

Yerel Özerkliğin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerinden Değerlendirilmesi

Kübra Gümüş¹

Özet

Yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda, merkezden bağımsız bir biçimde karar alması olarak özetlenebilecek yerel özerklik, Türkiye’de tartışmalara yol açan bir kavram haline gelmiştir. Siyasi, idari ve mali boyutları olan yerel özerkliğin Türkiye özelinde daha çok siyasi boyutu tartışmaların sebebinin oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin siyasi boyutuyla özerk olmasının özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için eyaletler tarzı bir yönetime yol açacağı endişesi bulunmaktadır. Bu sebeple Türkiye’de yerel yönetimleri ilgilendiren bir değişiklik gündeme geldiğinde, beraberinde yerel özerklik tartışmaları da gün yüzüne çıkmaktadır. 2018 yılı itibarıyla Türk siyasal hayatına fiili ve hukuki olarak dahil olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerine yapılan değerlendirmeler gündeme geldiğinde de yine yerel özerklik konusu tartışılmaya başlanmıştır. Fakat hükümet sistemi değişikliğinin yerel yönetimlerin idaresi anlamında bir değişiklik yaratmayacağı, Türkiye’nin üniter yapısında herhangi bir farklılık meydana getirmeyeceği yeni hükümet sisteminin uzun bir süre tecrübe edilmesiyle daha net bir biçimde ortaya çıkmıştır.

1. Giriş

Türkiye’de yerel özerklik konusu dönem dönem meydana gelen tartışma konularından biridir. Çoğunlukla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için tartışılan yerel özerklik, siyasal niteliği ağır basan bir konu haline gelmiştir. Dünyadaki pek çok örneğin aksine Türkiye’de, etnik kimlik kaynaklı yerel özerklik talepleri tartışmanın temelini oluşturmaktadır. Kürt nüfusun daha yoğun yaşadığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nde etnik kimliğe dayalı bir özerklik talebi zaman zaman gündeme gelmektedir. Üniter ve

1 Öğr.Gör.Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, k.koroglu@yyu.edu.tr, 0000-0002-2813-9704

merkeziyetçi bir sistem üzerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti'nde, bu tarz talepler neredeyse bir beka meselesi olarak görülmektedir.

Türkiye'de 2003 yılından 2017 yılına kadar yaklaşık 14 yıl süren yeni bir siyasal sistem arayışı dönemi olmuştur. Hükümet sistemi açısından parlamenter sistem olan Türkiye'de, bu sistemin demokrasiye ve günün siyasal koşullarına uygun olmadığı inancı hâkim olmaya başlamıştır. Bu sebeple de Türkiye'nin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapısına uygun yeni bir model arayışına girilmiştir. Pek çok ülkeden çeşitli sistemlerin incelenmesi sonucu en optimal model olarak Amerika'daki başkanlık sistemine oldukça benzeyen bir sistem geliştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bu model bazı boyutlarıyla Amerika'daki başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Bu boyutların başında da yerel yönetimler ile ilgili tercihler gelmektedir. Zira federal bir sistemi benimseyen Amerika'da başkan, yetkilerinin bir bölümünü eyaletler ile paylaşmaktadır. Türkiye ise üniter ve merkeziyetçi bir sistemi benimsediğinden başkanın ya da merkezin yetkilerinin yerel yönetimler ile paylaşması durumu söz konusu olmamıştır.

Türkiye iktidarın yapısı açısından üniter bir devlettir. Bunun yanında, iktidarın kaynağı açısından da cumhuriyeti benimsemiştir. Başkanlık sistemi ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise birer hükümet sistemi türleridir. Devletin şeklinin hükümet sistemi ile doğrudan bir bağlantısı bulunmamaktadır. Fakat Amerika başkanlık sistemi başarısını federal yapıya sahip olmasına borçludur. Türkiye'de ise federal bir sistem öngörülmediği gibi üniter yapı ve tek meclisli modelin devam edeceği vurgulanmıştır.

2. Yerel Özerklik

Kelime olarak özerklik Türkçe'deki muhtariyet kelimesi ile eş anlamlıdır. Muhtariyet ise hareketinde özgür ve serbest olma anlamında "muhtar" kelimesinden türetilmesinin yanında, idaresi ve iradesi kendisine ait olan ve güç yetirebilme durumlarını açıklamak amacıyla kullanılmaktadır (Alada, 2008: 6).

