelendiğinde, komisyonların yetkilerinin; yargıç ve savcılar dışında kalan adlî ve idarî yargı ile ceza infaz kurumları ve tutukevleri idari personelinin atanma, sicil, disiplin, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlemleriyle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır.[34] 4681 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu uyarınca Adalet Komisyonlarına verilen yetkiler; İzleme Kurullarının kuruluşu, yetki alanı, çalışma mekânının sağlanması, sekretarya hizmetlerinin görülmesi, üyelerinin seçimi ve görevlerine son verilmesi, bunlar hakkında soruşturma izni vermektir. 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda Adalet Komisyonu başkanlarına, yargıçları ilgilendiren konularda verilen yetkilerin tamamı yine idari niteliktedir.[35]

Yüksek yargı yerlerinde Adalet Komisyonları bulunmaz ancak hepsinin kuruluş kanununda idari hizmetler ve müdürlük-büro tipinde hizmet birimleriyle ilgili düzenlemeler açıkça yer alır.[36] Çeşitli yargısal makamlara çeşitli idari görevler de dağıtılmış olmakla beraber genel olarak bu mahkemelerin idari, mali ve teknik işlerinin yürütülmesiyle ilgili görev ve yetkiler, Genel Sekreterliklere verilmiştir.[37] Diğer yandan, tıpkı TBMM Başkanlığı gibi yüksek yargı organlarında da iç düzen, çalışma usulleri ve işleyiş ile ilgili kurallar, kendileri tarafından çıkarılan içtüzük[38] ve yönetmeliklerle düzenlenir.

Yargısal karar alma yetkisi Anayasa Mahkemesinde, Genel Kurul ve Bölümlere; Danıştayda ve Yargıtayda, dairelere ve daire kurullarına tanınmıştır. Genel Sekreterlik, Başkanlar Kurulu, Başkanlık Kurulu, Disiplin Kurulu gibi kurulların tesis ettikleri işlemler, yargı kararı değildir. Danıştay'ın da kimi kararlarında belirttiği üzere; kurulların, yüksek yargı içinde örgütlenmesi ve yargıç üyelerden oluşması, görülen hizmetin idari niteliğini değiştirmez.[39] Her ne kadar Danıştay, organik birer idare olarak kabul etmese de bu kurulların idare işlevine dahil ettiği işlemlerinin idari yargı tarafından denetlenebilir olmasının anayasal dayanağı olarak çoğu kararında 125. maddeyi kullanır. Maddeye göre, her türlü 'idari' eylem ve işleme karşı değil, 'İdarenin' her

türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Dolayısıyla 125. maddeye yapılan atıf, işlem sahibi makamların da İdare olarak kabul edildiğini örtük olarak gösterir.

Son olarak yargı sisteminin içinde yer alan ve Anayasanın 159. maddesiyle, yargıç ve savcıların atama, yükselme, kadro, disiplin ve diğer özlük işleri hakkında karar verme yetkisi tanınan Hakimler ve Savcılar Kurulunun (HSK) "*mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulacağı ve görev yapacağı"* kurala bağlanmıştır fakat Kurul, bir mahkeme olmadığına göre onun adına irade açıklayan kişi veya makamların kullandıkları yetkiler de yargı yetkisi değildir. 159. maddede ayrıca bu niteliğin anayasal güvence altına alınması, Kurulun, görevlerini yerine getirirken kendini güven içinde hissetmesi için öngörülen bir teminat ve mahkemelerin bağımsızlığının güvence altına alınması düşüncesinin tamamlayıcı bir unsurudur.[40] Dolayısıyla Başkanı Adalet Bakanı olan Kurulun, yargıçlardan oluşması ve karalarının yargı yetkisi kullananlar üzerinde sonuç doğurması, onu yargı makamı haline getirmeye yetmez. Kurulun, Anayasanın 159. maddesi ve 6087 sayılı Hakimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'nda düzenlenen görev ve yetkilerinin tamamı idari niteliktedir.

Bütün bunlardan, yargının içinde de İdarenin içlemindeki nitelikleri taşıması dolayısıyla İdarenin kaplamında yer alması gereken birimlerin olduğu anlaşılmaktadır. Bu, klasik yargı-idare ayrımının ötesine geçen bir gerçekliktir. Söz konusu birimlerin şematik temsilden dışlanmaları, teknik bir tercih olmanın ötesinde, idari örgütün görünür yüzünü belirleyen teorik eğilimleri de açığa çıkarır. İdare ile yargı arasındaki sınırın keskinliğini sorgulatan bu durum, yalnızca hukuki kategorileri değil, onların görsel temsil biçimlerini de yeniden düşünmeyi zorunlu kılar.

iii) Yürütmeye Eşitlenen İdareyi 'Devlet'in Kaplamına Taşımak

Erkler-organlar ayrılığı, devlet organizasyonunda, bir zamanlar iradesi devletle bütünleşmiş mutlak hükümdarın tek başına yürüttüğü idare etme işinin, her bir erke farklı görevler yüklenerek bölüştürülmesidir. Bu yönüyle yasama, yürütme ve yargı, devletin kaplamında yer alan, idare etme biçiminin özgün biçimlere evrilmiş işlevsel parçalarıdır. Ancak devletin İdare adını taşıyan müstakil bir 'organ'ı yoktur, İdare, işlev olarak devletin içleminde yer alan varoluşsal bir niteliktir. Bu sayede kaplamının tamamına organik olarak yayılır (Ergün, 2025: 65).

Devlet, yalnızca toprak, ulus ve egemenlik unsurlarından ibaret bir varlık değildir. Bu unsurlar, onu sosyolojik ve siyasal bir gerçeklik olarak

soyutlamaya yarar. Ancak, devletin haklar ve borçlar yüklenebilmesi, işlem yapabilmesi, diğer gerçek ve tüzel kişilerle ilişkiler geliştirebilmesi için hukuksal soyutlama, devlete bir kamu tüzel kişiliği üzerinden irade atfeder. Burada dikkat edilmelidir ki, herhangi bir öznenin devlet adına hareket ediyor oluşundan, onun her zaman devlet tüzel kişiliğini temsil ettiği ve ona idari örgüt şemasında bir yer bulunması gerektiği sonucu kolayca çıkarılamaz. Yürütme ve İdare, tüzel kişilik aracılığıyla işlem yapma yeteneği kazanır. Buna karşılık yasama ve yargı organları işlevlerini tüzel kişilik dolayımı olmaksızın, doğrudan egemenlik yetkisine dayanarak gerçekleştirir. Ancak bu durum, yasama ve yargının içinde de İdarenin olmadığı anlamına gelmez. Bilakis idare işlevini yerine getiren organik parçalar, gösterildiği üzere devletin her bir organına çeşitli derecelerde sızmıştır.

Yürütmenin (Cumhurbaşkanlığının hiyerarşik düzeninin) tamamının organik İdare olduğu şüphesizdir. Ancak idare, yalnızca yürütmenin bir parçası olarak sınırlandırılamaz. Devlet bütünü içinde de hangi organın içine yerleşmiş olursa olsun yalnızca bulunduğu yere aidiyetiyle tanımlanamaz. Pratik zorunluluklar, İdare parçalarının yalnızca yürütme içinde değil, ihtiyaç duyulan ölçüde diğer devlet organları içinde de örgütlenmesini gerekli kılmıştır. Yasama ve yargı organlarının genişleyen faaliyet hacmi dikkate alındığında, örneğin büro ve sekreterlik hizmetlerini üstlenecek idari örgüt yapılarının oluşturulması zorunlu hale gelmiştir.

