

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri

*Veysel GÖRÜCÜ**

Öz: Devletlerin tarihsel arka planı, kültürel özellikleri, demokratik birikimi ve yönetim modelleri; yerel yönetimlerin merkezi idare karşısındaki yerini şekillendiren temel faktörler arasında yer almaktadır. Yönetim yapısı içinde yerel yönetimler; demokratik rejimlerin temel yapı taşlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlerin, demokratik sistemin ilk basamağını oluşturması, onların hukuki statüsünü hem yönetsel hem de demokratik anlamda etkileyen önemli bir unsur haline getirmektedir. Bir ülkedeki hükümet modeli, yerel yönetimlerin yapısını ve işleyişini doğrudan şekillendirmektedir. Parlamenter sistemde karşılaşılan aksaklıklar ile gelişen süreçte yeni hükümet sistemi ile yaşanan sıkıntıları aşmak için Türkiye, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Yeni sistem ile getirilen değişiklikler; yerel yönetimler üzerinde belirli ölçüde etkiler yarattığını söylemek mümkündür. Bu çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri incelemek ve yeni sistemin yerel yönetimler üzerindeki etkilerini değerlendirmektir. Araştırmada, nitel bir yöntem benimsenmiş olup, ilgili mevzuat, resmi belgeler ve literatür taraması üzerinden betimsel analiz yapılmıştır. Çalışmada, 2018 sonrası dönemde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetki ve denetim alanında artan rolü, kurumsal düzenlemeler ve idari işleyişteki değişimler ele alınmıştır. Elde edilen bulgular; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yerel yönetimler açısından merkezileşmeyi güçlendirdiğini, idari vesayet mekanizmalarının daha belirgin hale geldiğini ve yerel özerklik üzerinde sınırlayıcı etkiler yarattığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu, Mahalli İdare Birlikleri, Yerel Yönetimlerin Denetimi.

* Dr. Öğr. Üyesi, Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, veysel.gorucu@hku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3578-7646

Makale Geliş Tarihi : 15.07.2025

Makale Kabul Tarihi: 22.09.2025

The Effects of the Presidential Government System on Local Governments

Abstract: *States' historical background, cultural characteristics, democratic heritage, and administrative models are among the fundamental factors shaping the position of local governments vis-à-vis the central government. Within the administrative structure, local governments are considered one of the fundamental building blocks of democratic regimes. The fact that local governments constitute the first step of a democratic system makes them a crucial element influencing their legal status in both administrative and democratic terms. A country's government model directly shapes the structure and functioning of local governments. To overcome the flaws encountered in the parliamentary system and the challenges faced with the new government system in the evolving process, Turkey transitioned to a Presidential System of Government in 2018. It can be said that the changes introduced by the new system have had a certain impact on local governments. This study aims to examine the relationships between the central government and local governments in Turkey following the transition to a Presidential System of Government and to assess the impact of the new system on local governments. A qualitative method was adopted in the research, and descriptive analysis was conducted using relevant legislation, official documents, and a literature review. The study examines the central government's increasing role in authority and control over local governments, along with changes in institutional arrangements and administrative functioning, in the post-2018 period. The findings demonstrate that the Presidential System of Government has strengthened centralization in local governments, made administrative tutelage mechanisms more pronounced, and created restrictive effects on local autonomy.*

Keywords: *Local Governments, Presidential Government System, Local Government and Disaster Policies Board, Local Government Unions, Supervision of Local Governments.*

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Article Type: Research Article

Bu makaleye atıfta bulunmak için (*To cite this article*): Görücü, V. (2026). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 35 (2026), CYYD-2026-06, ss.1-34.

Giriş

Yerel yönetimler, toplumun yerel düzeydeki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş demokratik kurumlar olarak kamu yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Günümüzde birçok ülkede yerel hizmetlerin sunumu, merkezi idareden devredilen yetki ve görevler çerçevesinde bu yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda yerelleşme süreci ve ilgili reformların

temel amacı, merkeziyetçiliğin azaltılması ve halkın yönetime daha etkin katılımının sağlanmasıdır. Hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin, yerel hizmetlerin büyük bir kısmı yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Bununla birlikte, merkezi idare ile yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi sürmekte olup, denetim ve ilişkinin kapsamı, hükümet sisteminden ziyade devletin üniter ya da federal yapısıyla doğrudan daha fazla ilişkilidir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetime kıyasla kamusal hizmetlerini daha verimli ve etkin sunan kurumlar olarak genel kabul görmektedir (Yalçındağ, 1992:21-23). Türkiye'de 1982 Anayasasının 127. maddesi¹ uyarınca yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Her yerel yönetim biriminin kendi türüne göre ayrı yasal düzenlemeleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler halk tarafından seçilen karar organlarına ve kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanı'nın yürütme üzerindeki etkisi oldukça artmış, bu durumun sonucu ve uyarılma için de kamu yönetiminde köklü değişimler yaşanmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı ve bakanlık teşkilatları yeniden şekillendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütme organında ve merkezi idare yapısında esaslı bir dönüşüm yaratmış; yerel yönetimlerde ise hukuki statü, işleyiş ve merkez-yerel ilişkilerinde önemli etkiler ortaya çıkmakla birlikte, bu değişim yürütme organı ve merkezi idaredeki kadar kapsamlı olmamıştır. Yeni sistemle birlikte Bakanlar Kurulu'nun yetkileri Cumhurbaşkanlığına geçmiş, İçişleri ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişiklikleri Bakanlıklarının yerel yönetimlerle ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu değişimler, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde önemli kırılmalar yaratmıştır. Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerel yönetimler üzerindeki etkileri incelenmiş olup; çalışma ile sistem değişikliği sonrası il özel idareleri, belediyeler ve köyler üzerindeki yasal, işlevsel ve denetim alanındaki değişimler, yeni sistem perspektifinde irdelenmesi amaçlanmaktadır.

1. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de modern anlamda yerel yönetimlerin temeli Osmanlı dönemine uzanmaktadır. 1855'te İstanbul Şehremaneti'nin kurulması belediye örgütlenmesinin başlangıcı sayılırken, 1864 Vilayet Nizamnamesi ise taşrada belediyeçiliğin yaygınlaşmasını sağlamıştır. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ise özellikle İstanbul için modern belediyeçilik anlayışını

¹ www.mevzuat.gov.tr (E.T.20.02.2025).

güçlendirmiştir. Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte yerel yönetimler anayasal düzeyde ele alınmış; 1921 Anayasası yerinden yönetim ilkesini tanımış, 1924 Anayasası ise mahallî idarelere açık bir dayanak oluşturmuştur.

1921 Anayasası yerinden yönetimi bir anlayışı benimsemiş olması ile ön plana çıkmaktadır. 1924 Anayasası ise yerinden yönetim konusunda 1921 anayasasının çizdiği çerçeveden uzaklaşarak 1876 anayasasını ön plana çıkarmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu² uzun yıllar belediye yönetiminin temel yasası olmuş ve uygulanmıştır. Aynı yıl yürürlüğe giren Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelere sağlık, temizlik ve salgın hastalıklarla mücadele alanında önemli görevler verilmiştir. 1961 Anayasası yerel yönetimlere demokratik katılım ve özerklik yönünde alan açarken, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi merkezi vesayet denetimini güçlendirmiştir. 1961 Anayasası yerinden yönetim anlayışına yer vererek belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesini sağlamıştır (Oktay, 2020a:13). 1961 anayasası ile 1982 anayasasındaki yerel yönetimler alanında iki fark ortaya çıkmaktadır. Birincisi 1961 anayasasında “genel karar organları” mevcutken 1982 anayasasında “karar organları” ifadeleri benimsenmiştir. İkincisi, 1961 Anayasasında yerel yönetim organlarının halk tarafından seçileceğini belirtirken 1982 anayasası kanunda gösterilen seçmenlere atıfla bulunmuştur.

1982 Anayasası, büyük yerleşim yerlerine özel yönetim biçimi getirilmesine olanak tanımıştır (Kömürçüoğlu, 2019:154). Bu dönemde imar yetkisinin belediyelere verilmesi ve vergi gelirlerinden ayrılan payın artırılması, yerel yönetimlerin güçlenmesi yönünde önemli adımlar olmuştur. 2000'li yıllarda yapılan reformlar yerel yönetimleri daha güçlü hale getirmiştir. Önceden 1913, 1924 ve 1930 tarihli kanunlarla yönetilen bu yapılar, modern mevzuatla güncellenmiştir. Belediyelere idari ve mali özerklik verilmesi bu sürecin en önemli göstergelerindendir (Kömürçüoğlu, 2018: 162). 5393 sayılı Belediye Kanunu³, kent konseyleri, şeffaflık, gönüllü katılım ve ihtisas komisyonları gibi araçlarla katılımcı demokrasiyi geliştirmiştir. Meclis kararlarının mülki idare onayına tabi olması kaldırılmış, sadece hukuka aykırılık durumunda idari yargıya başvuru imkânı getirilmiştir (Genç, 2021:107).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun⁴, büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış, büyükşehir belediyeleri güçlendirmiş, büyükşehir olan yerlerde il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmıştır (Oktay,

² “1580 sayılı Belediye Kanunu”, 7 Nisan 1930 tarihli Resmi Gazete: No.1509.

³ “5393 sayılı Belediye Kanunu”, 13 Temmuz 2005 tarihli Resmi Gazete: No.25874.

⁴ Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Büyükşehir Belediyesi Sınırları ile İlçe Kuruluşlarına İlişkin Düzenleme, 12 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete, No: 28476.