Sözlük anlamı bakımından özerklik, gerçek ve tüzel kişilerin hakları ihlal edilmeden ulusal ve uluslararası hukuka uygun bir şekilde bireylerin, grupların, örgütlerin, bölgelerin, kurumların ve devletlerin, kendileri ile ilgili konularda hedefler belirleyerek, kararlar alma yetkisi şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 196). Yönetim anlamında özerklik, öz yönetim ile belirli bir bölgede yaşayan kültürel ve etnik grupların, korunmasını sağlamak amacıyla, yasama ve yürütme kuvvetlerinin, merkezi devletten, bölgenin demokratik seçimlerle belirlenmiş organlarına daimi ve anayasaya dayalı bir şekilde aktarıldığı bir sistem olarak

ifade edilmektedir (Benedikter, 2014: 13). Özerkliğin yönetim boyutundaki tanımı dikkate alındığında karşımıza yerel özerklik kavramı çıkmaktadır. Yerel özerklik ise Avrupa’da “devlet üstü düzeyde bütünleşme anlamında” temel prensip olarak kullanılan bir kavramdır. Ancak kavramın bu kullanımının yanında, devlet-altı olarak kabul edilebilecek düzeyde de etnik, kültürel ve idari olarak yerelleşme ve bölgeselleşme şeklinde de ifade etmek mümkündür (Canatan, 2001: 129).

Türkiye için ele alındığında yerel özerkliğin eski bir tarihi olduğu söylenemez. Yine de Osmanlı imparatorluğunda yerel özerklik olarak yorumlanabilecek tartışmalara rastlamak mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel özerklik tartışmalarını veya o günkü kullanımına uygun olarak Adem-i Merkeziyeti ilk defa gündeme taşıyan isim Prens Sabahattin’dir.

Bir Jön Türk olan Prens Sabahattin aynı zamanda Sultan Abdülmecit’in de torunudur. Adem-i Merkeziyet fikrini Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk kez açık ve sistematik bir biçimde dile getiren isim Prens Sabahattin’dir. O dönem için oldukça tepki gören Adem-i Merkeziyetçilik ile Prens Sabahattin, bir kuruluşun herhangi bir merkez ile bağlantısı bulunmadan kendi kendini idare etmesini ifade etmeye çalışmıştır. Bunun yanında Prens Sabahattin liberal demokrasiye yönelik fikirleri ve Osmanlı İmparatorluğu’na ait topraklarda yaşayan tüm halkların eşitliğini savunmasıyla da oldukça dikkat çekici bir isim olmuştur.

Prens Sabahattin Adem-i Merkeziyetçiliğe ilişkin fikirlerini oldukça geniş bir çerçeveden açıklamıştır. Zira ona göre, itaatkâr bir tutum içinde olan ve devletin kamusal anlamda tüm işleri yapması beklentisinde olan Osmanlı toplumunun gelişebilmesinin tek yolu, güçlü bir bireyciliğin geliştirilmesi ve bununla bağlantılı olarak ferdiyetçi bir sisteme geçilmesidir. Bireyi temel alan ferdiyetçi sisteme geçilirken de Adem-i Merkeziyetçilik devlet düzeninin tesisinde esas ilke olacaktır. Bu yeni devlet düzeninde bazı reformların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Reformların ise ayırım gözetmeden tüm Osmanlı halkını kapsaması gerekmektedir. Reformlar neticesinde hayata geçirilen Adem-i Merkeziyet ile belediye meclis üyeleri seçimle belirlenecek; böylece halkın temsilcisi olan bu üyeler, yerel yönetimlerde söz sahibi olacaktır. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde yaşayan azınlıklar, nüfusları nispetinde vilayet meclislerinde temsil edilecektir. Bu madde ile Osmanlı tebaası arasında ayrıcalıklı hiçbir grubun ya da sınıfın kalmaması amaçlanmaktadır. Yine Adem-i Merkeziyetle ilişkili olarak azınlıklar jandarma teşkilatında da nüfusları oranında görev alacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerde

görev alacak tüm valiler, mahkeme reisleri, defterdarlar ve mutasarrıflar merkez tarafından atanacaktır (İzgöer, 1999: 15-16).