Yasama ve yargı bütünü içindeki İdare parçalarının, yasama ve yargılama işlevine 'bağlı', 'bitişik' veya bunları 'tamamlayıcı' nitelikte faaliyet yürütmeleri, kuşkusuz onları yasama ve yargı bütününe yapısal olarak bağlar. Ancak bu bağ söz konusu birimlerin egemenlik yetkisine dayanan yasama ve yargılama işlevlerini yerine getirdikleri anlamına gelmeyeceği gibi onları yasama ve yargı organı da yapmaz. Yasama ve yargının kendi çalışma düzeni ile ilgili içtüzük ve yönetmelik çıkarabilmesi, çalışanlarına bazı güvencelerin tanınmış olması, örgüt hiyerarşisinin kurum içi yapıya gömülmüş olması gibi özgün niteliklerin, buralardaki idare parçalarını yürütme organından kısmen ayrıştırmaya yaradığı açıktır; ne var ki bu ayrışma onları İdare bütününden koparmaya yetmez. Her ne kadar yasama ve yargı organlarının bünyesinde örgütlenmiş olsalar da, bu iç idareler devlet tüzel kişiliği adına kamu gücü kullanan parçalar olarak, gerçekte İdare bütününe aittir.

İdarenin bütünlüğü ilkesini, yalnızca 'yürütmenin içindeki İdarenin' bir bütün oluşturduğu biçiminde anlamak hatalıdır. Yasama işlevi, yasama sistemi içinde 600 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kurulu ve yargılama

işlevi yargı sistemi içinde, tek yargıçlı ya da kurul halinde çalışan bağımsız-tarafsız mahkemelerce yerine getirilir. Bu bağlamda yasama ve yargı içindeki yasama ve yargılama yetkisi kullanamayan diğer örgüt yapılarının, İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği, organik idareler olarak İdare ağacına bağlanması ve böylece Şemada gösterilmesi gerekir.

Şemanın Gürültüsü: Anlam Yükü ve Temsil Gerilimi

Şemanın eksik olduğunu göstermiştik, şimdi ise fazla olduğunu göstereceğiz. Eksiklik şemanın kaplamındaydı, fazlalık ise içlemine ilişkindir. Daha önce açıklandığı üzere şema, sade bir biçimde idari örgütün türleşmiş katmanlarını ve bu katmanlar arasındaki yukarıdan aşağıya ilişkileri yansıtır. Bu tür bir görselleştirme, İdarenin işleyişine yön veren karmaşık ilişkiler ağını ve içsel bağlantılarını çoğu zaman dikkate almaz. Yine de, ilk bakışta basit bir sınıflandırma sunuyor gibi görünen bu Şemanın, taşıdığı çizgiler ve yerleştirmeler aracılığıyla çeşitli anlamlar üretmesi doğaldır. Anlamlar, yalnızca açık yasal düzenlemelere değil; kimi zaman yerleşik uygulamalara, doktrinsel kabullere ve içtihatlara da dayanır. Sunulan temsil, bu yönüyle, yalnızca teknik bir görselleştirme değil, aynı zamanda belirli bir örgüt anlayışının da ifadesidir. Ancak temsilin bu biçimi, İdarenin hukuki ve pratik gerçekliğinin ötesine geçerek yorum üretmeye başladığında, bazı hukuk-bilgisel uyumsuzluklar ve buna bağlı olarak görsel-sembolik hatalar kaçınılmaz hale gelmektedir.

Fazlalık, yalnızca gösterilen idarelerin sayısında değil; çizgiler ve yerleştirmelere yüklenen sembolik anlamların yoğunluğunda kendisini gösterir. Bu durum, hem şemanın dayandığı sınıflandırma anlayışının sınırlarından hem de görselleştirme sırasında yapılan normatif ve kuramsal kabullerden kaynaklanır. Özellikle tüzel kişilik özellikleri, idareler arası ilişkiler, denetim mekanizmaları ve özerklik dereceleri gibi farklı bağlamlar tek bir şema üzerinde sunulmaya çalışıldığında, şemanın taşıdığı anlam yükü daha da ağırlaşmakta ve asıl yapıyı olduğundan karmaşık gösterme riski doğmaktadır.

i) Anayasal Esaslara Tüzel Kişilik İlintisi

Anayasal kural gereği İdare bir bütünse, bu bütün parçalardan oluşur. Dolayısıyla İdare, bir ‘teklik’ değildir ya da ‘tek’ bir İdare yoktur; İdare, ‘parçalı’ yapıdadır. Bu parçalı yapı, şema üzerinde yatay ve dikey olarak resmedilmiştir. Şemadaki ilk ayrımın (merkezden-yerinden yönetim) yatay biçimde gösterilmesinin anlamı, bir sonraki basamakta içi doldurulacak olan iki tür yönetim yeri kategorisi arasında hiyerarşik bir ilişkinin kurulmayacağını

haber vermesidir. Şemaya bakan bir göz yatay eksende yer alan birimlerin bir ölçüde birbirinden bağımsız (ya da özerk), dikey eksende sıralananların ise sorumluluk zinciri bağlamında hiyerarşik bir düzene tabi olduğunu varsayar. Düşey tipli, yalın bir şemadan bu sınırlar içinde daha fazla bilgi almak beklenmez. Ancak söz konusu şema yalnızca bu temel anlatım çerçevesinde değil, aynı zamanda bir anlam haritası olarak da kullanılmakta; bu nedenle taşıyabileceğinden fazla kavramsal yükle donatılmaktadır.

Gerçekten de şemada yalnızca idare türlerinin ve üyelerinin ismen gösterimiyle yetinilmemekte; İdare ve idare türlerinin içlemlerinden çıkarılan tüzel kişilik statüleri, denetim ilişkileri, özellikle de hiyerarşi ve vesayet gibi bağlar da temsile dahil edilmeye çalışılmaktadır. Normalde, bu temel yapının üzerine türlerin içlemleri içinden seçilen bazı kurucu nitelikler eklendiğinde, şematik temsilin bundan etkilenmemesi; hatta söz konusu ilişkileri görsel olarak doğrulaması beklenir. Ancak şema kendisinden bekleneni başaramamaktadır. Bir yandan idari teşkilatın genel görünümünü sadeleştirirken, diğer yandan taşıdığı göstergelerin sınırlarını aşan soyut bir anlatıma dönüşmektedir.

Bu noktada, Şemanın kavramsal temsil kapasitesini değerlendirmek üzere, temel yapısının dayandığı ilişkilerin hangi düzeyde ve nasıl yansıtıldığını sorgulamak gerekir. Bu da ancak içlem ve kaplam ilişkisi üzerinden yürütülebilecek bir çözümlemedir. Zira içlemde meydana gelen herhangi bir bozulma, doğrudan doğruya kaplamı etkiler ve Şemanın temsil iddiasında olduğu örgütsel gerçekliğin doğruluğunu tartışmalı hale getirir.