2020b:171-223; Eryılmaz, 2019:206-207). Başkanlık sistemini savunanlara göre bu sistem, halktan doğrudan yetki alan başkan aracılığıyla vesayeti ortadan kaldırarak daha özgürlükçü bir demokrasiye zemin hazırlamaktadır (Hekimoğlu, 2009: 53). 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁵, büyükşehir belediye modelini getirmiş ve özellikle büyük kentlerde yerel yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm yaratmıştır. 2000'li yıllarda ise kapsamlı reformlarla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁶ (2004), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁷ (2005) kabul edilmiş; bu yasalar belediyelere stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve katılım mekanizmaları gibi modern yönetim araçları kazandırmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile il özel idarelerine verilen yetkiler genişlemekle birlikte, mali kaynak bağımlılığının yeni düzenlemelerde devam ettiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerin etkin olabilmesi için vergilendirme yetkileri, borçlanma imkanları ve merkezi yönetime olan bağımlılığının azaltılması gerekmektedir (Sadioğlu ve Çiftçi, 2021: 58).

Ulus-devlet yapısının ortaya çıkışıyla devlet organları yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmış, hükümet sistemleri de bu doğrultuda şekillenmiştir. Güçler ayrılığı, devlet gücünü sınırlayarak özgürlükleri korumayı amaçlamaktadır (Gören, 1997:138). Dünyada başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemler yaygın biçimde uygulanmaktadır. Ülkemizde “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak kabul edilen ve 2017 Anayasa değişikliğiyle kabul edilip, 2018’de yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme organında köklü bir dönüşüm yaratmakla birlikte yerel yönetimlerde de değişim yaşanmış ve yerel yönetimlerin hukuki statüsü, işleyişi ve merkezle olan ilişkileri üzerinde de doğrudan etkiler yaratmış, merkez-yerel ilişkilerini yeniden şekillendirmiştir (Kazancı, 1983:51; Öztıp, 2017:35). Başkanlık sistemi, Türkiye’de uzun yıllar tartışılmış bir konudur. 1961 ve 1982 Anayasalarının yapımı sırasında da gündeme gelmiş ancak parlamenter sistem yapısı devam etmiştir (Keser, 2011:25). Parlamenter sistemin tek başına iktidar kurulmasında koalisyonlara yol açması, siyasi istikrarsızlık yaratması ve yürütmenin yasamayı denetlemesi gibi sorunlar yeni siyasal sistemin oluşumundaki reformları etkilemiştir.

⁵ 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 31 Temmuz 1984 tarihli Resmi Gazete, No: 18530.

⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 14 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete, No: 25525.

⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 11 Haziran 2005 tarihli Resmi Gazete, No: 25874.

2017 yılı Anayasa değişikliği ile başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimler ile uygulamaya geçmiştir. Yeni sistem, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak tanımlanmakta ve yürütme yetkisini Cumhurbaşkanında toplamaktadır. Cumhurbaşkanına kararnamelerle düzenleme yetkisi verilmiştir (Anayasa md. 104). Temel hak ve özgürlükler dışında kalan alanlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilme yetkisi verilmiş ancak kanunla düzenlenmesi gereken konularda bu yetkinin kullanılmayacağı belirtilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2018:219).

Yürütme alanında politikaları belirleme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına aktarılmıştır (Alkan, 2018:141). Cumhurbaşkanı, bakan ve üst düzey yöneticileri atayabilir, bakanlık yapısını belirleyebilir, Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu gibi kurumlarla ilgili düzenlemeler yapabilir (Alkan, 2018:142). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşların yapısı yeniden şekillendirilmiş, merkez-taşra teşkilatları kurulmuştur (Turan, 2018: 59). Anayasa'ya göre kararnameler ile kanun arasında çatışma olduğunda kanun hükümleri geçerli olsa da bu konu tartışmalıdır (Gözler ve Kaplan, 2018: 222). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başbakanlık kurumu kaldırılmış, Cumhurbaşkanlığı merkezi teşkilatı yeniden oluşturulmuş, bakanlık sayısında azaltılmaya gidilmiştir. Politika kurulları, ofisler ve bağlı kuruluşlar yeniden düzenlenerek kamu yönetiminde bütünlük sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle bakanlıklardaki müsteşarlık makamı kaldırılarak teşkilatlar sadeleştirilmiş, yürütmenin yerel yönetimlerle ilişkisi kabine yapısına bağlanmıştır (Öztop ve Lamba, 2019: 431).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile Türk kamu yönetimi yeni sisteme göre yeniden şekillenmiştir. Yerel yönetimler, bu dönüşümden çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile etkilenmiştir. İl özel idareleri, belediyeler, büyükşehirler ve köyleri düzenleyen mevzuat da değişiklik yapılmış, yerel yönetimlerle doğrudan ilişkilendirilen İçişleri Bakanlığı'nın yanına Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da eklenmiştir (Öner, 2019: 329). Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinin ardından, özellikle Belediye Kanunu'nda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, belediyelerin kurulması, tüzel kişiliğin sona ermesi, birleşme, borçlanma ve hizmet paylaşımı gibi konularda "müşterek kararname" ibareleri "Cumhurbaşkanı kararı" olarak yeni sistem çerçevesinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu gibi kurumların kaldırılması neticesinde yapılmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmasıyla, yerel yönetimlerle ilgili özellikle teknik konulardan bu bakanlık sorumlu hale gelmiş; ancak görevden alma,

denetim gibi vesayet yetkileri İçişleri Bakanlığı'nda kalmaya devam etmiştir. Yeni sistemle birlikte uyumun gerçekleşmesi için çok sayıda kanun ve KHK çıkarılmak suretiyle mevzuat yeni sisteme uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. 6771 sayılı yasa ile yapılan Anayasa değişikliği sonrası yürürlüğe girecek yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesi noktasında yeni düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar önceki düzenlemeler de geçerli kabul edilmiştir (Salihoğlu, 2019: 22).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesine rağmen, yerel yönetimlerde köklü reformların yapılmamasının nedeni, 2003 yılından bu yana süregelen kapsamlı yerel yönetim reformlarıdır (Turan, 2018:75). Ancak yine de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bakanlık yapılarında oluşan değişiklikler, bütçe sürecinin Cumhurbaşkanı kontrolüne geçmesi gibi değişiklikler, yerel yönetimler üzerinde de diğer etkileri yeni sistem ile birlikte yarattığını söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile merkez-yerel ilişkilerde kurumsal yapılar, yetki ve görev dağılımları önemli ölçüde değişmiş, Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetimler Politika Kurulu kurulmuş ve yerel yönetimlerle ilgili karar ve yetki mercileri yeniden şekillenmiştir (Öner, 2020: 1339; Akman ve Usta, 2021: 381). Yerel Yönetim Politikalar Kurulu; kentleşme, iskân, göç, çevre, akıllı şehircilik gibi konularda strateji ve politika geliştirmekle görevlidir. Bu kurul, özellikle Çevre, Kültür, Tarım, Sanayi ve İçişleri Bakanlıkları ile yakın iş birliği içerisindedir.

İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında yapılan görev paylaşımı sonucu bazı yetkilerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiş olması merkezîyetçi bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetim işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle hızlandırılması amaçlanırken, yerel yönetimlerin karmaşık yapısı bu hedefle çelişmektedir (Öner, 2020:1348). Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanması, yapısal olarak önemli bir değişikliktir. Bu durum, kamu hizmetlerinin teknik boyutunun bu bakanlıkça yürütülmesini; güvenlik, afet, göç gibi durumlarda ise İçişleri Bakanlığı'nın yetkili kalmasını sağlamaktadır (Öner, 2019: 319).

Yerel yönetimlerin merkez ile ilişkilerinde İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkilerini kullanmaya devam ettiği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın ise rehberlik ve denetim görevleri üstlendiği görülmektedir. İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Teftiş Kurulu ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü merkezi denetimi güçlendirmekte, aynı zamanda çağdaş kamu yönetimi ilkelerine vurgu yapmaktadır (Öner, 2020: 1343). Yerel yönetimlerin birlik kurma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Kamu

İktisadi Kuruluşlarının kuruluşu aşaması da tek kişilik karar yetkisine bağlanmıştır. Ancak merkezi ve yerel örgütlenmede karmaşıklık devam etmekte, bu durum yerel halk ve muhataplar için belirsizlik yaratmaktadır (Öner, 2020: 1349).

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve kentleşme, göç, çevre gibi alanlarda stratejiler geliştirmek amacıyla faaliyet göstermektedir. Kurul, farklı bakanlıklarla koordinasyon halinde olup, Cumhurbaşkanının direktifleri doğrultusunda hareket etmektedir (Eren ve Kahraman, 2020: 112; Akman, 2019: 2512; Bilgiç ve Dursun, 2021:64). 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulun adı “Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu” olarak değiştirilmiş, afet yönetimi ve yerel iş birliği alanlarında da politika geliştirme görevi kurula verilmiştir.⁸

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özellikle yerel yönetimlerin hukuki statüsü, işleyişi ve merkezle olan ilişkileri ekseninde etkilemiştir. Yeni sistem ile merkeziyetçilik belirgin biçimde artmış; İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini korurken, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teknik rehberlik ve denetim noktasında yeni görevler üstlenmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde bağımsızlıklarını kısıtlamakta ve yetki karmaşasına yol açmaktadır. Hukuki düzlemde, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve 6360 sayılı Kanun gibi düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle uyumlaştırılması, yerel yönetimlerin kanun temelli özerkliğini sınırlamakta ve uygulamada hukuki belirsizlikler yaratmaktadır. Mali açıdan, 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla bazı yetkileri genişletmiş olsa da yerel yönetimler hâlâ merkezi bütçeye olan yoğun bağımlılığı devam etmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin stratejik planlama ve proje uygulama kapasitesini kısıtlamaktadır.