Prens Sabahattin'e göre "merkeziyet idaresini uygulayan ülkelerde, bizde olduğu gibi bir sancak dâhilinde köprü, yol, okul ve hastane gibi doğrudan mahalli ihtiyaçları temin eden yapı ve eserlere teşebbüs edilmesi lazım gelse, sancak vilayet merkezine, merkez Dâhiliye'ye, Dâhiliye Nafia'ya, Nafia Sadaret'e, Sadaret Saray'a sırasıyla başvuruda bulunmak zorundadır. Bitip tükenmek şanından olmayan o ağır resmi muameleler içinde ülkenin ekonomik hayatı heder olup gider. Dolayısıyla merkeziyet idaresi devam ettiği sürece, vatanımızda teşebbüs fikri mümkün değil ilerleyemez. Teşebbüs fikri olmadan da vilayetler imar edilemez ve böylece ülke maddi manevi sefaletten kurtulamaz" (İzgöer, 1999: 36-38). Dolayısıyla Prens Sabahattin merkeziyetçi bir yönetim şeklinin halkta girişimci ruhu baskılayacağını, bunun yanında artan kırtasiyecilik ve bürokrasinin de beraberinde ekonomik buhranı getireceğini savunmaktadır.

Prens Sabahattin, "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Hakkında İkinci Bir İzah" isimli kitabında da "İdari Adem-i Merkeziyet adı altında öteden beri isteyegeldiğimiz ıslahat, vali ve diğer memurların yetkisini artırmak, genel meclisleri bir an önce açtırmak ve böylece halkımızı verdiği verginin harcama yerini en uygun şekilde tayin ve kontrole alıştırmaktan ibaret kalıyor. Şu hâlde Adem-i Merkeziyet, tevs-i me'zuniyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şey değil. Ancak tevs-i me'zuniyet, idari Adem-i Merkeziyetin ismi değil, tarifidir" (İzgöer, 1999: 39-40) şeklindeki sözleriyle yerel yönetimlerde idari özerkliği savunduğunu ifade etmektedir. Bunun için de bugünkü gibi bir yetki genişliğini ve yerel ile merkez arasında görev ayrımının yapılmasını vurgulamaktadır.

İlk olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayan yerel özerklik tartışmaları ülkenin gündeminde zaman zaman yer almaya devam etmiştir. Türkiye 21 Kasım 1988'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'ni imzalamıştır. AYYÖŞ ile yerel özerklik tartışmaları daha fazla görünür olmaya başlamıştır. Yerel özerklik, Şart'ın 3. maddesinde detaylı bir biçimde açıklanmıştır. Buna göre "Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme hak ve olanağını anlatır" şeklindeki ifadeyle yerel özerkliğin sınırları ve niteliği ortaya koyulmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki genel tanımlamadan hareketle yerel yönetimlerin özerklik niteliğine haiz olabilmeleri için birtakım kriterleri yerine getirmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Buna göre

yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesi, kendi işlerini kendi organları vasıtasıyla, dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın yerine getirebilmesi, kaynaklarının yeterli miktarda olması ve tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Yerel özerklikte, yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerinde merkezden tamamiyle bağımsız olması beklenemez. Çünkü özerklik ve bağımsızlık birbirlerinden farklı kavramlardır. Özerklikten beklenen yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezden bir müdahale olmadan, kendi olanaklarıyla yapabilmeleridir (Keleş, 2006: 52). Sonuç itibariyle özerklikte merkez veya merkeziyetçilik ortadan kalkmamakta, yalnızca daha yumuşak bir merkeziyetçiliğe ve güçlendirilmiş bir yerinden yönetime geçilmektedir (Gürer, 2015: 63).

Yerel özerkliği G. Clark, Bentham'ın pragmatizm kuramından esinlenerek inisiyatif ve dokunulmazlık çerçevesinden incelemiştir. Buna göre inisiyatif ilkesi ya da başka bir kullanımla hareket etme gücü, yerel yönetimlerin sorumlu olduğu veya üstlendiği fonksiyonların ve görevlerin yapılabilirliğine işaret etmektedir. Yerel yönetimler, devletin öteki örgütleriyle arasında belirlenmiş yetkilere ve haklara göre büyüyebilir ya da sınırlandırılabilir. Bu da inisiyatif gücünü ortaya koymaktadır. Clark, inisiyatif gücünün kaynağına ilişkin alternatifler de önermektedir. İnisiyatif gücü hemşeriler, federal devlet, eyaletler veya iller tarafından belirlenebilir. Bunların dışında tamamiyle devlet tarafından da tayin edilebilir. Devletin müdahil olması durumunda ise etkin bir yerel yönetim kısıtlanmış hale gelir. Clark'ın ortaya attığı ikinci ilke olan dokunulmazlık ilkesi veya gücü ise, yerel yönetimlerin, devletin herhangi bir birimi tarafından gözetlenme düşüncesi olmaksızın özgürce hareket edebilmesini ifade etmektedir. Devletin ya da merkezi bir idarenin herhangi bir birimi tarafından gözetlenmediğini bilerek hareket etmesi ise yerel yönetimlere hareket özgürlüğü için alan sunmaktadır. Dolayısıyla inisiyatif gücü tanınmış ve dokunulmazlık alanı geniş olan bir yerel yönetimin yerel karar verebilme yetkisi de genişlemektedir (Clark, 1984: 198-199).