İdare cinsinin içlemi, hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim türleri tarafından eksiksiz olarak taşınmaktadır. Bu nedenle onları birbirinden ayıran şey, elbette bu ortak içlem değil, içlem dışında kalan kurucu farklardır. Anayasaya göre bu farklar, her iki türe özgü olarak belirlenen 'esaslar' aracılığıyla somutlaşır. 'Esas'ların kesin bir listesinden söz edilemese de, merkezden ve yerinden yönetim türlerinin içlemine yerleşmiş olan, birincisi için devlet tüzel kişiliğine; ikincisi için ise ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olma niteliklerinin adeta onların ayırt edici özü hâline geldiği söylenebilir. Bu nedenle, bir kişiliği İdare olarak adlandırmak ve idari örgüt içinde sınıflandırmak için ilk önce kamu tüzel kişiliği araştırması yapılır.[41] Tüzel kişilik yönünden yapılacak saptamanın da söz konusu idarenin Şemadaki yerini göstereceği kabul edilir. Devlet tüzel kişiliği içinde yer alanlar merkezden yönetim; devlet tüzel kişiliği dışında kendi kamu tüzel kişiliğine sahip olanlar ise yerinden yönetim başlığı altında sıralanır. Böylece

kişilik esaslı bir sınıflandırma boyutu da eklendiğinde Şema, "çoklu tüzel kişiliklerin" (Karahanoğulları, 2022: 147) tek bakışta gösterildiği bir resme dönüşür. Dolayısıyla sınıflandırmada, merkezden yönetim ve yerinden yönetim yerine 'devlet tüzel kişiliği' ve 'kamu tüzel kişileri' başlıkları kullanılsa, şemada ilk başta hiçbir değişiklik olmaz gibi görünür. Ancak bu eşleşmenin, bazı örnekler karşısında kırılganlaştığı görülmektedir.

Özellikle Cumhurbaşkanlığına bağlı Yatırım ve Finans Ofisi, Savunma Sanayi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu gibi idareler bu dengeyi bozar. Kurucu metinlerine göre bu idareler birer kamu tüzel kişileridir fakat aynı zamanda Cumhurbaşkanının hiyerarşi zincirine dahildirler. Yani, merkezden yönetim türünün kaplamında olmalarına rağmen devlet tüzel kişiliği adına hareket etmedikleri için bu türün içlemini tam olarak taşımazlar. Oysa daha önce de açıklandığı üzere, bir idarenin belirli bir türün kaplamında yer alabilmesi, o türün içlemini eksiksiz olarak karşılamasını gerektirir. İçlemi eksik taşıyan bir örnek, o türün altında sınıflandırılamaz; ancak kendine özgü nitelikleriyle yeni bir türün habercisi olabilir. Bu nedenle, söz konusu idarelerin mevcut sınıflandırma içinde yer alması, yalnızca mantıksal değil, şematik temsil açısından da sorunludur.

Pek çok kamu tüzel kişisinin zaten kendi başına karar alma iradesinin (idari özerkliğinin) pratikte merkezi idareler tarafından baskılandığı öteden beri bilinmektedir.[42] Bunlar bakımından tüzel kişilik modelinin bir ölçüde biçimsel nitelik taşıdığı söylenebilir. Hatta yine çoğu hakkında merkezi idareye yoğun vesayet yetkileri de tanınmış olabilir. Ancak yukarıda sayılanların tüzel kişiliklerindeki sembolik nitelik ise gözlemin yanısıra kurucu metinlerindeki açık hükümlerle de doğrulanmaktadır. Bu nedenle onları merkezi idare başlığı altına yazdıran şey; merkezi idarenin siyasi baskı gücü veya kendisine verilmiş hiyerarşiye 'yaklaşan' vesayet yetkiler değil, merkezi idareye 'doğrudan' tanınan hiyerarşik yetkilerdir. Bu sonuca, gözlemcinin değer yüklü yorum genişliği ile değil, açık pozitif hukuk gerçekleriyle ulaşılır.

Örneğin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile dört Cumhurbaşkanlığı Ofisi kurulmuştu (Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım Ofisi). CBK'nin 525. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin hukuki statüleri, Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak belirlenmiş; cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları, ofislerin görevlerini düzenleyen her bir maddede ayrı ayrı belirtilmişti. Dahası, CBK'nin 533.

maddesiyle "*Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler[in] yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları yönünde mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumlu*" oldukları da kurala bağlanarak, tipik hiyerarşi ilişkisinin varlığı herhangi bir yorum gerektirmeyecek açıklıkta düzenlenmişti. Her ne kadar bu dört ofisten üçü 27.03.2025 tarih ve 183 sayılı CBK ile kaldırılmış olsa da, Yatırım Ofisinin adı Yatırım ve Finans Ofisi olarak değiştirilmiş, 525 ve 533. maddelerdeki düzenlemeler sözü geçen ofis için hala yürürlüktedir.

Söz konusu temsil sorunu, pratik olarak ilgili İdareleri Şema üzerinde hiç göstermeme yoluyla çözülmüştür. İlgili idarelerin yerleştirilebileceği muhtemel konumlardan Cumhurbaşkanlığının, kendi başına bir tür olarak değil, başkent kategorisinin türleşmeyen idari öznesi olarak sunulması ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da yalnızca örnekleme yoluyla gösterilmesi, bu eksikliği perdelemiştir. Daha açık biçimde söylersek, görüntüde Cumhurbaşkanlığının çok katmanlı idari örgütü yer almadığı gibi, hizmet yerinden yönetim yerleri kategorisinin kaplamındaki idareler de tam bir liste biçiminde verilmemiş, şema yapıcıya göre değişen keyfi örneklerle geçiştirilmiştir. Böylece Şemaya eklenen fazladan anlamın yol açtığı bu yeni gösterge sorunu ve teorik kararsızlıklar, görsel örtme stratejileriyle dengelenmeye çalışılmıştır. Bu nedenle, idari türler arasındaki sınıflandırmada içlem ve kaplam dengesini gözetmeyen her görsel temsil, kavramsal doğruluk kadar normatif gerçekliği de tartışmalı hâle getirmiştir.

ii) Bütünlük Bağlarının Temsil Güçlüğü

Türkiye İdaresinin örgüt şemasının temsil kabiliyeti, yalnızca türler arasındaki kurucu farkları ve tüzel kişilik statülerini yansıtmakla sınırlı kalmamıştır. Şema, aynı zamanda bir bütün olan İdarenin bu bütünlüğünün nasıl kurulduğuna dair temel ilişki biçimlerini de görünür kılmaya yönelmiştir. Bu doğrultuda, özellikle hiyerarşi ve vesayet gibi bütünlük sağlayıcı bağların şematik temsili ile bu temsilin sınırları da analiz açısından önem kazanmaktadır. Nitekim literatür ve uygulayıcılar, Şemayı -özellikle ders tahtalarında- yalnızca statik bir sınıflandırma aracı olarak değil, aynı zamanda İdare bütününün ayakta tutulma biçimini anlamaya yönelik dinamik bir gösterim çabası olarak ele almaktadır. Bu bakımdan Şemadan, içlem farkları ve tüzel kişilik ayrımlarının ötesine geçerek, İdare içindeki bütünlük bağlarını da görünür kılması beklenmektedir. Ancak bu beklenti, normatif ve yapısal gerçekliklerle çelişen bir temsil zemininde her zaman karşılanmayabilir.

