

## Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi

*The Effect of Government Systems on Local Governments in Turkey*

**Erdal GÜLER**

Dr. Öğr. Gör., Bartın Üniversitesi,  
Ulus MYO, e.guler@bartin.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-4787-4800>

Makale Başvuru Tarihi: 31.03.2023

Makale Kabul Tarihi: 30.06.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Ali ÇİÇEK**

Dr. Öğr. Üyesi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi,  
Yıldızeli MYO, alicicek@cumhuriyet.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0001-9875-2400>

### ÖZET

Hükümet sistemleri, devlet organları arasında yer alan yasama ve yürütme erklerinin nasıl oluştuğu, sorumlulukların nasıl dağıldığı ve bu erkler arasındaki esneklik veya sertliğine göre nasıl şekillendiğini ifade etmektedir. Günümüz demokratik hükümet sistemleri arasında en bilinenleri başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemidir. Türk kamu yönetiminde hükümet sistemleri tartışması uzun bir tarihsel sürece sahiptir. Yerel yönetimlerde kamu yönetiminin bir alt bileşeni olarak bu değişikliklerden etkilenmektedir. Fakat ülkemizde literatürdeki hükümet modellerinin dışında 2018 yılından sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve bu modele karşı olarak da Millet İttifakı tarafından Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem modeli ileri sürülmüştür. Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem modelinde yer alan anayasal ve yürütmeye ilişkin değişikliklerin yerel yönetimler üzerindeki etkisine değinilmiştir. Çalışmanın yöntemi literatür taramasına dayalıdır. Çalışmanın sonucuna göre, ülkemize özgü hükümet modelleri çerçevesinde yerel yönetimlerin de kamu yönetiminin etkisinde birtakım değişim ve dönüşüm geçirdiği görülmekle beraber yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için hükümet sisteminde herhangi bir değişikliğe koşut olmadığı ileri sürülmektedir.

### Anahtar Kelimeler:

Hükümet Sistemleri,

Yerel Yönetimler,

Türkiye,

### ABSTRACT

Government systems express how the legislative and executive powers are formed among the state organs, how the responsibilities are distributed and how they are shaped according to the flexibility or rigidity between these powers. The most well-known among today's democratic government systems are the presidential system, the parliamentary system and the semi-presidential system. The discussion of government systems in Turkish public administration has a long historical process. Local governments are affected by these changes as a sub-component of public administration. However, apart from the government models in the literature in our country, the Presidential Government System was adopted after 2018, and the Parliamentary System Model Strengthened by the Nation Alliance was put forward against this model. In this study, the effects of constitutional and executive changes in the Presidential Government System and the Strengthened Parliamentary System model on local governments are mentioned. The method of the study is based on a literature review. According to the results of the study, although it is seen that local governments have undergone some changes and transformations under the influence of public administration within the framework of government models specific to our country, it is argued that there is no change in the government system in order to strengthen local governments.

### Keywords:

Government Systems,

Local Governments,

Türkiye,

**Önerilen Alıntı (Suggested Citation):** GÜLER, Erdal ve ÇİÇEK, Ali (2023), “Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, S.6(2), ss.439-449, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1274880>

## 1. GİRİŞ

Hükümet sistemleri, bir devletin yönetiminde yasama ve yürütme erklerinin nasıl oluşturulduğu, bunların birbirlerine karşı sorumluluklarının nasıl dağıldığı, bu erkler arasındaki ilişkilerin esnekliği ya da sertliğine göre nasıl şekillendiğini tasnif eden formu ifade etmektedir. Hükümet sistemlerine dair tartışmaları Platon ve Aristoteles'in tasniflerine kadar götürülenler olmakla birlikte (Okutan, 2016:270) ilgili literatürde hükümet sistemlerinin daha çok demokratik ilkelere dayanan modelleri tartışma konusu yapılmakta ve günümüz çağdaş demokrasilerinde daha çok bu modellere ya da bu modellerden biri olduğu iddiasını taşıyan ülkelere rastlanmaktadır.

Demokratik hükümet sistemlerinin en bilinen üç modeli parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir. Bahsi geçen her üç demokratik hükümet sistemi de erklerin birbirine karşı konumlanmasına göre tasnif edilmiş olsa da zaman zaman hükümet sistemleri ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları arasında doğrudan bir ilişki olduğuna dair tartışmalar göze çarpmaktadır. Daha çok politik söylemlerde dile getirilen bu argümanın geçersiz olduğu bu çalışmanın henüz teorik kısmında vurgulanmıştır.

Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem modelinde yer alan yerel yönetimlerle ilgili anayasal ve yürütmeye ilişkin değişikliklere genel hatları ile değinilerek, karşılaştırma yapılmıştır. Çalışma, literatür taraması ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmada ilk olarak hükümet sistemleri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin teorik değerlendirmesi yapılmıştır. İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ndeki (CHS) yerel yönetimlerle ilgili değişikliklerin genel çerçevesi belirlenmiştir. Üçüncü olarak çalışmada, GPS için kamuoyuna paylaşılan anayasa değişikliği önerisi ve geçiş süreci hakkındaki politika metni üzerinden yerel yönetimlerle ilgili değişiklikler değerlendirilmiştir.

Hükümet sisteminin, yerel yönetim boyutunu ele alan bu çalışma, Millet İttifakı’nın GPS vizyonunu da ele alarak bu konu özelinde yapılan ilk çalışma olması bakımından özgün bir değer taşımaktadır. Zira yapılan literatür taramasında Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem modelinin (ya da vizyonunun) yerel yönetimlere dair tespit ve önerilerini irdeleyen başka bir çalışma olmadığı görülmüştür. Şu noktanın altını çizmekte fayda olacaktır. GPS’ye geçiş sürecinde Millet İttifakı mutabık kalarak anayasal reform sürecini kamuoyuna paylaşmıştır. Fakat ülkemizde anayasal değişiklik sürecinde TBMM üye tam sayısının en az 5/3 çoğunluğu tarafından kabulü gerekli görüldüğünden Millet İttifakı’nın politikalarının bazı maddelerinde değişiklikler meydana gelebilmesi söz konusudur. Öte yandan Millet İttifakı tarafından 14 ve 28 Mayıs 2023 tarihinde anayasada değişiklik sağlayacak yasama çoğunluğunun ve yürütme erklerinin kazanılmaması durumunda GPS modelinin uygulanma fırsatının oluşmayacağı açıktır. Dolayısıyla böyle bir durumda GPS modeli, hükümet sistemi ve yönetim tartışmalarının dışında kalacak ve hükümet modeli CHS ile uygulanarak devam edecektir.

Bu çalışmada GPS modeli, 28 Şubat 2022 tarihinde “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni*”, 28 Kasım 2022 tarihli “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemi Anayasa Değişikliği Önerisi*” ile 6 Mart 2023 tarihli “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemine Geçiş Süreci*” hakkındaki raporları ile sınırlı tutulmuştur. Bununla birlikte çalışma, hükümet sistemlerinin yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin anayasal özelliklerinin ayrıntılı analiz edilmesi dışında yerel yönetimlerdeki idari ve hukuki değişikliklerle de sınırlandırılmıştır.

## 2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Hükümet sistemleri, devlet yönetiminde başlıca siyasi ve hukuki fonksiyonlarla ilgili yetki ve sorumlulukların nasıl dağıtıldığını ve bu yetkileri kullanan organlar arasındaki ilişkilerin yapısını göstermektedir. Bu fonksiyonların hukuki dildeki tanımlanması ile siyaset bilimi disiplindeki tanımlanması birbirinden farklılık göstermektedir. Rothstein’a göre (1998:133-134) siyaset biliminde devletin dört temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar kanun koyma, koyulan kanunların icrası, yargısal hükümler verme ve kuralların gerçekleştirilmesi için güç uygulamadan ibarettir. Burada bahsi geçen kanun koyma fonksiyonu yasama erkine, koyulan kanunların icrası yürütme erkine ve yargısal hükümler verme ise yargı erkine tekabül etmektedir. Son olarak kuralların gerçekleştirilmesinde güç uygulama fonksiyonu ise kolluk ve ceza infaz sistemi yanındaki mahkemeleri de içermektedir. Hukuk dilinde ise devletin fonksiyonları doğrudan yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılmaktadır (Erdoğan, 2015:451).

Hükümet sistemleri, devlet iktidarının organizasyonel yapısını, teşkilatlanmasını ve bunların işlevlerini göstermektedir. Genel olarak ülkenin, sosyo-ekonomik durumuna, geleneklerine ve kültürel koşullarına göre

değişmektedir. Farklı hükümet sistemleri için temel kriter, yürütme erki ile yasama erki arasındaki ilişkidir (Türköne, 2005:160). Başka bir deyişle hükümet sistemleri, erkler arasındaki ilişkiye ya da erkler ayrılığına göre tasnif edilmektedir. Düşünsel temelleri Montesquieu (2020)'ya dayanan erkler ayrılığının amacı, siyasal iktidarın tek elde toplanmasının ortaya çıkarabileceği potansiyel despotizmi ve keyfi güç kullanımını önlemek, böylece özgürlüğü bu yolla güvence altına almaktır. Montesquieu'nun düşüncesi, Batı siyasal düşüncesine erkler ayrılığı doktrini olarak geçmiştir. Bu doktrin, 18. yüzyılda anayasacılık hareketleriyle birlikte anayasal metinlere taşınmış; ilerleyen dönemlerde liberal demokrasinin siyasal kurumlarının yapısı ve işleyişi bu ilkeye dayanmıştır. Siyasal rejimlerin ve hükümet sistemlerin tasnifinde hala erkler ayrılığı prensibi geçerlidir (Anayurt, 2019:80).