Hareket alanı genişleyen ve merkezin müdahale endişesinden sıyrılmış olan yerel yönetimlerin özerklikleri çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda yerel özerklik idari, mali ve siyasi boyutlarıyla karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi anlamda özerk olması, kendilerini ilgilendiren alanlarda ve konularda kanun yapabilme gücünü ifade etmektedir. İdari anlamda özerklik, yerel yönetimlerin hizmet sunumu ile ilgili kararlar alabilmesi ve yürütülmesidir. Son olarak mali özerklik ise, yerel yönetimlerin hizmetlerini sunabilmeleri için gerekli olan bütçeyi kendilerinin belirleyebilmelerini ifade etmektedir (Koç, 2016: 92).

Yerel özerklikten beklenen yerel yönetimlerin kendi kararlarını alabilmeleri, karar sürecinde merkezi idarenin iznine veya onayına muhtaç olmamasıdır. Tıpkı karar alma süreçleri gibi yerel yönetimlerde karar alıcılıklarında, merkezi yönetimden bağımsız olması yerel özerklikten beklenenler arasındadır.

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş

Tanzimatın ilanından bu yana Türkiye'de demokratik siyasal sistem, dönüşüm içinde olmuştur. 1876 Kanuni Esasi'sinin kabul edilmesiyle Osmanlı İmparatorluğu'nda parlamenter hükümet sistemi hayata geçmiştir. 1921 yılında kabul edilen yeni Anayasa ise siyasal sisteme meclis hükümeti sistemini getirmiştir. 1921 Anayasası'ndan çok kısa bir süre sonra kabul edilen 1924 Anayasası ve onun ardılları olan 1961 ve 1982 Anayasalarında ise yeniden parlamenter sistem tesis edilmiştir. 2014 yılında yapılan seçimlere kadar Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi varlığını devam ettirmiştir. 2014 yılındaki seçimlerde ilk kez Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş ve hukuki olarak Türkiye'de yarı-başkanlık sistemine geçilmiştir (Güler ve Çiçek, 2023: 442).

16 Nisan 2017'de Türkiye'de Anayasa'da değişiklik yapılması için referanduma gidilmiştir. 1982 Anayasasının 18 maddesinin değişikliğinin oylandığı bu referandum yaklaşık olarak %52'lik bir oranla halktan destek görmüştür. Böylece başta hükümet sistemi değişikliği olmak üzere siyasal sistemi ilgilendiren birçok maddede değişiklik yapılmasının önü açılmıştır. Ayrıca ABD başkanlık sistemine benzer bir biçimde Türkiye'de de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Referandum sonrası yapılan Anayasa değişikliği ile 24 Haziran 2018'de hem Cumhurbaşkanlığı ve hem de Milletvekili Genel Seçimleri aynı anda yapılmıştır. İki seçimin aynı anda yapılması ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesiyle Türkiye'de hukuki ve fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi resmileşmiştir (Turan, 2018:43).

16 Nisan referandumu ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile fiilen uygulanmaya başlamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'nin ortak adayı olan Recep Tayyip Erdoğan, %52,6'lık oy oranı ile yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı olmuştur (Sabah, 24 Haziran 2018).