Daha önce de belirtildiği üzere, düşey tipli şemalar hiyerarşik ilişkileri görece açık biçimde temsil etme yeteneğine sahiptir. Buna karşılık, yatay düzlemde konumlanan örgüt birimleri arasında hiyerarşik bir üstünlük ilişkisi kurulmadığı varsayılır. Bu yatay dizilim, söz konusu örgütlerin faaliyet kapasitesi ya da fiilî etki düzeyleri açısından değil, hukuksal statüleri bakımından eş-düzey oldukları anlamına gelir. Örneğin belediye türüne ait, yatay olarak konumlandırılan iki il belediyesini ele alalım. Bunlar, yalnızca birer belediye kamu tüzel kişisi olmaktan kaynaklanan yetkiler, kamu gücü donanımı ve hukuksal güvenceler gibi yönlerden aynı düzeyde kabul edilir. Bu durum, uygulamada iki belediyenin de aynı kaynaklara, personel niteliğine ya da idari etkinliğe sahip olduğu anlamına gelmez. Aksine, bütçesel büyüklük, kurumsal kapasite, örgütlenme yoğunluğu, hizmet kapsamı ve yerel siyasetteki etkinlik gibi açılardan aralarında ciddi farklar bulunabilir. Bununla birlikte, bürokratik ilişkiler, kişisel otorite, siyasi bağlılık ağları gibi fiilî bağlar da bir tür hiyerarşik görünüm yaratabilir.[43] Ne var ki, bu türden ilişkiler Şemanın göstergeleri arasında yer almaz ve alması da beklenmez. Zira şematik temsilin amacı, normatif statüler üzerinden örgütsel yapıyı tanımlamaktır; dolayısıyla formel olmayan ilişkiler temsile dahil edilmez. Ancak bu noktada şu soru akla gelmektedir: Şemanın normatif kurgusu yalnızca hiyerarşik ilişkileri mi varsayar, yoksa başka türden güç ilişkileri de buradan türetilebilir mi?

İdarenin bütünlüğü ile birbirinden 'bağımsız' hareket eden bir düzenek fikri uyumsuzdur. Bütün, mutlaka onu meydana getiren parçaları birbirine bağlayan bir takım araçların varlığını gerektirir. Bu araçlardan ilk ve kendiliğinden olan hiyerarşi; yapay ve istisnai olan ise vesayettir.

Hiyerarşinin ilk ve kendiliğinden olması, herhangi bir düzenleme gerekmeksizin kural olarak hukuk düzeni tarafından kabul edildiği ve İdarenin doğal işleyişi içinde oluştuğunu ifade eder. Devlet tüzel kişiliği içinde örgütlenen merkezden yönetim böyle ayakta kalır. Öte yandan İdarenin bir bütün olarak işleyebilmesi, yalnızca hiyerarşik yapılarla sağlanamaz. Hiyerarşi, asıl olarak emir-komuta zinciri ile bir en üst yöneticiye diğerlerini tabi kılarak teklik içindeki bütünlüğü sağlar. Bu durum İdarenin bütünlüğün yalnızca merkezden yönetim tarafıdır.

Bütünlük, teklik olarak anlaşılmadığında, İdari örgütün devlet tüzel kişiliği ile temsil edilen büyük kısmı (merkezden yönetim/teklik) dışında kalan diğer yarısını (yerinden yönetim/çok sayıda teklikler) bütüne bağlayan asıl araç vesayet olmuştur. Vesayet, hiyerarşinin aksine, yapay ve istisnai bir

denetim biçimidir. İstisnailik, uygulamanın ender görüldüğünü değil, genel kuralın dışında kalan bir müdahale mekanizması oluşunu belirtir. Vesayetin yapay oluşu ise, onun ancak açık yasal düzenlemelerle kurulabileceği ve kendiliğinden varsayılamayacağı anlamına gelir. Başka bir deyişle vesayet, tüzel kişilikler arası sınırların aşılmasını mümkün kılan bir müdahale yetkisidir; hiyerarşide olduğu gibi 'tepeden' değil, 'dıştan' işleyen bir düzenleyici ilişkidir. Aynı zamanda bir kamu tüzel kişisinin, devlet tüzel kişisi ile karşılaşıldığında hiyerarşi olarak tanımlanamayan ama güç ilişkisini kanıtlayan bir hukuksal araçtır.

İster anayasal esaslara ister tüzel kişiliğe dayanılarak oluşturulsun, her ikisinde de Şemaya hiyerarşi ve vesayet ilişkisinin taraflarının gösteriliyor gibi yaklaşılır. Bir önceki başlık altında açıklandığı üzere Şemanın mantığı düşey eksenli bir temsil düzenine dayandığından, bazı durumlarda tüzel kişilik temsiliyle arasında kavramsal gerilimler ortaya çıksa da, hiyerarşik ilişkileri ifade etme konusunda yapısal bir elverişliliğe sahiptir. Şimdi ise, bu temsili çerçevede vesayet ilişkilerinin ne ölçüde ve nasıl gösterilebileceği sorusuna odaklanmak gerekir.

Gerçek şudur ki Şema, vesayetin taraflarını açık biçimde ortaya koymak bir yana, bu ilişkinin kendisini dahi tutarlı bir görsel öğeye dönüştürememektedir. Bu durumu önemli kılan şey ise, idare parçalarının bütüne aslında tam da bu gösterilemeyen vesayet ilişkisi aracılığıyla bağlanmasıdır. Ancak söz konusu bağ, şematik temsile güvenilir biçimde aktarılamamakta; böylece idarenin bütünlüğü içinde taşıdığı yapısal ilişkilerden biri görünmez hâle gelmektedir. Bu bağlamda, aşağıda yapılacak değerlendirme, özellikle vesayet ilişkisinin şematik temsiline yönelik basılı standart görsellerden ziyade, belirli anlatı pratiklerinde ortaya çıkan çizimlere odaklanmaktadır.

Vesayet ilişkisini göstermek amacıyla merkezden yönetim türünden yerinden yönetim türüne doğru çizilen yatay çizgiler, çoğunlukla anlatıcının doğaçlama müdahalesiyle şemaya eklenmekte ve hemen her seferinde bu çizimlerin istisnaları olduğu da belirtilmektedir. Ancak bu sembolik bağlantılar, vesayet ilişkisinin taraflarını açık ve tutarlı biçimde gösterebilen görsel öğelere dönüşememektedir. Dolayısıyla burada eleştirilen şey, Şemaya tekrar eden anlatı pratiklerinde zorlanarak eklemlenen, ancak kuramsal bir tutarlılık taşımayan görsel müdahaledir. Bu durum, Şemaya güvenilir anlam atfetmenin sınırlarını daha da belirginleştirmekte; vesayet bağının görselleştirilmesinin taşıdığı teorik sorunları görünür kılmaktadır.