Erdoğan'a (2018:64) göre hükümet sistemlerini değerlendirirken göz önünde bulundurulması gereken temel nokta, devlet yetkilerinin tek bir erk ya da kişide temerküz edip etmediği; tersinden söylemek gerekirse, yetkilerin farklı erkler arasında ne ölçüde dağıtıldığıdır. Bu nokta, rejimin despotik olmasını önlemek, yani özgürlüğünü garanti etmek bakımından önemlidir. Dolayısıyla liberal bir rejimin ayırt edici özelliklerinden biri erkler ayrılığıdır. Erkler ayrılığı ise biri yatay (işlevsel) ve diğeri dikey (mülki) olmak üzere iki şekilde gerçekleşir. Yatay erkler ayrılığı, devletin üç temel hukuki işlevi olan yasama, yürütme ve yargının farklı organlar eline verilmesini elzem kılar. Dikey erkler ayrılığı ise devletin âdem-i merkeziyet ilkesine göre örgütlenmesi manasına gelir. Günümüz çağdaş demokrasileri, bu ilkelere göre şekillenmiş ve hükümet sistemleri de buradaki tanımlara göre tasnif edilmiştir. İlgili literatürdeki yaygın kabule göre günümüz demokrasilerinde karşılaşılan ve erkler ayrılığı esasına dayanan üç farklı hükümet sisteminin varlığından bahsetmek mümkündür. Bahsi geçen hükümet sistemleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sisteminden oluşmaktadır.

Parlamenter sistem, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ılımlı, esnek biçimde ayrıldığı ve her iki erkin birbirinin işleyişine önemli derecede katıldığı ve birbirini etkileme araçlarına sahip olduğu, erkler arasında işbirliğinin olduğu hükümet sistemidir (Anayurt, 2019:81). Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme organları hukukten birbirinden bağımsız olmakla beraber aralarında bir takım işbirliği ve etkileşim mekanizması vardır. Erdoğan (2005:29), parlamenter sistemin yasama ve yürütme arasındaki bir dengeye dayandığını ve bu nedenle parlamenter sistemde kuvvetlerin katı bir şekilde birbirinden ayrılmadığını ve devletin işleyişinde uyumu gerçekleştirdiğini belirtmektedir. Geleneksel olarak parlamenter sistemin dört temel özelliği vardır: yürütmenin düalist yapısı, devlet başkanının siyasi bakımdan sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğu ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisi (Teziç, 2004:406; Erdoğan, 2015:46). Buna göre parlamenter sistemde yürütme erki devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Bakanlar kurulunun başında olan başbakan, mutlaka parlamento üyesi olmak zorundadır (Bağcı, 2016:22). Bakanların ise parlamento dışından kişiler olması mümkündür. Parlamenter sistemde devlet başkanın siyasi sorumluluğu bulunmazken, bakanlar kurulu yasama erkine karşı sorumludur. Zira bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için programlarının yasamadan güvenoyu alması gerekir. Dolayısıyla bakanlar kurulunun görevde kalabilmesinin güvencesi, yasama erkinin onayı ile doğrudan ilişkilidir. İngiltere, Almanya, Japonya, Hindistan, İsveç, Yunanistan, İsrail, İtalya, Tayland, Fas gibi ülkeler parlamenter sistemle yönetilen ülke örneklerindedir.

Tipik örneğini Amerika Birleşik Devletleri'nin oluşturduğu başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılmasına dayanan hükümet sistemidir. Aşırı güçlü bir merkezi devletin yaratabileceği potansiyel tehlikelerden kaçınmak amacıyla geliştirilen başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erkleri hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmaktadır. Burada işlevsel ayrılıktan kastedilen, yasama ve yürütme erklerinin yerine getirdikleri işlevlerin farklı olduğudur; bu işlevleri yerine getiren erklerin birbirleri üzerinde tahakküm ya da vesayet kuramayacağıdır.