Yeni Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yemin edip göreve başlamasından hemen sonra 703 No'lu Kanun Hükmünde Kararname (KHK) yayınlanmıştır. Sistem değişikliğinin ilk ve en önemli adımı olan bu KHK ile Bakanlık başta olmak üzere bazı bakanlıklar ile bunlara

bağlı kurum ve kuruluşlar lağvedilmiştir. Ayrıca 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birçok teşkilat kanunu değiştirilmiş ve devlet teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Böylece artık Türkiye'de demokrasi açısından yeni bir süreç başlamıştır (Kantar, 2020:129).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin temel özellikleri genel hatlarıyla aşağıdaki gibi özetlenebilir (Güler, 2018: 312):

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecektir. Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimi aynı gün ve beş yılığına yapılacaktır.
- Çift başlılığı sona erdirmek amacıyla Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılacaktır. Yürütme sadece Cumhurbaşkanından ibaret olacaktır. Cumhurbaşkanı, kendi yardımcılarını ve bakanları atama yetkisine sahip olacaktır.
- Yürütme yetkisine bağlı olarak Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilecektir. Üst düzey kamu görevlileri bu kararnameler ile atanacaktır.
- Meclisin ve Cumhurbaşkanının birbirlerini feshetme yetkisi vardır. Bu yetkiyi hangi taraf kullanırsa kullansın birlikte seçilme kuralı uyarınca her iki organ için seçimler yeniden yapılacaktır.
- Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğı bulunmaktadır. Parlamenter sistemin aksine yetkili ve sorumsuz cumhurbaşkanının yerine, sorumlu cumhurbaşkanı tercih edilmiştir.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler İlişkisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde ve yetkilerde bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Hiç şüphesiz bu değişimler kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde de farklılıklar ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde önemli değişiklikler meydana getiren yeni hükümet sisteminin aynı etkiyi yerel yönetimler için yarattığını söylemek yerinde bir tespit olmayacaktır. Zira yeni hükümet sisteminde, yerel yönetimleri ilgilendiren ciddi bir değişiklik göze çarpmamaktadır.

Yerel yönetimlerin işleyişi ve örgütlenmesi üzerinde hükümet sistemlerinin doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır. Ülkelerin hükümet sistemi tercihleri yerel yönetim modellerini de şekillendirmez. Yerel yönetimler çoğunlukla yönetişimin sağlanması anlamında siyasal katılımın sağlanması, etkin ve verimli kamu hizmeti sunulması gibi arayışların sonucudur (Arslan ve Çiçek, 2018:711).

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde “idare, kuruluş ve görevleri bir bütündür ve kanunla düzenlenmektedir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Kamu tüzel kişilikleri, kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulmaktadır” hükmü bulunmaktadır. Yine 1982 Anayasasının 127. maddesinde de “mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak açıklanmıştır. Ayrıca yine aynı maddede merkezi idarenin ile yerel yönetimleri denetleme yollarından biri olan idari vesayet açıklanmıştır. Buna göre “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Dolayısıyla 1982 Anayasası açısından ele alındığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerel yönetimler ile ilgili yalnızca mevzuatta bazı küçük düzenlemelere sebep olduğu, daha radikal ve yerel yönetim sistemini kökten değiştirecek herhangi bir değişim getirmediği anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerel yönetim mevzuatını uyumlaştırmak amacıyla bazı yetkili makamların güncellenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu güncellemelerin bir kısmı yerel yönetimlerin işleyişine yönelik yargısal ve idari karar alma süreçleri ile ilgilidir. Bir kısmı ise belediye, il özel idaresi, büyükşehir, köy ve mahalli idare birlikleri mevzuatında teknik ve içeriğe yönelik değişikliklerdir (Öner, 2019:305).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerel yönetimlere yönelik yapısal reformlar çıkmamış olsa da merkezi yönetim düzeyinde, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde ofisler, bağlı kurum ve kuruluşlar, politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı gibi yeni kurumlar tesis edilmiştir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı politika kurulları kamu yönetimi açısından oldukça önem arz etmektedir. Politika kurulları, Türkiye’de kamu politikaları tesis etme sürecinde yeni bir aktör olarak kurgulanmışlardır. Bu kapsamda politika kurulları politikalara ilişkin olarak toplumdan taleplerin alınması, talepler sonucu ortaya koyulan politikaların uygulanması, politikaların uygulanması sonrasında resmi ve resmi olmayan politika grupları ile geri bildirimleri değerlendirmek amacıyla bir araya gelmek gibi çok yönlü görev ve yetki ile donatılmışlardır (Akıncı, 2018:2139-2140).