Elbette, türler arasına çekilen ve üzerinde vesayet yazdığı olduğu 'varsayılan' yatay çizgiler, bu ilişkinin temsiline yönelik bir çabanın kısmen başarısını gösterir. Ancak bu çizgiler, istisnayı genelleştirme riskini barındırdığından, gösterge değeri zayıf ve yanıltıcıdır. Bu durum, yalnızca teknik bir yetersizlik değil; aynı zamanda Şemaya yön veren kurucu mantığın teorik tutarlılığı açısından da ciddi bir açmaz yaratmaktadır. Zira şu tartışmalı ön-kabulden hareket edilir: Vesayet ancak vesayet makamının devlet tüzel kişiliği olduğu iki farklı tüzel kişilik arasında mümkün olan bir ilişkidir. Oysa bu ön-kabulün dışına çıkan örnekler de vardır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler, Türkiye Barolar Birliği ile Barolar arasındaki ilişki; birincilere, ikinciler üzerinde kullanılmak için verilen onama, inceleme, kabul, geri gönderme gibi yetkiler dolayısıyla -hiyerarşi olmadığına göre- vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmektedir.[44] Böylece, taraflarından birinin devlet tüzel kişisi olmadığı iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetleyici bağların da idari vesayet olarak kabul edilmesi, bu ilişkiyi Şema üzerine işleyecek tutarlı ve genellenebilir bir gösterim yöntemi geliştirmeyi güç hâle getirmektedir.

Sonuç olarak, örgüt şeması aynı anda hem anayasal esaslara dayalı ayrımı hem tüzel kişilik yapısını hem de bütünlük bağlarını tam ve tutarlı biçimde temsil edememektedir. Kavramları aşındırmadan bunları Şemaya dâhil etmek mevcut normatif ve yapısal gerçeklikler karşısında mümkün olamamaktadır. Dahil edilmeye çalışıldığında ise, biri diğerinin kavramsal bütünlüğünü zayıflatmakta, temsilin içsel tutarlılığı bozulmaktadır. Bu nedenle Şema, bir bütünlük imgesi sunmaya çalışırken, bu imgeyi kuran ilişkilerin bir kısmını kaçınılmaz olarak eksik ya da yoruma açık biçimde göstermek zorunda kalmaktadır. Öyleyse İdarenin içlemine ilişkin normatif ve kuramsal kaynaklar arasındaki gerilim çözülmedikçe 'her şey'in, 'aynı anda' ve 'tek bir şema' üzerinde gösterilmeye çalışılmasından vazgeçilmesi gerekir.[45]

Sonuç

İdari örgüt şeması, İdareye ait unsurların görsel temsiline indirgenemez. Şema, yalnızca idare bütününü oluşturan parçaların (kaplamın) sıralanışıyla değil, aynı zamanda bu parçaların hangi içlemlere göre sınıflandırıldığıyla anlam kazanır. Oysa Türkiye İdaresini gösteren mevcut Şema, anayasal esaslara dayansa da bu esasların taşıdığı kurucu nitelikleri temsil etmekte yetersizdir. Özellikle yasama ve yargı içindeki idarelere kör kalmakta; tüzel kişilik yapıları, bütünlük bağlarını ve idare türleri arasındaki farkları görselleştirmekte zorlanmaktadır. Bu durum, Şemanın anlam katmanlarını

bulanıklaştırmakta ve düzenleyici olmaktan çok karmaşa üretici bir araç haline gelmesine neden olmaktadır.

İdare aslında göründüğü gibi karmaşık ve düzensiz değil ama dağınıktır. Normatif olarak düzenlenmemiş pek az konu vardır. Eksikler, ilkelerle ve yorumla doldurulur; hukuka aykırılıklar ise yargısal ve siyasal mekanizmalar aracılığıyla törpülenir. Dağınık olmasının sebebi İdarenin 'çeşitli türlerde' olması ve üyelerinin sayısı kestirilmesi zor bir kaplam oluşturmasıdır. Böylesine hacimdeki bir bütün içinde öncelikle her bir İdare parçasına yer bulunabilmesi ilk koşuldur. Bununla birlikte şematik bir bütünlük kurulmak isteniyorsa, bu bütünün çizgisel temsilinde bazı içlemsel niteliklerin ayıklanması da gerekebilir Aksi halde Şema kendisinden sağlanacak yararı büyük çapta azaltacak gereksiz ayrıntılara boğulup, anlaşılmaz bir duruma gelir (Aşkun, 1968: 92) ki dağınıklık o zaman gerçekten anlamda bir karmaşaya dönüşür. Eksiklerin geçiştirildiği, fazlalıkların yerleşik hale geldiği ve geçişkenliklerin görmezden gelindiği bu karmaşa, şu an olduğu gibi şemanın sağına soluna yerleştirilen parantez içleri ve soru işaretleriyle sürekli genişler.

Bu sorunu aşmanın yolu, başlangıçta Şemayla temsil edilmesi beklenen organizasyon yoğunluğu ve Şemanın dayandığı kurucu ilkeler ile şemayı tamamlayıcı örgüt kılavuzlarına girecek olanların çok iyi bir şekilde birbirinden ayrılmasıdır.[46] Örgüte ilişkin tanımlar, ilkeler, amaçlar, kuruluş, mevzuat bilgisi, görev ve yetkiler, sorumluluk, denetim biçimleri gibi konular örgüt kılavuzlarında gösterilerek Şemadan ayıklanabilir.[47]

Tutarlı bir şema oluşturmanın sonraki adımı, sınıflandırmayı -geçici de olsa mutlaka güvenilir, üzerinde uzlaşılmış veya güçlü destek argümanlara sahip sade tanımlar üzerinde temellendirmektir. Ayrımın yapıldığı nitelikler ne kadar az ve genelse sınıflandırma o kadar güvenilir olur. Sınıflandırma basamakları arttıkça, niteliklerin sayısı da artar. Bu durumda, her bir idare türünün söz konusu ortak nitelikleri karşılaması sorunu ile baş edebilmek için, içlemin doğru ve açık bir şekilde belirlenmesi gerekir. Çünkü, bir idari örgüt şeması oluşturmadaki esas sorun, İdare cins/türlerinin kuşbakışı gösterilmesinden çok, bunların kurucu niteliklerindeki farkı ve ayrımları ortaya koyacak içlemlerin yeterince açık ve nesnel biçimde formüle edilememesidir. Bu durum, doğrulama prosedürlerinin devreye girdiği aşamada çok daha keskin biçimde kendini gösterir.

Şemanın gösterge gücü ve şaşmazlığı ile idari örgütü belgeleyen bir araç olarak taşıdığı otorite, her zaman sorgulanmaya açıktır. Herhangi bir sınıflandırma

için kesin ayrımlar yapmak doğa bilimlerinde bile pek kolay değildir. Bu nedenle biçimsel yönden yapılan sınıflandırmalar kaçınılmaz olarak gerçek ilişkileri gizleyeceğinden, doğrulama aşamasında sınıflandırılan öznelerin değişen-bilinen her niteliğinin sınıflandırmada dikkate alınıp alınmadığı kontrol edilir. Şurası açıktır ki zaman içinde, Şemanın sınıflandırma ölçeğinde ya da gösterge düzeninde kimi uyumsuzlukların ortaya çıkması neredeyse kaçınılmazdır. Bu durumda, görüntüsel olanın gösterdiğini karşılayamadığı ölçüde onarılması; tespit edilen tüm idarelerin İdare ağacında ve olması gereken yerde gösterilebileceği bir sınıflandırma yapılması gerekir. Aksi halde Şema, ancak tarihi bir belge değeri taşır.