Kurumsal yapıda meydana gelen değişikliklere bakıldığında, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanması ve Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu'nun kurulması ile teknik rehberlik ve koordinasyon alanında ilerleme sağlansa da merkezi denetimin sıkı bir şekilde devamı ile merkezde kurumsal yapılarıdaki karmaşıklığın kısmen de devam etmesi nedeniyle yerel yönetimlerin uygulama kapasitesi üzerinde sınırlamaların devam ettiğini söylemek mümkündür.

⁸ 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 28 Mart 2025 tarihli Resmi Gazete No: 32855.

Demokratik katılım açısından, karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve kent konseyleri gibi yerel mekanizmaların bulunması ile birlikte, merkezi otoritenin etkisinin yeni sistemle birlikte artması ile karar süreçlerine etki açısından yerel temsilin etkinliğini ve katılımın önemini de azaltma potansiyeli taşımaktadır. Afet ve acil durum yönetiminde birliğin sağlanması noktasında ise Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu'nun kurulması stratejik planlamayı ve iş birliğini güçlendirse de merkezîyetçi yapının arttığı bir sistemde karar alma mekanizmaları noktasında hızlı müdahale sınırlanabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerel yönetimler daha çok merkezi denetim ve koordinasyon çerçevesinde işlev görürken, idari ve mali özerklik ile halk katılımı gibi alanlarda yerel yönetimlere katkısı yönünden sınırlı kaldığı görülmektedir.

2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Yerel Yönetimler Alanında Mevzuatta Yapılan Düzenlemeler

"Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler; il, belediye ya da köy sakinlerinin ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan, kuruluş esasları ile karar organları kanunla belirlenen ve üyeleri halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır." Yeni sistemle yapılan Anayasa değişiklikleri, yerel yönetimlerin niteliğinde köklü değişiklikler getirmemekle birlikte, aşağıdaki temel değişikliklerin yapıldığını söylemek mümkündür (Salihoglu, 2019:23):

- Seçilme yaşı 18'e indirilmiştir (Anayasa m.76).
- Kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıyla ilgili düzenleme, yalnızca kanunla değil Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kurulabilmesini sağlamıştır (Anayasa m.123).
- Yerel yönetimlerin birlik kurma izninin Bakanlar Kurulu'ndan Cumhurbaşkanlığı'na devri sağlanmıştır (Anayasa m.127/3).
- 1995'te eklenen, yerel idare seçimlerinin milletvekili seçimleri ile birlikte yapılmasını zorunlu kılan hüküm kaldırılmıştır.

2018 yılında çıkarılan çeşitli yasalarla yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılmıştır:

7102 sayılı kanunla⁹ yerel yönetimlerde seçilme yaşı 18'e indirilmiş, 7148 sayılı kanunla¹⁰ il özel idarelerinden oluşan birliklere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının üye olma hakkı verilmiştir. 7153 sayılı kanunla¹¹ ise belediyelerle ilgili bazı yetkiler İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na aktarılmıştır. Ayrıca, yerel yönetim mevzuatında Bakanlar Kurulu ve müşterek kararname ifadeleri çıkarılarak yerine Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı kararı ifadeleri eklenmiştir.

Yeni sistemle yürütmenin güçlendirilmesi hedeflenmiş ve bu bağlamda yerel yönetim mevzuatının etkinlik ve verimlilik çerçevesinde güncellenmesi önem kazanmıştır. Siyasal sistem değişikliği, yerel yönetimlerin yeniden değerlendirilmesi ve konumlandırılması için bir fırsat olarak görülmektedir (Demirkol, 2021: 144). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle gerçekleştirilen düzenlemeler sonucunda, yerel yönetimlerle ilgili önemli yapısal değişiklikler meydana gelmiştir:

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹² kapsamında Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuş; bu doğrultuda, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Bu kurumsal dönüşüm, yerel yönetim politikalarının artık daha çok çevre, şehircilik ve mekânsal planlama odaklı bir çizgide geliştiğini göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. maddesine göre, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne verilen görevler şu şekilde sıralanmıştır:

- Yerel Yönetimlerin, yasal düzenlemelerle kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesini sağlamak, bu süreci izlemek ve geliştirmek,
- Yerel yönetimlerin yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ve yıllık programlarla uyumunu gözetmek,

⁹ "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 13 Mart 2018 tarihli Resmi Gazete No:30362.

¹⁰ "Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 26 Ekim 2018 tarihli Resmi Gazete No: 30577.

¹¹ "Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 10 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30621.

¹² "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30474 (3. Mükerrer).

- Yerel yönetimlerin gelişimine katkı sağlamak amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiksel veriler toplamak, analiz etmek ve yayımlamak,
- Personelin hizmet içi eğitim faaliyetlerini planlamak ve izlemek,
- Teşkilat yapıları, araç gereç ve kadro standartlarını belirlemek,
- Kontrolörlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak ve uygulanmasını temin etmek,
- Bakanlık tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³ ile yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren hizmet birimlerinden biri olan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, belediye mücavir alanları ile köy yerleşik alan sınırlarının belirlenmesine ilişkin usul ve esasları oluşturmak ve bu sınırları resmen onaylamakla yetkilendirilmiştir. Aynı Kararnamenin 273. maddesi uyarınca, valiye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli bir birim olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Bu başkanlık, 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait araçların temini, işletilmesi, bakımı ve onarımı gibi işlemlerden sorumlu kılınmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonu görevlerini de üstlenmiştir.

Kararnamenin 485. maddesi kapsamında, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'na bağlı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü de belediyeleri doğrudan ilgilendiren çeşitli görev ve yetkilere sahip kılınmıştır. Bu yetkiler şunlardır:

- Teleferik, finiküler, monoray, metro ve kent içi raylı ulaşım sistemlerinin kurulmasına yönelik talepleri değerlendirmek, uygun görülenleri Cumhurbaşkanının onayına sunmak; bu sistemlerin projelerini ve teknik şartnamelerini incelemek veya inceletmek ve onaylamak,
- Kamu kurumları, özel sektör ve tüzel kişilerce yapılmış ya da sürmekte olan ulaştırma altyapı projeleri için Kamu-Özel İş birliği (KÖİ) modelleri geliştirmek ve bu modellerin esaslarını belirlemek,

¹³ “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30474 (3. Mükerrer).

- Belediyeler tarafından yapılması planlanan demiryolu hatları, lojistik merkezler, limanlar, barınaklar, kıyı yapıları ve hava meydanlarına ilişkin projelerin teknik belgelerini değerlendirmek ve onaylamak,
- Şehir içi raylı ulaşım sistemlerine ilişkin standartlar ile bu sistemlerin birim fiyatlarını belirlemek,
- Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik yapıları, yürüttükleri hizmetlerin niteliği göz önünde bulundurularak yeniden yapılandırılacaktır.

Anayasa'nın 127. maddesi 4. fıkrasına göre, mahalli idari organlar veya üyeleri hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılması halinde İçişleri Bakanı geçici tedbir olarak onları görevden uzaklaştırabilir. Bu vesayet yetkisi anayasa gereği verilmiş olup, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devri mümkün görünmemektedir. Ancak diğer bakanlıklara farklı şekillerde vesayet uygulaması verilebilir. Bu kapsamda 2018 yılında İçişleri Bakanlığı ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında görev paylaşımı protokolü imzalanmıştır (Salihoğlu, 2019:25).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile:

- Bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının teşkilat ve görevleri yerel yönetimlerle ilişkileri açısından düzenlenmiştir,
- Denetim birimleri arası koordinasyon Devlet Denetleme Kurulu tarafından sağlanmakta ve denetim yetkileri genişletilmektedir,
- İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerindeki denetim ihtiyacını karşılamak üzere "Mahalli İdareler Koordinat Kontrolörleri" kadrosu oluşturulmuştur,
- Devlet Arşivleri Başkanlığı Kararnamesiyle arşiv konusunda yerel yönetimler kapsama alınmıştır,
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı yerel yönetimlerin kalkınma planları, programlar ve bütçelerle uyumlu hareket etmesini sağlamak ve politika kararlarını koordine etmektedir.

Yerel yönetimler, merkezi kalkınma planları ve yıllık programlara uyum sağlamak zorunda olup, bu süreçte yalnızca uygulayıcı değil, aynı zamanda geri bildirim ve katkı sağlayıcı bir rol üstlenmektedirler. Ancak mali özerkliklerinin sınırlı olması ve merkezi yönetimin belirleyici rolü nedeniyle yerel kalkınma hedeflerine ulaşmada engellerle karşılaşabilmektedirler.

27 Mart 2025 tarihli 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki bazı ofis ve kurullarda değişiklikler yapılmış, yerel yönetimlerle ilgili politika alanına “afet” kavramı eklenmiştir. Bu kapsamda:

- Afet ve acil durumlarla ilgili önleme, müdahale ve iyileştirme politikaları geliştirmek,
- Afet durumlarında yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyonu artıracak önerilerde bulunmak,
- Afet riski altındaki yapı ve alanların dönüştürülmesi için strateji önerileri hazırlamak görevleri Cumhurbaşkanlığı bünyesinde tanımlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerel yönetimler üzerindeki etkisi, hukuki ve kurumsal yapının yeniden şekillendirilmesi bağlamında değerlendirmek mümkündür. Anayasal ve yasal değişiklikler, yerel yönetimlerin temel tüzel kişiliklerini değiştirmemekle birlikte, yürütme ile ilişkilerinde merkeziyetçiliği artırmıştır. Birlik kurma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı'na devri, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerini doğrudan merkezi otoriteye bağlamaktadır. Ayrıca, belediyelere ilişkin bazı yetkilerin İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na aktarılması ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak yeni bakanlığa bağlanması, yerel yönetimlerin teknik ve planlama boyutunda merkezi koordinasyona olan bağımlılığını artırmıştır.