Politika kurulları kapsamında kurulan 9 kuruldan biri de yerel yönetimleri tüm boyutlarıyla ilgilendiren Yerel Yönetimler Politika Kuruludur. Tesis edilen 9 politika kurulundan 8 tanesinin doğrudan bakanlıklarla ilişkisi bulunmaktayken, Yerel Yönetimler Politika Kurulunun bakanlıklardan herhangi biri ile doğrudan bir ilişkisi yoktur (Batal ve Çakıcı, 2020:179). Yerel Yönetimler Politika Kurulunun görevleri 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 31. maddesinde sıralanmıştır:

- Yerel yönetim ve kentleşme alanlarında stratejiler ve tavsiye niteliğinde politikalar geliştirmek,
- Türkiye'nin siyasal, toplumsal ve ekonomik şartlarına uygun düşecek şekilde yerel yönetimlere yönelik stratejiler önermek,
- İskân ve göç konuları ile ilgili politikalar geliştirmek,
- Çevre, orman ve su gibi konularda koruma ve geliştirmeye yönelik politika önerileri ortaya koymak,
- Kültürel mirası besleyecek kentleşmeye ilişkin politika önerileri sunmak,
- Akıllı şehircilikle ilgili strateji önerileri ortaya koymak,
- Kamu yatırımlarının planlanmasına yönelik çalışmalar yapmak,
- Çevre yönetimini daha etkin hale getirmek amacıyla politika ve strateji önerileri geliştirmek.

Genel olarak yukarıda sıralan Yerel Yönetimler Politika Kurulunun görev alanına ayrıca Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği, Tarım ve Hayvancılık, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Teknoloji ile İçişleri Bakanlığı gibi birçok bakanlığı ilgilendiren politikalar da girmektedir. Yerel Yönetimler Politika Kurulu, yerel yönetim politikalarına ilişkin görüş bildirmek amacıyla kurulmuş ve merkezi hükümete yerel yönetimlere ilişkin konularda destek olan bir mekanizma olarak görülmektedir (Batal ve Çakıcı, 2020:184). Ayrıca Yerel Yönetimler Politika Kurulunun bakanlık teşkilatlarından herhangi biri ile kurumsal bir bağlantısının olmayışı, kurulun hem görev alanlarıyla ilgili olarak hem de modern idari değerler açısından, yerel yönetim mekanizmaları ile sorunlar yaşayacağı ihtimalini ortaya çıkarmaktadır (Öner, 2020:1341).

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yerel yönetimlerde bir değişiklik daha getirmiştir. Bu kapsamda değişiklik öncesi İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan bir birim olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü lağvedilerek, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı dâhilinde Yerel Yönetimler Genel

Müdürlüğü tesis edilmiştir. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri ise aşağıda sıralanmıştır:

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatta belirlenen görev ve hizmetleri sunmak, bunların takibini sağlamak, geliştirmek ve sonuçlandırmak,
- Mahalli idare yatırımlarının ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlarla uyumlu bir biçimde yapılmasını takip etmek,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesine yönelik araştırmalar yapmak, istatistiksel veriler elde etmek ve bunların analizini yapmak, nihayetinde bunları yayımlamak,
- Mahalli idarelerin personelleri için hizmet içi eğitimler planlamak ve uygulamak,
- Mahalli idarelerin kadro, teşkilat ve araç standartlarını belirlemek,
- Bakan tarafından verilen öteki görevleri yerine getirmek.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yerel yönetimler için önemli ve yetkili bir organ olarak tesis edilmiştir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek" şeklindeki 97. Maddesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Bu da bakanlığın yerel yönetimler ve merkezi idare arasında aracı konumda olduğunu ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Siteminde yerel yönetimler konusunda İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında bir görev ve yetki karmaşası olduğu da ortadadır. Zira bütçe başta olmak üzere yerel yönetimleri ilgilendiren bazı hususlarda iki bakanlığın ortak karar alacak olması bir karmaşaya yol açmaktadır. İdari vesayet denetimi başta olmak üzere afet, göç, şiddet ve terör eylemleri gibi olaylarda ise parlamenter sistemde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı görevli olmaya devam edecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış ve yürütme organı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Artık tüm hukuksal süreçlerde Cumhurbaşkanlığı bu iki kurumun yerine yetkilendirilmiştir. Kamu yönetiminde Cumhurbaşkanının yeni bir aktör haline gelmesi, Cumhurbaşkanına doğrudan idari vesayet alanı açıldığı anlamına gelmemektedir. Fakat bakan, vali, kaymakam gibi yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunan üst düzey idarecilerin Cumhurbaşkanının onayı ile atanması ve Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun, yerel yönetimleri denetleme yetkisinin bulunması, yerel yönetimler üzerinde

Cumhurbaşkanını dolaylı olarak da olsa önemli bir aktör haline getirmektedir (Küçük, 2020:107).