Sonnotlar

1- Bu makalenin ortaya çıkmasına eleştiri ve önerileriyle katkıda bulunan değerli hocalarım Prof. Dr. Onur Karahanoğulları ve Prof. Dr. Koray Karasu'ya teşekkürlerimi sunarım.

2- Lûtfi Duran (1982: 3), tüm idare teşkilatlarını ve faaliyetlerini ifade etmek üzere 'İdare' teriminin tekil biçimde ve cümle başında yer almasa da baş harfi büyük olarak yazılmasını önerir. Aynı yönde *bkz.* Özay (1996: 146). Georges Vedel (1968: 17) ise yalnızca organik anlamda İdare ifade edilirken baş harfinin büyük yazıldığı bilgisini verir. Biz de çalışmada, bir bütün olan organik İdare cinsini kastedeceğimiz zaman sözcüğün ilk harfini büyük yazacağız.

3- İdari örgüt, kamu hizmeti veya kamu gücünün örgütlenmesinden ibarettir (Onar, 1952: 441).

4- Makalede bundan sonra 'idari örgüt şeması' yerine, birinci sonnottan ilham alarak, kısaca ilk harfi büyük 'Şema' terimi kullanılacaktır. Ayrıca bu Şema, daha sonra gösterilecek olan literatürün çeşitlediği alternatif şemalardan türetilmiş, 'yerleşik'/ 'yaygın olarak kullanılan'/ 'en sık başvurulan' şemayı kastetmektedir.

5- Literatürde örgüt kuramıyla ilgili kamu yönetimi, yönetim bilimi, işletme gibi alanlardan da faydalanılabilir ancak bizim birazdan yapacağımız değerlendirmeler yalnızca idare hukuku alanıyla sınırlandırılmıştır.

6- Şemanın orijinali elle hazırlanmıştır. Okunaklı olması için dijital ortamda yeniden çizilmiştir.

7- Sunulan görsel, okunaklı olması için, şemanın dijital ortamda tıpkısı yeniden çizilen görüntüsüdür. Gözübüyük, aynı şemayı ilk baskısı 1969 yılında yapılan 'Türkiyenin İdari Yapısı' kitabının 1978 tarihli altıncı baskısında da (1978: 79) kullanmıştır.

8- Örneğin, Yalçındağ (1995), yerel yönetimleri 'bürokratik yerel yönetim' ve 'demokratik yerel yönetim' türlerine ayırmakta ve bu türleri de 'işlev' ve 'alan' ilkeleri doğrultusunda yeniden bölerek farklı bir şematik gösterim elde etmektedir. 'Yalçındağ şeması' olarak adlandırabileceğimiz bu şema, literatürde özgün bir yerde konumlanmaktadır.

9- Lûtfi Duran (1982: 75), 'Devlet idaresi' terimine, idari örgütü 'kamu idareleri', 'kamu kurumları' ve 'meslek teşekkülleri' olarak sınıflandırdığı kuramsal şemada, 'kamu idareleri' kategorisi altında yer verir.

10- Örneğin, Yıldızhan Yayla'ya (2010) göre merkezi idare denilince, devlet tüzel kişiliği ve onun yurt içi ve yurt dışı uzantıları akla gelmelidir. Yazar, merkezden yönetimin taşra teşkilatını, merkezden yönetim kategorisi içinde ayrı bir tür olarak göstermemektedir. Zabunoğlu (2012) da aynı görüştedir.

11- Eleştiriler için bkz. Gözler (2009: 239-241) ve Karahanoğulları (2022: 150).

12- Solda, şemanın bir desen olarak bütün görüntüsü sunulmuştur. Sağda ise şemadan rastgele seçilmiş daha yakın bir kesit yer almaktadır. Yüksek çözünürlüklü orijinal görsele ulaşmak için *bkz*. http://hdl.loc.gov/loc.gmd/g3301p.ct007696.

13- McCallum'un şemaya esas aldığı yönetim anlayışı hakkında detaylı bilgi ve belirlediği yönetimin altı temel ilkesi için bkz. Chandler (1999: 102); Wren ve Bedeian (2018: 68-71).

14- 'Kaplam'a, bir kavramda veya terimde genelleştirilen bir özne sınıfı da denebilir. (Frolov, 1991: 264.) Kaplamı, içlemdeki niteliklere sahip üyeleri ismen içeren niceliksel bir küme olarak düşünmek, kavramı anlamayı kolaylaştırır. İçlem ve kaplam ayrımı ile ortaya konulan bu mantık kuralı 'Port Royal Kanunu' olarak bilinir. Aslında ilk olarak Aristoteles ('Kategoriler' ve 'Metafizik' isimli kitapları) tarafından genel terimlerle ele alınmışsa da bu konudaki en bütünlüklü ve anlaşılır çalışma, Porphyrios'dur (2022). Descartes ve Leibniz'ın da katkılarından sonra ayrımın modern mantıkta yarattığı etki büyük ölçüde Port Royal Mantığının kurucuları olan Antoine Arnauld ve Pierre Nicole'ün ilk basımı 1662'de yapılan "Logic, the Art of Thinking" (2003) adlı çalışmasına mal edilir. Bu kitap birçok açıdan Aristoteles'ten on dokuzuncu yüzyılın sonuna kadar biçimsel mantık alanında en çok okunan metinlerden biridir (Buroker ve Nelson, 2022). Bugün ayrımın atfedildiği Port Royalciler, Porphyrios'un 'Isagoge'sinin adını hiç anmadan bu çalışmayı yapmışlardır. Peirce, bu durumu müstehzi bir dille: keskin zekalarından kaçmış olmalı sözleriyle eleştirir. Ona göre Port Royalciler Isagoge'yi en az İncil'i inceledikleri kadar incelemişlerdir (Peirce, 1867: 417).

15- "… şeydir" dedik çünkü kaplam, üçgenin bir geometrik şekil veya çokgen olup olmadığı hakkında da hiçbir veri sunamaz.

16- Özdeşlik, bir şeyin kendisi olmasıdır. Elealı Parmenides bu ilkeyi "varlık vardır"; Aristoteles "var olan vardır, var olmayan var değildir"; Leibniz "her şey ne ise odur"; Christian Wolf "Her var olan şey, ne ise yine kendisinin aynıdır: Her A, A'dır" şeklinde ifade etmektedir (Heimsoeth, 2007: 48-49).

17- Porphyrios hakkında daha fazla bilgi ve Aristoteles'in Kategoriler'ini nasıl yorumladığına dair eleştirel bir analiz için *bkz*. Evangeliou (1988).