Bu düzenlemeler irdelendiğinde yerel yönetimlerin stratejik planlama, yatırım ve hizmet süreçlerinde merkezi müdahalenin güçlendiği ve yerel yönetimlerin özerk karar alma alanlarının daraldığını görmekteyiz. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerel yönetimler, hukuki statüleri korunmakla birlikte işleyiş ve yetki alanları açısından Cumhurbaşkanlığı makamı ile yakınlaşmış, merkezin denetim ve koordinasyon mekanizmaları daha fazla ön plana çıkmıştır. Bu durumun, yerel yönetimler açısından yerel özerklik, yerel demokrasi ve yerel katılım açısından sınırlamalar doğurduğunu söylemek mümkündür.

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İl Özel İdareleri Üzerindeki Etkileri

İl Özel İdarelerinin Türkiye'deki tarihsel süreci, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine kadar uzanmakta olup, bu düzenleme il düzeyindeki idari yapıyı modernleştirme amacı taşımaktadır. Bugün, 5302 sayılı İl Özel İdaresi

Kanunu, bu yapının temel çerçevesini oluşturan güncel düzenlemeyi temsil etmektedir. İl Özel İdareleri, ilin genel idaresinden bağımsız ve tüzel kişiliğe sahip olup, yerel hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol oynamaktadır.

İl özel idareleri, yerel yönetimlerin halkla doğrudan ilişki kuran önemli bir parçasıdır. Özellikle kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlar için, bu idareler kamu hizmetlerine erişimi sağlamaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız olarak belirli özerkliğe sahip olmaları, daha etkili bir yönetim ve yerel ihtiyaçlara daha hızlı yanıt verilmesini sağlamaktadır. İl özel idareleri, merkezi yönetimden aldıkları payların yanı sıra yerel düzeyde çeşitli vergi ve harçlardan elde ettikleri gelirlerle de faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte, merkezi yönetim tarafından sağlanan kaynaklar ile İl özel idarelerinin yerel hizmetlerin sunulmasında karşılaştıkları mali zorluklar arasında denge kurulması önemlidir. Bu nedenle, yerel yönetimler için gelir paylaşımı mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi, daha sürdürülebilir bir mali yapı için gereklidir.

Yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması ve yerel yönetim faaliyetlerinin etkin biçimde yürütülmesi açısından bu idarelerin özerklikleri ve tüzel kişilikleri büyük önem arz etmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, bu kurumların işleyişini düzenleyerek yerel yönetimlerin daha etkili çalışmasını sağlamıştır. Bu çerçevede, il özel idarelerinin merkezi yönetimle olan ilişkileri, yerel hizmetlerin sunumu ve bölgesel kalkınmanın desteklenmesi açısından kritik bir rol oynamaktadır.

Anayasa gereği Türkiye'de il özel idareleri, ilin yerel yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir. Ancak, her ilde bir il özel idaresi bulunmamaktadır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun kapsamında, on dört büyükşehir belediyesi kurulan ve yirmi yedi ilçede yapılan değişiklikler sonucu, bu illerdeki il özel idareleri kaldırılmış; böylece toplam otuz ilde il özel idarelerinin hukuki varlığı sona erdirilmiştir. İl Özel İdareleri Kanunu'nun görev tanımlarına bakıldığında, bu görevlerin büyük ölçüde belediye sınırları dışındaki kırsal alanlara yönelik olduğu görülmektedir. Ancak, il özel idareleri ilin tüm sınırları içinde gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi, ticaret, çevre düzeni planlaması, bayındırlık ve iskân, toprak koruma ve erozyon kontrolü, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler ve yardımlar ile yoksullara mikro kredi sağlanması gibi çok çeşitli görevleri de üstlenebilmektedir.

İl özel İdarelerine verilen görevlerden de anlaşılacağı gibi, mahalli müşterek nitelikteki bu hizmetler, belediye sınırları dışında il özel İdarelerine devredilmiştir. Bunun nedeni ise görev, yetki ve sorumluluk çakışmasını önlemek amaçlıdır. Ancak bu durum, merkezi yönetim ile il özel idaresinin

görev alanı açısından açıklığa kavuşturulmamıştır. Bunun temel nedeninin il özel idare yönetimlerinin merkezi idare tarafından atanan valilerde kalmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. (Kartal, 2021:250-251) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra valinin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanması ile birlikte il özel idarelerinin merkeze olan bağımlılığının artarak devam ettiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte il özel idarelerini ilgilendiren mevzuatta kapsamlı bir değişiklik yapılmamıştır. Ancak, il özel idareleri ile ilgili olarak, ilgili kanunun 51. maddesinin f bendinde, il özel idarelerinin yüksek teknoloji ve büyük mali kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunun onayladığı projeler için yapılacak borçlanmalara dair Müsteşarlık kısmı kaldırılmış ve Bakanlar Kurulu yerine "Cumhurbaşkanı" ibaresi eklenmiştir.

Böylece, il özel idarelerinin borçlanma yetkisinin tek merci olarak Cumhurbaşkanına verildiğini söylemek mümkündür. Bunun dışında, Kanun'da bazı teknik düzenlemeler yapılmış ve il özel idarelerinin kendi aralarında birlik kurabilmesi Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Borçlanma ve birlik kurma yetkilerinin Cumhurbaşkanına bağlanması, merkezi denetimi ve etkinliği daha da güçlendirmiştir. Bu çerçevede, il özel idarelerinin hizmet kapasitesi korunmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerleşme ve merkezileşme arasındaki dengenin merkez lehine daha fazla kaydığını ifade etmek mümkündür.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Büyükşehir Belediyeleri Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de büyükşehir yönetim modeli, 1855'te Osmanlı döneminde kurulan İstanbul Şehremaneti'ne kadar uzanmakta olup, başlangıçta halk talebinden ziyade merkezi yönetimin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmiştir. Cumhuriyet'in ilk döneminde ise merkezîyetçilik baskın olmuş, bu durum batılı anlamda bir yerel yönetim geleneğinin gelişmesini engellemiştir. 1950 sonrası kırsaldan kentlere yoğun göç, büyük kentlerin yönetimini yeniden yapılandırma ihtiyacını doğurmuştur. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nda "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü uyarınca, 1984 yılında çıkartılan 3030 sayılı Kanun¹⁴ ile büyükşehir belediyesi sistemi kurulmuştur.

¹⁴ 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 9 Temmuz 1984 tarihli Resmi Gazete No:18453.

1984 tarihli 3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve organizasyonu ile ilgili ilk çerçeveyi çizmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun ise yetki ve görev alanlarını genişletmiş, hizmet alanlarını büyüterek daha merkezi bir yapıyı ortaya koymuştur. 2012 yılında yapılan değişiklik ile büyükşehir sayısı 16'dan 30'a çıkarılmış, sınırlar il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Böylece daha büyük nüfusa hizmet sunacak bir yapı oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyeleri ilin genel hizmetlerinden, ilçe belediyeleri ise daha lokal hizmetlerden sorumludur. Bu yapı, yerel hizmetlerin etkin sunumu için koordinasyon gerektirir.

Büyükşehir sisteminin uygulandığı yerlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimleri büyükşehir sınırları içinde kaldırılmıştır. Bu sayede hizmetlerin tek elden ve daha geniş kapsamda sunulması amaçlanmıştır. Günümüzde sistem, ülke topraklarının %51'ini ve nüfusun %77'sini kapsamaktadır (Arıkboğa, 2021: 207-208).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, büyükşehir belediyeleri siyasal partiler için daha stratejik hale gelmiştir. Bu alanda yeni birtakım yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir:

- Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), kalkınma planı ve yıllık programlara uygun taslak altyapı programlarını birleştirerek kesin program haline getirir (5216 sayılı Kanun 8. Madde). Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.¹⁵ Bu değişiklik ile özellikle 5216 sayılı Kanun m. 8'in son fıkrasındaki bakanlık adının değişmesi üzerinden yapıldığı görülmektedir. AYKOME'nin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmelik yetkisi İçişleri Bakanlığında yapılan değişiklikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.
- Ulaşım Koordinasyon Merkezi ile ilgili düzenlemelerde, yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak Çevre, Şehircilik ve

¹⁵ Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır.

Dipnot: 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanununun 28 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan "İçişleri" ibareleri "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir.

İklim Değişikliği Bakanlığı'na veya her iki bakanlığa birlikte verilmiştir (5216 sayılı Kanun 9. Madde).¹⁶

- Büyükşehir belediyesi Genel Sekreteri'nin atanması, artık İçişleri Bakanlığı değil, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁷
- Engelli Hizmet Birimlerine dair düzenlemeler, İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak aynı şekilde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiştir.¹⁸

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 25. Maddesinde yapılan değişiklikle, "tüzük ve yönetmelikler" yerine "diğer mevzuat" ifadesi getirilerek Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri de bu kapsamda bütçe düzenlemelerine dahil edilmiştir. Bu durum, merkezi yönetimin yerel idare üzerindeki denetim gücünü artırıcı bir etki yaratmaktadır.

Büyükşehir statüsüne geçen illerde İl Özel İdarelerinin kaldırılması sonrasında, merkezi hizmetlerin koordinasyonu için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeniden yapılandırılan bu kurumlar, valiye bağılı çalışmakta ve ildeki kamu yatırımlarının koordinasyonundan sorumlu olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, büyükşehir belediyelerinde merkezi yönetimin etkinliğini artırmış, iki kademeli yönetim yapısı ve

¹⁶ 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan "İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak" ibaresi "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan" şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁷ Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Dipnot: 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan "İçişleri" ibaresi "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁸ 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkralarda yer alan "İçişleri" ibareleri "Çevre ve Şehircilik" şeklinde değiştirilmiştir. 5216 sayılı Kanun Ek Madde 1- (Ek:1/7/2005-5378/40 md.)

Büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürürler. Engelli hizmet biriminin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usûl ve esaslar Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

genişleyen sınırlar çerçevesinde hizmetlerin koordinasyonunu Cumhurbaşkanlığı ve bağlı bakanlıklar üzerinden sağlamıştır. İl özel idareleri, köy yönetimlerinin büyükşehir sınırları içinde kaldırılması yerel hizmetlerin daha merkezi ve bütüncül bir yapıya dönüşmesini sağlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin koordineli ve merkezi planlamayla yürütülmesini sağlarken, aynı zamanda yerel özerklik ve demokratik katılım alanlarını sınırladığını söylemek mümkündür.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Belediyeler Üzerindeki Etkileri

Yerel yönetimlerin en yaygın ve etkin yapısını oluşturan belediyeler, yerel demokrasinin temel kurumsal yapıları arasında yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesine göre, belediyeler; yerel müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmuş, seçmenlerin oluşturduğu karar organlarına sahip, idari ve mali özerkliğe sahip bulunan kamu tüzel kişilikleridir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, belediyelerin tüzel kişiliklerinin kurulması, kaldırılması ve birleşme süreçlerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu değişiklikler, belediyelerin hukuki statüsünü değiştirmemekle birlikte, merkezi yönetim içinde Cumhurbaşkanı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına yerel yönetimlerle ilgili yeni yetkiler tanımıştır.

5393 sayılı Kanun'un bazı maddelerindeki Danıştay görüşü alınarak ve müşterek kararname ile yürütülen işlemler, artık doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilebilmekte; bu durum yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde yargı denetimini ve ortak idari mekanizmaların etkisini azaltarak merkeziyetçiliği güçlendirmektedir (Dinç ve Yılmaz, 2022: 209). “Danıştay görüşü” ve “müşterek kararname” ifadeleri kaldırılarak, belediyelerin tüzel kişiliklerinin kurulması, kaldırılması ve borçlanma projelerinin onaylanması yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerel yönetimler üzerindeki etkilerini farklı iki çerçevede ortaya koymaktadır. Sistem, karar alma süreçlerinin hızlanmasını, merkezi planlama ve politika bütünlüğünün sağlanmasını artırırken; aynı zamanda yerel yönetimlerin bağımsız karar alma kapasitesini azaltmakta ve demokratik katılım mekanizmaları ile yargı denetimini ise zayıflattığını söylemek mümkündür.

Belediyelerin birleşme ve katılma süreçlerinde ilgili bakanlık olarak İçişleri Bakanlığı yerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Belediye meclislerinin yabancı belediyelerle iş birliği yapabilmesi için yine bu bakanlığın izni zorunlu hale getirilmiştir. Norm kadro düzenlemelerinde ise yetki, İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre, Şehircilik ve

İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına devredilmiştir (Fanid, Akman, 2021: 47).

5393 sayılı Belediye Kanunu, yerel hizmetlerin etkinliği ve halkın memnuniyetini artırmak üzere katılımcı yönetim anlayışını benimsemektedir (Negiz, Gül ve Yalçın, 2021:10-12). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uyum kapsamında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁹ ile bazı maddelerde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler, belediyelerin görev ve yetkilerinin ayrıntılı olarak belirlenmesi, meclis üyelerinin seçim ve görev sürelerinin düzenlenmesi, belediye başkanının yetkilerinin netleştirilmesi, bütçe yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması, kentsel dönüşüm ve imar süreçlerinde belediyelere daha fazla yetki verilmesi ile personel düzenlemelerinin şeffaflık ve etkinliğinin artırılması gibi alanları kapsamaktadır. Bu çerçevede, sistemin belediyelere sağladığı artan yetkiler ile merkezi yönetimin denetim ve yönlendirme kapasitesi arasında denge arayışı göze çarpmaktadır. Merkezi bakanlıkların yetki devri, yerel özerklik üzerinde sınırlayıcı bir etki yaratırken; belediyelerin görev tanımlarının ve personel düzenlemelerinin netleştirilmesi, yönetim şeffaflığı ve hizmet etkinliği açısından olumlu bir etki oluşturmaktadır.

Özellikle, belediye kurulması sürecinde gerekli olan Danıştay görüşü kaldırılarak, 5.000 ve üzeri nüfusa sahip yerlerde belediye kurulması Cumhurbaşkanının kararıyla mümkün hale getirilmesi düzenlemesi, nüfus artışı ve yerleşimlerin büyümesine bağlı olarak yerel hizmetlerin daha etkin sunulmasını sağlamak amacıyla yapıldığını ifade etmek mümkündür (Öner, 2019:311). Bu kapsamda, eski sistemde Bakanlar Kurulu tarafından alınan müşterek kararname uygulaması da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bakanlar Kurulu yapıda bulunmadığı için yürürlükten kaldırılmıştır. Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonrası yeni nazım ve uygulama planı yapılmaması ancak zorunlu imar değişikliklerinin katılınan belediyenin uygun görüşü ile gerçekleştirilmesi uygulaması benimsenmiş, bu süreçlerde de karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Belediyelerin büyük tutarlı altyapı yatırımları için borçlanma kararları ile kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilanı süreçleri de Cumhurbaşkanının onayına bağlanmıştır. Bu kapsamda, daha önce Bakanlar Kurulu ve ilgili bakanlıkların önerileriyle yapılan kararlar artık Cumhurbaşkanının kararı ile yürütülmektedir.

¹⁹ “703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname”, 9 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30473 (3. Mükerrer).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte belediyeleri ilgilendiren mevzuatta teknik gereklilikler nedeniyle de önemli değişiklikler²⁰ yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile merkezi idarenin ve yürütmenin belediyelerin birleşme, katılma, tüzel kişiliğin kaldırılması ve büyük ölçekli projelerdeki karar alma süreçlerinde yetkisi belirgin biçimde artırılmıştır. Bu düzenlemelerle belediyelerin bağımsız karar alma kapasitesinin ve yerel özerkliğinin sınırlandırıldığı gözlemlenmiştir; buna karşın karar süreçlerinde hız, koordinasyon ve ulusal politika bütünlüğünün sağlandığı belirtilmiştir. Belediye ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasındaki ortak projelerde merkeziyetin güçlendirildiği ve yerel iş birliği mekanizmalarının bağımlı hâle getirildiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda, sistemin yerel özerklik ve demokratik katılım ile merkezi kontrol ve planlama arasındaki dengeyi Cumhurbaşkanlığı lehine kaydıran bir merkeziyetçi model oluşturduğunu söylemek mümkündür.

²⁰ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte belediyelere ilişkin birçok yetki İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Belediyelerin birleşme ve katılma konusundaki yetkisi, belediye yetkilileri ve imtiyazları ile ilgili düzenlemeler, belediye meclislerinin yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idari birliklerle iş birliği yapabilmesi için gerekli izinler artık bu Bakanlığın onayına tabi hale gelmiştir. Belediye meclislerinin çalışma esas ve usullerine ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi de aynı şekilde İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesine 2016 yılında eklenen düzenleme ile terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık gibi suçlar nedeniyle görevden uzaklaştırılan, tutuklanan veya kamu hizmetinden yasaklanan belediye başkanlarının yerine seçim yapıncaya kadar atama yapılması öngörülmüş, bu süreçte büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise valiler yetkili kılınmıştır. Belediye Kanunu'nun 49. maddesi kapsamında norm kadro ve personel istihdamı ile ilgili yetkiler de İçişleri Bakanlığından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Zabıta ve itfaiye teşkilatlarına ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda da bu Bakanlık yetkili olup, gerekli durumlarda İçişleri Bakanlığının görüşünü almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde belediye başkanlarının her yıl belediye meclisine sunduğu faaliyet raporları yetersiz bulunduğu, bu dosyaların İçişleri Bakanlığı yerine artık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, 5393 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle belediye hizmetlerinde aksama olması durumunda söz konusu Bakanlık doğrudan devreye girerken, afet, kitlesel göç, şiddet olayları ve terör gibi durumlarda vesayet makâmı olarak İçişleri Bakanlığı ve valiler müdahalede bulunmaktadır (Öner, 2019:319). Belediye bütçelerinin konsolide edilmesi, hazırlanması ve muhasebe işlemlerine ilişkin yetkiler de yeni sistemle birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aktarılmıştır. Bu kapsamda, belediyeler mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde bu Bakanlığına iletmektedir. Ayrıca, 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında belediye meclislerince yapılacak düzenlemelere dair yönetmelik çıkarma yetkisi de aynı Bakanlığına verilmiştir. Bunun yanında, belediyelerin kent konseyleri, kardeş şehir uygulamaları, e-belediye bilgi sistemi, yurtdışı belediyelerle iş birliği ve gönüllü katılım konularındaki izin ve standartlar belirleme yetkileri de İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki değişiklikler değerlendirildiğinde yeni sistemdeki değişimlere uyum sağlamak amacıyla “Bakanlar Kurulu” ifadesi yerine Cumhurbaşkanı kararı ibaresinin mevzuata yansıtıldığını görmekteyiz. Belediyelerle ilgili en büyük değişiklik ise yukarıda da ifade edildiği gibi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının belediyeler üzerinde etkisinin ve belediye ile ilişkilerinin artmasıdır. Birçok konuda düzenleme yapma, çerçeve yönetmelik çıkarma, görüş bildirme konusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının etkili hale geldiği görülmektedir.