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Özerklik İlişkisi

Türkiye’de 24 Nisan 2018 tarihinde fiili ve hukuki olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi kamu yönetiminin örgütlenmesi anlamında birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi örgütlenmesinin önemli bir ayağı olan yerel yönetimler ise bu sistem değişikliğinden daha az ölçüde etkilenmiştir.

Türkiye’de bir süredir devam eden yerel özerklik tartışmaları, yeni sistemden ve yeni sistemin getirdiği kamu yönetiminin örgütlenmesinden nasibini almamıştır. Çünkü hem yerel yönetimler anlamında hem de yerel özerklik konusunda, yeni sistemin önemli değişiklikler getirdiği söylenemez. Hükümet sistemlerinin yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiye göre sınıflandırılması, Türkiye özelinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yerel yönetimler için ciddi anlamda bir yenilik ya da tartışmaya yol açacak bir düzenleme getirmediği söylenebilir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiye göre yapılan bu sınıflandırmada, yerel yönetimlere tanınan özerklik, esneklik ya da merkezîyetçilik gibi unsurlar, yerel yönetimlerin örgütlenme ya da idare şeklini belirlemek için başvurulacak kriterlerden değildir. Bu durumun bir ispatı olarak benimsedikleri hükümet sistemleri aynı olan ülkelerin, yerel yönetim teşkilatlanmalarının birbirlerinden farklı olması gösterilebilir. Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri bunun bir örneğini oluşturmaktadır. Çünkü başkanlık sistemine çok benzer bir sistem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin hâkim olduğu Türkiye ile başkanlık sisteminin dünyadaki bilinen en iyi uygulayıcısı olan Amerika Birleşik Devletleri’nin yerel yönetimlerinin örgütlenme yapıları, idare biçimleri, özerklik seviyeleri ve fonksiyonları gibi unsurları arasındaki farklılıklar açık bir biçimde ortadadır. Benzer şekilde yarı başkanlık sisteminin olduğu Fransa ile yine yarı başkanlığı benimseyen bir ülke olan Rusya’nın yerel yönetiminin örgütlenme yapıları, idare biçimleri, özerklik seviyeleri ve fonksiyonları gibi unsurları birbirlerinden farklıdır (Kerley vd, 2019). Bu örneklerden hareketle, ülkelerin benimsedikleri hükümet sistemi birbirleri ile aynı ya da benzer bile olsalar, yerel yönetimler anlamında birbirlerinden farklılaşabilmektedirler. Çünkü ülkelerin yerel yönetim sistemlerini belirlerken kullandıkları kriterler yasama ve yürütme arasındaki ilişkiden daha çok, ülkenin başka dinamiklerine göre şekillenmektedir. Ülkenin nüfusu, etnik yapısı, sınır özellikleri, tarihsel geçmişi ve siyasi kültür gibi kriterler bu dinamiklerden bazılarıdır.

4. Sonuç

Yerel yönetimler halkın o ildeki yerele ilişkin temel ihtiyaçlarını karşılamadaki asli görevli birimdir. Merkezi yönetimler ülkede yaşayan tüm halkın anayasada da belirlenmiş haklarını korumak ve gereksinimlerini karşılamak ile sorumlu ve yükümlü iken yerel yönetimlerin yalnızca kendi sınırları içinde yaşayan halka karşı böyle bir görevi bulunmaktadır. Yerel yönetimler bu görevlerini yerine getirmek için daha fazla yetki sahibi olmayı talep etmektedirler. Bu yetki talebi idari, mali ve siyasi olarak üç temel üzerinde olmaktadır. Yerel özerklik olarak da adlandırılan bu yetki talebi özellikle Türkiye gibi aşırı merkezileşmiş ülkelerde sakıncalı görülmektedir. Genel olarak idari ve mali yetki ya da idari ve mali anlamda yerel özerklik talepleri merkez tarafından daha olumlu ve ılımlı karşılanırsa da siyasi yetki talebi ya da siyasi anlamda özerklik oldukça sakıncalı bir durum olarak değerlendirilmektedir. Çünkü Türkiye’de siyasi anlamda özerklik daha çok Doğu Anadolu Bölgesi ile Güneydoğu Anadolu Bölgesinin bazı şehirleri için eyalet tarzı bir yönetim biçimi ve en nihayetinde de federalizm olarak yorumlanmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler ile ilgili Türkiye’de yapılan her reform süreci oldukça tartışmalı geçmektedir.