18- Sıralanan dizilim 'töz'den 'birey'e kadar inen kategorilere göre seçilmiştir. Porphyrios'un anlatımıyla töz, birinci ilkedir ve kendisinin üzerinde bir cins bulunmayan cinstir. Tözün kaplamında 'cisim olan/olmayan' türleri vardır. 'Cisim'in kaplamında da canlı ve cansız türleri vardır. 'Canlı'nın kaplamında hayvan, onun kaplamında akıllı hayvan; akıllı hayvanın kaplamında insan ve insanın kaplamında ise son olarak sonsuz sayıda 'birey'ler yer alır (Porphyrios, 2002: 41-49).

19- Yani birey; insan, akıllı-hayvan, canlı ve tözün cismani varlığıdır, aynı zamanda üretir, alet yapar vs. En yukarıdaki töz ve onun altındaki türlerin içlemini paylaşmakla birlikte üretme ve alet yapma niteliklerine de sahip olan biçiminde tanımlanabilir.

20- Eğer bir cinsin iki türü varsa her bir tür ideasının cinsin ideasında yer almayan bir şeyi içermesi gerekir. Aksi takdirde, her bir idea yalnızca cinsin içerdiği şeyi içeriyor olsaydı, yalnızca cins olurdu. Cins her bir tür için geçerli olduğundan, her bir tür de diğeri için geçerli olacaktır. Dolayısıyla her türün cinsin dışında ve ötesinde içerdiği birincil özsel niteliğe onun farkı denir (Arnauld ve Nicole, 2003: 41-42). Buradaki fark tanımı, Porphyrios'un (2022: 54) yaptığından farksızdır.

21- Sahiplenmedir dedik çünkü, İdareyi tanımlama konusunda hukuk disiplinine tanınmış bir ayrıcalık yoktur.

22- Pozitif hukukun genellemeleri 'evrensellik' iddiasına dönüşemez.

23- "Nasıl doğa her yönüyle gerçek ve nesnelse; toplum ve örgütler de bir o kadar kırılgan ve geçici vizyonların, fikirlerin, inançların ve normların ürünüdür. Yaşamaları insanların yaratıcı eylemlerine bağlıdır" (Morgan, 1998: 82-83).

24- Bir başka sınıflandırmanın konusu olduğunda İdare, sınıflandırılan 'cins'in 'türü'ne dönüşebilir.

25- Devlet teşkilatında yer alan tüm birimlerin sınıflandırılmış bir listesini ortaya koymak iddiasında olan fakat bunu başaramamış Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (DETSİS) isimli veri tabanı için *bkz*. https://detsis.gov.tr/.

26- Örneğin bu durumu Yıldızhan Yayla, şöyle ifade eder: Merkezi idare kuruluşunun… illerden başlatılması, başkent teşkilatının ve onun yurt dışı uzantılarının ihmal edildiği anlamına gelmemektedir… Merkezi idare denilince akla gelmesi gereken 'devlet' tüzel kişiliği ve onun yurt içi ve yurt dışı uzantılarıdır (Yayla, 2010: 238).

27- Örneğin; üniversiteler, YÖK (md. 130), TRT (md. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (md. 134), kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları (md. 135).

28- Bazı yazarlar, hizmet yönünden yerinden yönetim yerlerini de akademik, teknik, bilimsel kurumlar, bağımsız idari otoriteler gibi kategorilere de ayırırlar. Biz en yaygın olarak kullanılan şemayı örnek aldık.

29- Yasama meclisi ve mahkemelerin idare işlevine dahil olduklarında 'arızi idare' olarak nitelendirilebileceği hakkında *bkz.* Ergün (2025: 80, 114).

30- 6253 sayılı yasanın 27. maddesine göre: "Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanlığı; İdari Teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir." Düzenleyici işlemlerinin tam bir listesi için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/kurumsal-mevzuat.

31- *Bkz.* D12D, E.2016/10741, K.2019/9573, T.03.12.2019; D12D, E.2019/3155, K.2019/6009, T.19.09.2019; D12D, E.2019/2702, K.2021/2744, T.20.05.2021; D2D, E.2021/14373, K.2021/475, T.09.03.2021; D5D, E.2015/3966, K.2015/7853, T.13.10.2015; DİDDK, E.2021/35, K.2021/1174, T.03.06.2021; D12D, E.2019/2458, K.2020/3380, 22.10.2020.

32- *Bkz.* D10D, E.2016/252, K.2021/73, T.19.01.2021; D10D, E.2020/6445, K.2021/3677, T.29.06.2021; D10D. E.2016/3377, K.2021/5823, T.25.11.2021.

33- Anayasa md. 140/6'ya göre: Hakimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar.

34- Ayrıca, 4681 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu uyarınca izleme kurullarının kuruluşu, yetki alanı, çalışma mekânının sağlanması, sekretarya hizmetlerinin görülmesi, üyelerinin seçimi ve görevlerine son verilmesi, bunlar hakkında soruşturma izni verme yetkisi adalet komisyonlarına verilmiştir.

35- Örneğin *bkz*. md. 62/son, md. 54/2, md. 56/2, md.115.

36- 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama usuller Hakkında Kanun, md. 20; 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 'İdari Hizmetler' başlıklı md. 7; Ayrıca *bkz*. Danıştay Başkanlığı (2024: 9). 2797 sayılı Yargıtay Kanunu md. 2: Ayrıca *bkz.* Yargıtay Başkanlığı (2024: 18); 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun, md. 32.

37- Yargıtay'da Hakimlik ve savcılık sınıfından olmayan Yargıtay personelinin atama ve nakil, yükselme, disiplin ve sair özlük işlerini yürütmek ve bunlarla ilgili karar ve tedbirleri alma görevi Yönetim Kurulu'na verilmiştir. (2797 sayılı kanun, md. 20) Danıştay'da ayrıca her dairede bir yazı işleri müdürünün idaresinde, yazı ve tebliğ işlerini yürüten bir kalem bulunur. (2575 sayılı kanun, md.13/4)

38- 'İçtüzük'ün Yargıtay'daki karşılığı, Yargıtay İç Yönetmeliği'dir.

39- *Bkz.* D12D, E.1978/7347, K.1979/893, T.19.03.1979; D5D, E.1995/4416, K.1996/1911, T.17.05.1996 (aktaran Karahanoğulları, 2011: 35-36.)

40- Mahkeme ile yargıcın bağımsızlık niteliğini birbirine bağlayan ve bunun önkoşulunun HSK'nin de aynı niteliği taşıması olduğu yorumunu yapan Anayasa Mahkemesi kararı için *bkz.* AYM, E.1992/37, K.1993/18, T.27.04.1993.

41- Tüzel kişiliğin hukuki nitelik bakımından bir gerçeklik mi yoksa yapıntı mı olduğu yönündeki tartışma özeti için *bkz.* Derbil (1959:248-254).

42- "… Teşkilat, şemalardan ve çizilmiş planlardan ibaret değildir. Şema ve planlara ilaveten teşkilat şemalarında gösterilen hatlara tam olarak uymayan, şahıslar arasında husule gelen gizli kumanda hatlarından müteşekkildir. Gerçekten de çoğu zaman resmi yapı, gayri resmi teşkilatın genişlemesiyle değişir" (Seckler, 1960: 138). Bu konudaki eleştiriler ve idarelerin özerklik niteliği bağlamında oluşturulan kategorik ayrımlar üzerine kurulu alternatif bir şema önerisi için *bkz*. Ulusoy (2022: 167 vd.)