Bunun en önemli nedeni ise Türkiye'de kent nüfusunun ve beraberinde kentleşmenin artması ve bunun yarattığı kentsel problemlerdir. Sözü edilen problemler de çözümün sadece yerel düzeyde mümkün olmadığı, merkezi yönetimin de müdahalesinin gerektiği olgusunu ortaya çıkarmış olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, belediyelerde merkezîyetçiliği güçlendirerek karar alma süreçlerini Cumhurbaşkanı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devretmiştir. Bu değişiklikler, yerel özerkliği sınırlandırırken, kentleşme kaynaklı karmaşık sorunların çözümünde merkezi koordinasyon ve stratejik planlamayı ön plana çıkarmaktadır.

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Köy Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Köy yönetimi, Türkiye'de yerel yönetim türleri arasında en eski ve en küçük yerel yönetim birimlerinden biridir. Osmanlı döneminden itibaren var olan köy yönetimleri, 1982 Anayasası'nda yerel yönetim türlerinden biri olarak kabul edilmektedir. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu) döneminde köy yönetimine ilişkin özel bir düzenleme doğrudan yer almamaktadır. 1924 Anayasasında ise İl, şehir, kasaba ve köyler kendilerine tüzel kişilik tanınan yönetsel birimlerdir (md.90) olarak tanımlanmıştır. 1961 Anayasası'nın 116. maddesi, köyleri de kapsayan mahalli idareleri tanımlamaktadır. Bu maddeye göre, mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak kabul edilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu²¹ ile köyler hukuki altyapıya kavuşmuş ve bu kanun, çok büyük değişikliklere uğramadan günümüze kadar uygulanmıştır. Zaman zaman köy yönetimiyle ilgili reform girişimleri olmuş ancak bunlar ya başarıyla tamamlanamamış ya da uygulamada etkili sonuçlar doğurmamıştır. 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı Kanun ile 30 büyükşehirdeki tüm köylerin tüzel

²¹ 442 sayılı Köy Kanunu, 7 Nisan 1924 tarihli Resmî Gazete, No: 68.

kişiliği kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu gelişme, köylerin statüsüne ilişkin reform süreçlerini fiilen durdurduğunu söylemek mümkündür. Köylerin büyükşehirlerde kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi kanaatimizce doğru bir yaklaşım olmamıştır. Özellikle köy geleneği ve kültürünün özellikle geleneksel yapı açısından devam etmesi ve köy kültürünün yansımaları açısından köylerin büyükşehir olan illerde kalması olumsuz bir durum olarak söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte, Köy Kanunu'nda önemli teknik ve idari düzenlemeler yapılmıştır. Bunların başında, 442 sayılı Köy Kanunu'nda daha önce Bakanlar Kurulu tarafından yürütülen bazı yetkilerin Cumhurbaşkanına devredilmesi gelmektedir. Özellikle köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sürecinde, daha önce Danıştay görüşünün alınması zorunluluğu kaldırılarak bu yetki doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiştir. Böylece köylerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması sadece Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün hale gelmiştir. Önceki sistemde bu yetkinin İçişleri Bakanlığı'nda olduğu söylenebilir (Fanid ve Akman, 2021:48).

Güvenlik korucuları uygulaması, özellikle 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimi sonrası çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle Köy Kanunu'na eklenmiştir. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanının belirleyeceği illerde, olağanüstü hâl veya şiddet hareketlerinin yaşandığı durumlarda, vali teklifi ve İçişleri Bakanı onayı ile köylerde güvenlik korucuları görevlendirilebilmektedir. Görevlendirilecek korucu sayısı 40.000 ile sınırlandırılmış, ancak Cumhurbaşkanına bu sayıyı %50 artırma yetkisi verilmiştir. Bu değişiklikler, yürütme yetkisinin daha merkezi olarak Cumhurbaşkanlığı makamında yoğunlaştığını göstermektedir.

Ayrıca, güvenlik korucularının istihdam, görev, eğitim, denetim, izin ve başka işlerde çalışma hakları gibi hususlar da Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmekte; bu konuda daha önce Bakanlar Kurulu ve ilgili bakanlıkların görüşü alınırken, yeni sistemde düzenleme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu da bürokratik süreçlerin sadeleştiğini ve karar alma yetkisinin yürütmede daha üst düzeye taşındığını ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Köy Kanunu'nda yapılan düzenlemeler, yerel yönetimler arasında en küçük birim olan köylerin tüzel kişilikleri üzerindeki merkezi kontrolü artırmış, güvenlik korucuları uygulamasıyla köylerde güvenlik politikalarının doğrudan yürütme tarafından belirlenmesini sağlamış ve idari süreçlerde yetki devrini Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanlığı makamına kaydırmıştır. Bu gelişmeler, köy yönetimlerinin özerkliğinin azalması ve merkeziyetçiliğin güçlenmesi yönünde önemli bir dönüşümü ifade etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, Köy Kanunu'nda kapsamlı değişiklikler yapılmamış olsa da 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²² ile 442 sayılı Köy Kanunu'nda idari ve yetki devrine ilişkin bazı önemli teknik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerde, “Bakanlar Kurulu” ifadesi kaldırılarak yerine “Cumhurbaşkanlığı” ya da “Cumhurbaşkanı” ibareleri eklenmiştir. Bu değişiklikler, yürütme organındaki yetki ve sorumlulukların Cumhurbaşkanlığı makamına devredildiğini göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi köy yönetimleri açısından da merkezîyetçiliği güçlendirmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içindeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılırken, Köy Kanunu'ndaki yetki ve idari düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı makamına devredilmiştir. Danıştay görüşünün alınması ve Bakanlar Kurulu onayının kaldırılması ve köylerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması ile güvenlik korucuları uygulaması gibi kararların doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla alınabilmesi, köylerin özerkliğini azalttığını ve yürütme yetkisinin yerel yönetimler üzerindeki etkisini daha da artırdığını söylemek mümkündür.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerindeki Etkileri

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca, belediyenin mali işlemler dışındaki idari işlemlerinin hukuka uygunluk denetimi İçişleri Bakanlığı yetkisinde olduğu hususu devam etmiştir. Belediyelerin denetiminde kanuni çekirdek çerçeve (iç/dış denetim) 5393 m. 54-55 ile belirlenmiştir ve bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında da korunmaktadır.²³

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimine dair yapılan değişikliklerin yanı sıra, denetimle ilgili bazı başka değişikliklere de gidilmiştir. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren

²² “700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname”, 7 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete, No:30471 (Mükerrer).

²³ 5393 sayılı kanun: Denetimin kapsamı ve türleri
Madde 55- Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.
İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.
Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.
Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.
Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

Devlet Denetleme Kurulu'nun yetki alanı genişletilmiştir. Kurul, idarenin hukuka uygun, düzenli, etkili ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanının talebi üzerine belediyeler ve il özel idarelerinde de idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahip olmuştur. Yeni sistem ile Kurula ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma görevleri verilmiş; aynı zamanda kurumlar tarafından yürütülen denetim süreçlerini koordine etme ve gerekli hallerde bu denetimlere doğrudan müdahil olma, yürütülen çalışmalara ilişkin bilgi ve belgeleri devralma yetkisi de tanınmıştır. (Salihoğlu, 2019:46-47)

Dolayısıyla, merkeziyetçi yapı, yerel özerklik ve katılım mekanizmalarının rolünü azaltırken, merkezi idarenin, özellikle Cumhurbaşkanlığının, denetim ve karar süreçlerindeki ağırlığını artırmıştır. Ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, idari vesayet alanında da önemli düzenlemeler içermektedir. Bu Kararname kapsamında, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına, yerel yönetimlerin seçilmiş organları, bu organların üyeleri ve diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin, ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda uygulanması da Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından gerçekleştirilecektir.

Kararnamede yer alan diğer bir düzenleme ise, büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerinin kaldırılması sonucu oluşabilecek boşluğu doldurmak amacıyla kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” ile ilgilidir. Valiye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olarak oluşturulan bu başkanlık, 237 sayılı Taşit Kanunu²⁴ kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarının araçlarının alım, işletme, bakım ve onarım işlemlerinden sorumludur. Ayrıca, büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki kamu kurumlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin şekilde yürütülmesi, izlenmesi ve koordinasyonundan da bu başkanlık sorumludur. Bu yapı, büyükşehir belediyelerinde valinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla belediyelerin yatırım ve hizmet faaliyetlerinin takibi ve denetiminden sorumlu olmasını sağlamaktadır. Ancak, bu durum belediyelerin idari ve mali özerklikleri açısından önemli sorunlara yol açabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı olabilmesi, yerel yönetimler bakımından çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Özellikle mali kaynaklara erişimde merkeze olan yüksek düzeyde bağımlılık, yerel

²⁴ “237 sayılı Taşit Kanunu”, 12 Ocak 1961 tarihli Resmî Gazete, No: 10705.

yönetimlerin merkezi idare ile olan siyasi uyuma bağlı olarak avantaj ya da dezavantaj yaşayabilmesine zemin hazırlamaktadır. Nitekim, belediyelerin yatırım nitelikli projeleri için merkezi hükümetten talep edecekleri mali yardımlar, Cumhurbaşkanının takdir ve onayına tabi kılınmıştır. Bu durum, özellikle muhalefet partisine mensup belediyelerin proje desteklerinden yeterince faydalanamaması riskini ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan “Belediyelerin Yatırım Nitelikli Projelerinin Desteklenmesi İçin Yardım Taleplerine İlişkin Genelge” de de belediyelerce iletilecek yardım taleplerinin, Cumhurbaşkanlığı makamının takdir ve onayına sunulacağı açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda, merkezi idarenin kaynak tahsisi sürecinde yürütülen uygulamaların, yerel yönetimlerin siyasi tarafsızlığı ve hizmet önceliklerine ilişkin eşitlik ilkesine uygunluğu açısından dikkatle değerlendirilmesi gerektiği ifade edilebilir. (Fedai ve Aydın, 2020:125)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yerel yönetimlerin denetimi konusu yine merkezîyetçi bir yapıya evrilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu'nun yetkilerinin genişlemesi ile belediyeler ve il özel idarelerinde idari soruşturma, inceleme ve denetleme yapabilme yetkisi Cumhurbaşkanının talebiyle kullanılabilir hale gelmiştir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı da yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve görevlileri üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Büyükşehir belediyelerinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, valiye bağlı olarak belediyelerin yatırım ve hizmet faaliyetlerini izlemekle görevlendirilmiş, ancak bu durum belediyelerin idari ve mali özerkliğini kısıtlamıştır. Ayrıca, mali kaynakların tahsisi ve yatırım projelerinin onayı Cumhurbaşkanının takdirine bağlanmış; bu gelişmeler, yerel yönetimler üzerinde merkezi denetimin ve yerelde merkeze olan siyasi bağımlılığın arttığını da göstermektedir.