Kamu yönetimi örgütlenmesinin önemli bir bölümünü kapsayan yerel yönetimler ile ilgili tartışmalar, 16 Nisan 2017 tarihindeki Anayasa değişikliği ile yasal olarak ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler ile fiili olarak Türk siyasal hayatına giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de devam etmiştir. Zira bazı çevreler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin yerel özerkliğe özellikle de siyasi özerkliğe yol açacağı bunun da Türkiye için en nihayetinde federalizme kadar gideceği inancına sahip olmuşlardır. Özellikle yeni hükümet sistemi kapsamında kurulan politika kurullarından biri olan Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun siyasi özerkliğin bir adımı olduğuna dair tartışmalar gün yüzüne çıkmıştır. Fakat yeni hükümet sistemin siyasal sisteme entegre olmasıyla böyle bir tartışmanın yersiz olduğu anlaşılmıştır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yerel özerkliğe ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı gibi tartışmaların kaynağını oluşturan federalizm endişesi, hükümet sistemi değişikliği ile hayata geçecek bir düzen de değildir. Türkiye’nin üniter bir devlet olduğu anayasal olarak, Anayasanın ilk üç maddesinde güvence altına alındığı gibi bu üç maddenin değişmezliği dördüncü bir madde ile daha da perçinlenmiştir. Üniter yapının zıttı olan federalizmin Türkiye’de hayata geçmesi için anayasanın tamamıyla değişmesi gerekeceğinden hükümet sistemi değişikliklerinin siyasal anlamda bir özerkliğe yol açacağı endişeleri de yersizdir.

Kaynakça

- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluřturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2128-2146.
- Arslan, E., Çiçek, A. (2018). Farklı Hükümet Sistemleri Yerel Yönetimlerde Değişimi Gerektirir Mi?, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı (Ed. Hasan Yaylı), 25-27 Ekim 2018, Kırıkkale, 706-716.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985). <http://www.tbb.gov.tr/hukuki-destek-velobi/mevzuat/kanunlar>.
- Batal, S., Çakıcı, K. (2019). Yerel Yönetimler Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme, Uluslararası Kamu Yönetimi Formu 17 Bildiriler Kitabı (Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen, Ali Yıldırım), 24-26 Ekim 2019, Karaman, 169-189.
- Bayramoğlu Alada, A. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (17)4, 5-44.
- Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri*, Nika Yayınevi.
- Canatan, B. (2001). *Yerellik İlkesi*, Galeri-Kültür Yayınevi.
- Clark, G. (1984). A Theory of Local Autonomy, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Güler, E. ve Çiçek, A. (2023). Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(2), 439-449, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1274880>
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, *Balıkesir University The Journal of Social Sciences Institute*, 21(39), 299-322.
- Gürer, Ç. (2015). Aktörün Perspektifinden Demokratik Özerkliğe Bakmak: Kürt Siyasal Hareketinin Demokratik Özerklik Yaklaşımı, *Mülkiye Dergisi*, 39(1), 57-91.
- İzgöer, A.Z. (1999). *Prens Sabahattin: Görüşlerim*. Buruç Yayınları.
- Kantar, G. (2020). Demokrasi ve Türk Demokratikleşmesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Abi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(1), 123-135.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi.
- Kerley, R., Liddle, J. Ve Dunning, P. (2019). *The Routledge Handbook Of International Local Government*, Routledge Publisher.
- Koç, T. (2016). Yerel Yönetimlerde Siyasal Açından Farklı Yerel Özerklik Uygulamaları ve Örnekleri. *Mülkiye Dergisi*, 40 (1), 87-109.

- Küçük, Ü. (2020). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi**, Akademisyen Kitabevi.
- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri, *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 303-332, <http://dx.doi.org/10.31454/usb.634731>
- Öner, Ş. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(75), 1335-1353.
- Sabah Gazetesi (2018). 24 Haziran Seçim Sonuçları. <https://www.sabah.com.tr/secim/24-haziran-2018-secim-sonuclari>
- Turan, A.M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.