43- "Müşterek sorumluluk ve Bakanlar Kurulu içindeki hukuki durum bakımından öne sürülebilecek mülahazalar ne olursa olsun, Maliye Bakanı'nın daha doğrusu Maliye Bakanlığı'nın birçok memleketlerde olduğu gibi, Türkiye'de de öbür bakanlıklara nisbetle 'fiili' bir üstünlük kazandığı inkâr edilemez" (Soysal, 1958: 280).

44- *Bkz*. Gözler (2009: 232-235). Günday (2011: 85), bu ilişkiyi şöyle tanımlar: "İki ayrı kamu tüzel kişisinden biri merkez olarak kabul edilmekte ve bu kamu kamu tüzel kişisine öteki kamu tüzel kişisi üzerinde denetim yetkileri tanınmaktadır". Balta, İki yerinden yönetim yeri arasındaki vesayet ilişkisinde vesayet makamını 'asli ademi merkeziyet kuruluşu', vesayete tabi makamı da 'tali ademi merkeziyet kuruluşu' olarak niteler. (t.y.: 291-292 aktaran Günday, *2011: 85).* Özay (1996: 169-173) ise, bu denetim ilişkisine idari vesayetin bir alt türü olarak 'dış idari denetim' denilmesini önermektedir.

45- Grafiklerin temel ilkelerinden birisi sadelik olduğuna göre, bir tek şema üzerinde çok çeşitli ve karmaşık ilişkilerin gösterilmesinden olanaklar elverdikçe kaçınılmalıdır (Newman, 1979: 342).

46- Örgüt kılavuzları hakkında için *bkz*. Aşkun (1968: 103 vd.) ve Newman (1979: 343 vd.)

47- Bu kılavuz, bir devlet teşkilatı söz konusu olduğunda, Devlet Teşkilatı Rehberi'nde olduğu gibi yüzlerce sayfayı bulabilir.

Kaynakça

Arnauld A ve Nicole P (2003). *Logic or the Art of Thinking*. Çev. Buroker J V, New York: Cambridge University Press.

Aşkun İ C (1968). İşletmelerde Örgüt Şemaları ve Kılavuzları. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 4(4), 91-113.

AYM, E.1992/37, K.1993/18, T.27.04.1993.

Balta T B (1972). *İdare Hukuku I: Genel Konular*. Ankara: A.Ü. Basımevi.

Balta T B (t.y.). *İdare Hukuku Ders Notları*. Ankara: yay.y.

Buroker J ve Nelson A (2022). Port Royal Logic. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. https://plato.stanford.edu/entries/port-royal-logic/. Son erişim tarihi, 10/05/2025.

Chandler A D (1963). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise.* Mass.: MIT Press.

Chandler A D (1999). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Mass.: Harvard University Press.

D12D, E.1978/7347, K.1979/893, T.19.03.1979.

D5D, E.1995/4416, K.1996/1911, T.17.05.1996.

D5D, E.2015/3966, K.2015/7853, T.13.10.2015.

D12D, E.2019/3155, K.2019/6009, T.19.09.2019.

D12D, E.2016/10741, K.2019/9573, T.03.12.2019.

D12D, E.2019/2458, K.2020/3380, T.22.10.2020.

D10D, E.2016/252, K.2021/73, T.19.01.2021.

D2D, E.2021/14373, K.2021/475, T.09.03.2021.

D12D, E.2019/2702, K.2021/2744, T.20.05.2021.

DİDDK, E.2021/35, K.2021/1174, T.03.06.2021.

D10D, E.2020/6445, K.2021/3677, T.29.06.2021.

D10D. E.2016/3377, K.2021/5823, T.25.11.2021.

Danıştay Başkanlığı (2024). 2023 Yılı İdare Faaliyet Raporu. Ankara: yay.y.

Derbil S (1959). *İdare Hukuku*. Ankara: Yeni Desen Matbaası.

Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi (DETSİS). https://detsis.gov.tr/. Sor erişim tarihi, 10/06/2025.

Duran L (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İÜHF Yayınları.

Ergün C (2025). *İdari Örgüt Kuramı: Düşünsel Temellerden Normatif Düzenlemelere*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Evangeliou C (1988). *Aristotle's Categories and Porphyry*. Leiden: E.J. Brill.

Frisch J C (1968). Extension and Comprehension in Logic. *Laval Théologique et Philosophique*, 24(2), 215-257.

Frolov I (1991). *Felsefe Sözlüğü*. Çev. Aziz Çalışlar, İstanbul: Cem Yayınevi.

Giritli İ (1975). *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Gözler K (2009). *İdare Hukuku. Cilt I*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözler K (2011). 5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine. *AÜHF Dergisi*, 60(4), 837-919.

Gözübüyük Ş (1976). *Kamu Yönetimi Hukuku*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Gözübüyük Ş (1978). *Türkiyenin Yönetim Yapısı*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Gözübüyük Ş ve Tan T (2014). *İdare Hukuku. Cilt I,* Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday M (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.

Heimsoeth H (2007). *Felsefenin Temel Disiplinleri*. Çev. Mengüşoğlu T, Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Karahanoğulları O (2011). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Karahanoğulları O (2022). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

McCallum D C ve Henshaw G H (1856). New York and Erie Railroad Diagram Representing a Plan of Organization. http://hdl.loc.gov/loc.gmd/g3301p.ct007696. Son erişim tarihi, 10/06/2025.

Morgan G (1998). *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor*. Çev. Bulut G, İstanbul: MESS Yayın.

Newman W H (1979). *Yönetim: İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*. Çev. Sürgit K, Ankara: TODAİE Yayını

Onar S S (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Marifet Matbaası.

Özay İ H (1966). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Alfa, Yayınları.

Özlem D (2004). *Mantık*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.

Özyörük M (1973). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: yay.y.

Peirce C S (1867). Upon Logical Comprehension and Extension. *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*, 7, 416-432.

Porphyrios (2022). *Isagoge*. Çev. Çotuksöken B, Ankara: BilgeSu.

Rosenthal C (2013). Big Data in the Age of the Telegraph. *McKinsey Quarterly*, 1, 13-18.

Seckler C (1960). *Nazari ve Tatbiki Teşkilat ve İdare*. Çev. Gönenç G, Ankara: TODAİE Yayını.

Soysal M (1958). Yeni Bir Bakanlığın Kuruluşu. *AÜHF Dergisi*. 13(3), 276-285.

TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) (1963). T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi. Ankara: TODAİE Yayını.

TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) (2015). Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi Özel Kitap. Ankara: TODAİE Yayını.

Ulusoy A D (2022). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Vedel G (1968). *Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France.

Wren D A ve Bedeian A G. (2018). *The Evolution of Management Thought*. NJ: Wiley, Hoboken.

Yalçındağ S (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 4(2), 3-19.

Yargıtay Başkanlığı (2024). 2023 Faaliyet Raporu, Ankara: yay.y.

Yayla Y (2010). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta.

Yıldırım T vd. (2015). *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Zabunoğlu Y K (2012). *İdare Hukuku. Cilt I*, Ankara: Yetkin Yayınları.