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Mahalli İdare Birlikleri Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin kurulmasına ilişkin düzenlemeler, Anayasa'nın 127. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturacakları birlikler, Cumhurbaşkanlığı izni ile kurulabilmektedir. Bu birliklerin kuruluş ve işleyişine dair usuller ise 5355 sayılı Kanun²⁵ ile belirlenmiştir. Söz konusu kanuna göre, yerel yönetim birliği, birden fazla mahalli idarenin yürütmekle yükümlü olduğu bazı hizmetleri ortaklaşa yerine getirmek amacıyla kendi aralarında kurdukları ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapı olarak tanımlanmaktadır (md. 3/b).

²⁵ “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, 11 Haziran 2005 tarihli Resmî Gazete, No: 25842.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, mahalli idare birliklerinin tüzel kişilik kazanması için Bakanlar Kurulu'na ait olan izin yetkisi, 07.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 166. maddesiyle Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Ayrıca, birlik tüzüklerinin onay yetkisi yerel yönetim türlerine göre ayrılarak; il özel idaresi ve köy birlikleri için İçişleri Bakanına, belediye birlikleri için ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanına verilmiştir²⁶ (md.28). Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, ilçelerde yol, su, kanalizasyon ve diğer altyapı hizmetleri ile kırsal kalkınma amaçlı kurulabilmekte olup; bu birliklerin kuruluş yetkisi de Bakanlar Kurulundan alınarak Cumhurbaşkanına verilmiştir. Turizm altyapı hizmet birliklerinin kurulma yetkisi ise İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır²⁷ (md.28). Bu düzenlemeler, mahalli idare birliklerinde yetki devrinin merkezi organlar lehine yeniden yapılandırıldığını ve yerel yönetimlerin özerklik alanlarının sınırlandırıldığını göstermektedir. Aynı zamanda, farklı birlik türleri için yetki dağılımının belirlenmesi, merkezi denetim ve koordinasyonun güçlendirilmesini amaçlamaktadır.

Mahalli idare birliklerinde tespit edilen kamu zararlarının tahsil usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecek olup, bu yönetmelik çıkarma yetkisi de Bakanlar Kurulu kaldırıldığı için Cumhurbaşkanına devredilmiştir (Öner, 2019: 328). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile mahalli idare birliklerinde de yetki ve denetim merkezi hale gelmiştir. Önceden Bakanlar Kurulu'na ait olan birliklerin tüzel kişilik kazanma ve tüzük onayı yetkisi, Cumhurbaşkanına veya ilgili bakanlıklara devredilmiştir. İl özel idaresi ve köy birlikleri için İçişleri Bakanı, belediye birlikleri için ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı yetkilendirilmiştir. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluş yetkileri de merkezi makamlara aktarılmıştır. Ayrıca, birliklerde tespit edilen kamu zararlarının tahsil usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile düzenlenerek merkezi denetim ve kontrol güçlendirilmiştir. Bu düzenlemeler, mahalli idare birliklerinin özerkliğini sınırlandırırken, merkezi yürütme organının rolünü burada da oldukça arttırdığını yine söylememiz mümkündür.

Sonuç

24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra kendine özgü ve fiili Türk tipi başkanlık sistemi, Türkiye'de hukuken ve fiilen uygulamaya

²⁶ “Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 10 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30621.

²⁷ “Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 10 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete, No: 30621.

geçmiştir. Yeni sistem ile Türk siyasi hayatında koalisyon hükümetleri dönemleri sona ermiş ve siyasette yaşanan tikanıkların yeni sistemle giderildiği, güçlü yürütme ve iktidar tezi yeni sistem ile birlikte ileri sürülmüştür. Yerel yönetimler alanında ise 2018 yılında parlamenter hükümet sisteminden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, özellikle yönetim anlamında merkezi yönetimi daha fazla etkileyen bir süreç olup yerel yönetimler açısından kısmi bir değişim etkisi yarattığını söylemek mümkündür.

Bu kapsamda, yerel yönetimler ile ilgili değişimin önemli bir ayağını Cumhurbaşkanlığında oluşturulan politika kurulları arasında, yerel yönetimlere yönelik üst politikaların ve stratejilerin üretilebilmesi amacıyla oluşturulan ve kuruluşunda adı “Yerel Yönetim Politikalar Kurulu” teşkil etmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmesi de kanaatimizce bakanlıkların görev, yetki dağılımı ve teşkilatlanma açısından değerlendirildiğinde daha doğru ve önemli değişiklikler arasında yer almaktadır. Yerel Yönetim Politikalar kurulunun adının “Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu” olarak değiştirilmesi, kurula afet yönetimi ve yerel iş birliği alanlarında da politika geliştirme görevi verilmesi özellikle 6 Şubat depremi sonrası ve ülkemizin farklı afetlerle karşılaşma riski ve olasılığı karşısında yine önemli bir değişiklik olarak nitelemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yürütme yetkilerini kullanan Cumhurbaşkanının özellikle büyükşehirlerde belediyelerin yatırıma dönüş projelerinin onaylanmasında onay merci haline gelmesi, merkezileşmenin artması açısından önem teşkil etmektedir. Türkiye'de belediyelerin kaynaklar açısından merkeze bağımlı olması, öz gelir yaratma potansiyellerinin düşük olması, yerel vergilerin parasal miktar olarak düşüklüğü, belediyeleri merkeze daha da bağımlı hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm, konut, sanayi ve ticarete dönük büyük ölçekli yatırımlar ve kentlerin küresel iklim değişikliği, kentleşme ve nüfus yoğunluğu gibi sorunlara çözüm üretmeye dönük proje ve uygulamalarda kaynak açısından merkeze olan bağımlılığının artması, yerel idarelerin idari ve mali özerklikleri açısından sorunsal teşkil etmekte, yerelleşme politikalarının önüne geçerek, yerelleşme önünde engel teşkil etmektedir. Ancak diğer yönden ülkemizin üniter yapısı değerlendirildiğinde kaynakların tek merkezden dağılmasının hizmetler açısından en azından birliğin sağlanması noktasında faydalı olduğu yönleri de söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte belediyelerin imar ve planlama yetkilerinden bir kısmının yapılan mevzuat değişiklikleri ile merkezi yönetim kuruluşlarına (Cumhurbaşkanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim

Değişiklik Bakanlığı, Valilikler, Kaymakamlıklar, Toplu Konut İdaresi,) aktarılması, yerleşmeyi azaltması açısından diğer bir eleştiri noktası olarak gösterilebilir. Yerel düzeyde seçilmiş organlara idari ve mali özerklik açısından kendi kendini yönetme ve yerel politikaları geliştirme imkânlarının verilmesi, yerel demokrasi açısından oldukça önem arz etmektedir. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken husus yerleşmenin artması sağlanırken, devletin üniter yapısı gereği hizmetlerin mümkün merteye hizmetlerin ülke geneline dağılmasına engel olabilecek politikalara da yol açılmamasının gerekliliğidir. Bu bağlamda Anayasamız, merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde üniter devlet çerçevesinde idari vesayet uygulama yetkisini vermekte ve bunun çerçevesini çizmektedir. Yeni sisteme geçişle birlikte vesayet konusunda özellikle İçişleri Bakanlığı'nın yetkilerinin bazı alanlarda azalmakla birlikte devam ettiği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın vesayet yetkilerinin arttığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede yeni sistemle birlikte merkezleşmenin artması karşısında, üniter devlet yapısının yeni sistemde daha da güçlendiğini söylemek mümkündür.

Yeni sistemle birlikte yerel yönetimler alanında yaşanan etkiler arasında yerel yönetimlere yönelik merkezi yapı ve taşra teşkilatlanmasında karmaşık bazı düzensizlikler yaşandığını da söylemek mümkündür. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan İller İdaresi Genel Müdürlüğü ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çatısı altındaki Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, farklı görev ve sorumluluklara sahip olsalar da yerel yönetimler bakımından görev ve yetkileri değerlendirildiğinde merkezi düzeyde parçalı bir yapı sergilemektedir. Merkezi teşkilatlanmanın yerel yönetimler açısından karmaşıklığı, yerel aktörlerin ve halkın merkezi yapıdan uzaklaşmasına, yerel işlerin yürütülmesinde belirsizliklerin artmasına ve zaman kayıplarının yaşanmasına yol açabileceği yönünde farklı değerlendirmelere de neden olmaktadır. Özellikle Belediye Kanunu kapsamında, daha önce İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan yetkilerin birçoğunun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmesine karşın idari denetimin İçişleri Bakanlığı'nda kalması, koordinasyon ve bilgi paylaşımı sorunları doğurabilecek olumsuz bir durum ve karmaşıklık açısından diğer bir örnek olarak göstermek mümkündür.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkilerinin yerel yönetimler açısından önemli ölçüde artması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modülünde bu bakanlığın önemli bir rol üstlenmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkilerinin oldukça artması, imar ve şehircilik alanında belediyelerin yetki alanını daralttığını söylememiz açısından mümkündür. Benzer biçimde, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) gibi kurumların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlı olması ve yerel yönetimlerle ilişkilerinin sınırlı kalması

nedenleriyle, afet yönetimi süreçlerinde yerel yönetimlerin olması gereken etkin rolünü ve kapasitesini zayıflattığı sonucunu ifade etmemiz mümkündür. Ancak diğer yandan üniter yapının getirdiği hizmette birlik anlayışı ilkesi çerçevesinde ülke genelinde hizmetlerin dağılımı noktasında merkezileşmenin yine fayda sağladığı hususunu da yinelemek gerekir.

Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye'de hükümet sistemi değişikliği ile birlikte merkezi yönetimde yaşanan kapsamlı değişimlerin yerel yönetimlere merkezi idare kadar yansımadağı söylenebilir. Ancak yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yeni sistem ile uyum sağlayacak değişikliklerin önemli ölçüde yapıldığı söylenebilir. Bu değişiklikler ile özellikle yerel yönetimler alanında merkezileşmenin arttığını değerlendirmek mümkündür. Yeni hükümet sistemi değişikliğinin, yönetimde sürat ve istikrar getirdiği tezi karşısında aslında yerel düzeyde karar alma mekanizmalarının yeni sistemde belli ölçüde daraltılması ve bu anlamda getirilen değişikliklerin merkeziyetçiliği güçlendirmesi uygulamaları anlamına geldiğini söylemek mümkündür. Türkiye'de yerel yönetimlerin yerel hizmet odaklı şekillenmesi, yerelleşmenin artırılması ve halkın yerel karar alma süreçlerine katılımının yani katılımcı demokrasinin artırılması sorunsallarına çözüm üretilmesi de önümüzdeki süreçte önemli gereklilikler arasında yerini korumaktadır.

Etik Beyan: Bu çalışmanın etik kurul izni gerektirmeyen çalışmalar arasında yer aldığını beyan ederim. Aksi bir durumun tespiti halinde Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi'nin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Yazar Katkı Beyanı: Yazar çalışmayı tek başına hazırladığını beyan etmiştir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Yazar herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan etmektedir.

İntihal Beyanı: Turnitin yazılımıyla makalenin benzerlik taraması yapılmıştır.

Kaynakça

Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 13 (9), 2499-2532. <https://doi.org/10.26466/opus.594624>

Akman, Ç. ve Usta, S. (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. İ. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yerel Yönetimler. (Ed. Elvettin Akman). (ss. 365-399) Ankara: Nobel Yayınları.

- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olan Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, Özel Sayı (Medya ve Demokrasi) Sayı: 30, 139-153.
<https://doi.org/10.17829/turcom.461355>
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşme Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, *Marmara Üniversitesi Siyasi Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34.
<https://doi.org/10.14782/marusbd.412624>
- Arıkboğa, E. (2021). Yerel Yönetimler - Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar. İç. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. (Editörler. Özgür Önder-Esra Banu Sipahi-Murat Yaman). (ss. 201-245) Ankara: Gazi Kitabevi.
- Babaoğlu, C. ve Kulaç O. (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. İç. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Politika Kurulları: (Ed. Elvettin Akman). (ss.179-199) Ankara: Nobel Yayınları.
- Bilgiç, A. K. ve Dursun E. (2021). İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Teori, Güncel Araştırmalar ve Yeni Eğilimler-3. İç. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi. (Ed. H. Babacan), (ss. 50-68) Cetinje, Montenegro: Ivpe.
- Çöpoğlu, M. (Ed.) (2017). 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları, (ss. 35-46) İstanbul: Der Yayınları.
- Demirkol M. (2021) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yerel Yönetimleri Yeniden Düşünmek, *Avrasya Dosyası Dergisi*, 12 (2), 137-150.
- Dinç, Y.D. ve Yılmaz, V. (2022). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları ile Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi, *Ombudsman Akademik Dergisi*. (16), 167-213.
- Eken, M. ve Doğan, M. (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. İç. Yol Ayrımı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş. (ed. Elvettin Akman) (ss.1-24). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Erdumlu, G. (1993). Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, Ankara: DPT Yayını.
- Eren, V. ve Kahraman, Ö. F. (2018). Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar, İç. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (Ed. Yüksel Demirkaya) (ss.73-100) İstanbul: Hiperyayın,
- Eryılmaz, B. (2019). Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 12. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fanid, N. A. ve Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi. *Journal of Civilization Studies*, 6 (2), 31-51.

Fedai, R. ve Aydın, G. (2020). Yerel Yönetimlerde Reform: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Merkez Yerel İlişkilerinin Seyri, ÇOMÜ LJAR, 1 (1), 118-132.

Genç, F. N. (2021). Türk Kamu Yönetimi. İç. Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim ve Reform Eğilimleri (Ed. H. Ateş), (ss. 77-116). Ankara: Savaş Yayınevi.

Gören, Z. (1997). Anayasa Hukukuna Giriş, Fakülteler Kitabevi, İzmir: Barış Yayınları.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). İdari Hukukuna Giriş, 24. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

Hekimoğlu, M. M. (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Ankara: Detay Yayıncılık, 1. Baskı.

Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri, Ankara: A Kitap.

Kartal, N. (2021). Yerel Yönetimler - Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar. İç. İl Özel İdareleri. (Ed. Özgür Önder-Esra Banu Sipahi-Murat Yaman). (ss. 247-267) Ankara: Gazi Kitabevi.

Kazancı, M. (1983). Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not. Amme İdaresi Dergisi, 16 (4). 36-51.

Keser, H. (2011). Türkiye ve Başkanlık Sistemi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (1), 23-58.

Kömürcüoğlu, M. (2018). Yeni Sistemde Yerel Yönetimler. İç. Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Bütçe Paylaşımı (Ed. H. Ateş, M. Çöpoğlu, M. Bıyıkoglu). Ankara: Savaş Yayınevi.

Kömürcüoğlu, M. (2019). Türkiye'de Şehir ve Toplum Tarih, Teori ve Temel Meseleler, İstanbul: KETEBE.

Negiz, N., H. Gül ve Yalçın, Ö. (2021). 21. Yüzyılda Türk Kamu Yönetiminin Değişimi. İç. Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Değişim. (Ed. Aysun ÖCAL-Yasemin HAYTA). (ss. 1-30) Ankara: Detay Yayıncılık.

Oktay, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun'a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), 1 (1), 71-131. h

Oktay, T. (2020a). 1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi. Strategic Public Management Journal, 6 (12), 1-41.

Oktay, T. (2020b). 1920-2020 Döneminde Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 5 (2), 171-223.

Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (2), 303-332. <https://doi.org/10.31454/usb.634731>

Öner, Ş. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19 (75), 1335-1353. <https://doi.org/10.17755/esosder.625959>

Öztop, S. (2017). Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler. İç. Mülki İdare-Belediye İlişkileri. (Ed. H. Ateş, M. Bıyıkoglu), İstanbul: Der Yayınları.

Öztop, S. ve Lamba, M. (2019). Siyaset ve Yönetim Ayrımının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 9 (2): 426-439.

Sadioğlu, U. ve Y. Çiftci. (2021). Yerel Yönetimler: Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar. İç. Yerel Yönetim Gelenekleri, Sistemleri ve Modelleri. (Ed. Özgür Önder-Esra Banu Sipahi-Murat Yaman). (ss. 41-75) Ankara: Gazi Kitabevi.

Salihoğlu, E. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Turan, M. A. (2018). Türkiye'nin Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Social Sciences Research Journal, 7 (3), 42-91.

Yalçındağ, S. (1992). Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İstanbul: TÜSİAD.

Extended Summary

The Effects of the Presidential Government System on Local Governments

Turkey has undergone a radical change in its political structure by moving from a parliamentary system to a presidential government system with the constitutional amendment adopted in 2017. This system change has directly affected not only legislative and executive relations, but also relations between the central and local administrations. Local governments, as one of the most fundamental tools of democratic participation, serve as a bridge between the central government and the public. In this context, the changes that the new government system has brought about in the authority, duties, responsibilities, and administrative structures of local governments constitute the main subject of this study.

The Presidential Government System is a model in which the legislative and executive branches are completely separated from each other, and the executive authority is concentrated solely in the president. In this system, the prime ministry was abolished, and ministers could be appointed and dismissed directly by the president. The president, as the head of the executive, became the most authoritative body of the central administration. These changes naturally affected the entire administrative structure, as well as reshaped the relations of local governments with the central administration. A new administrative structure was formed in decision-making processes, especially through Presidential Decrees, policy boards affiliated to the presidency, and the office system.

One of the most striking changes with the Presidential Government System is the increase in centralized tendencies. Many decisions that were previously made by the Council of Ministers are now being made from a single center through Presidential Decrees. This has led to local governments becoming more dependent on planning, implementation, and decision-making processes. For example, investment decisions or strategic planning of local governments must be compatible with development plans and strategic documents carried out by the central administration.

The Presidential Government System aimed to accelerate decision-making processes by centralizing the executive body; however, this situation had serious effects on local governments. Developments such as increasing centralization, expansion of auditing powers, and reduction of financial autonomy have limited the democratic functions of local governments.

The effective and participatory functioning of local governments is possible not only with legal authorization but also with the increase of local autonomy alongside the central administration. In this context, the re-evaluation of the Presidential Government System's relations with local governments and its establishment of a structure that observes democratic balance is an important issue within the framework of the new system.