Sartori (1994:83-84), başkanlık sisteminin üç temel ayırt edici özelliği olduğundan bahsetmektedir. Bunlardan ilki devlet başkanının halkoyu ile seçilmesidir. İkincisi, başkanın sabit bir görev süresinin olması ve halk tarafından seçildiği dönem boyunca görevinden uzaklaştırılmayacağıdır. Üçüncüsü ise yürütmenin tekçi yapısıdır. Buna göre yürütme erkinin başında başkan bulunur ve halka karşı sorumludur. Başkanlık sistemlerinde, hükümetin parlamento tarafından görevden düşürülmesi, parlamenter sistemlere nispeten daha zordur. Benzer şekilde, hükümet de parlamentoyu fesih edememektedir. Çünkü hem devlet başkanı hem de parlamento doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Ancak devlet başkanının ağır suç işlemesi veya görevini kötüye kullanması gibi koşullarda, parlamento devlet başkanını ve hükümeti görevden alabilecek güce sahip olur. Ayrıca başkanlık sistemlerinde yürütme, parlamenter sistemlere göre tekli yapısından dolayı daha güçlüdür (Linz, 1990:63; Musil, 2021:192). Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Nijerya, Azerbaycan, Brezilya, Filipinler, Türkmenistan, Meksika, Mozambik ve Uganda gibi ülkeler başkanlık sistemi ile yönetilen ülke örnekleri arasında sayılabilir.

Genellikle imparatorluk ya da kraliyet rejimlerinin dağıldığı veya krallıkla yönetilen bir ülkeden ayrılma sonucunda yaşanan değişimden sonra yapılandırılmış olan yarı-başkanlık sistemleri, eski yönetim yapılarının doğurduğu yetki ve siyasal istikrarsızlıkla ilgili sorunların üstesinden gelebilmek amaçlı reform çalışmalarının bir ürünüdür (Alkan, 2013:143).

Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin özelliklerini bir arada barındıran bir ara rejim olarak tanımlanabilir. Devlet başkanı, yarı-başkanlık sisteminde sabit bir dönem için (*doğrudan ya da dolaylı olarak*) genel oy ile seçilmektedir. Devlet başkanı, yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır (*düalist otorite yapısı vardır*). Başkan parlamentodan bağımsız olarak yalnız başına ya da doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir. Başbakan ve kabinesi ise parlamentoya bağımlı olup, başkandan bağımsızdır. Dolayısıyla başbakan ve bakanlar, tıpkı parlamenter sistemde olduğu gibi güvenoyuna tabidirler ve parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyarlar. Yarı-başkanlık sistemindeki ikili otorite yapısı, her bir birimin bağımsızlık potansiyeli devam etmek suretiyle, farklı dengelere ve yürütme içinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir (Sartori, 1994:131-132; Erdoğan, 2005:35-36). Fransa, Portekiz, Romanya, Rusya, Gürcistan, Moğolistan, Haiti gibi ülkeler yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen ülke örnekleri olarak sayılabilir.

Osmanlı İmparatorluğu’nda 1876 Anayasası’nın kabulü ile parlamenter bir hükümet sistemi tesis edilmiş ancak 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sistemine geçilmiştir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ise parlamenter sisteme göre tesis edilmiştir. Türkiye’deki parlamenter hükümet sisteminin varlığı 2014 seçimlerine kadar devam etmiştir. 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle Türkiye’de yarı-başkanlık sistemine geçilmiş, 2018 yılında ise hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemine benzer özellikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme erklerinin birbirleri ile olan ilişkilerine göre tasnif edilmektedir. Bu tasnifte, hükümet sistemlerinin yerel yönetimlere tanıdığı esneklik, merkezîyetçilik ya da adem-i merkezîyetçilik gibi ilkeler belirleyici bir kriter değildir. Aynı hükümet sistemine sahip olan ülkelerin yerel yönetim teşkilatlanmalarında görülen farklı uygulamalar da bunu ispat etmektedir. Örneğin başkanlık sistemi ile yönetilen Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri’nin yerel yönetimlerin fonksiyonları ya da özerklik düzeyleri arasında bir benzerlik olmadığı söylenebilir. Benzer şekilde yarı başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa ve Rusya’nın yerel yönetim teşkilatlanması da önemli farklılıklar göstermektedir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde de farklı yerel yönetim teşkilatlanmaları ve uygulamalarına rastlamak mümkündür (Kerley vd, 2019).

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği referandumu %51,41 oy oranı ile kabul edilmiş ve fiili olarak 9 Temmuz 2018 tarihinde CHS uygulanmaya başlamıştır. Yeni hükümet modeli, yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişki ve yetkileri ile ilgili bazı değişikliklere yol açtığı gibi kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişinde, yerel yönetimlerle ilgili de bazı değişiklikler meydana getirmiştir. Ancak yeni hükümet modelinde, yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir radikal değişiklik göze çarpmamıştır. Diğer bir ifadeyle, hükümet sistemlerinin yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin varlığı, hükümet sistemlerinin bir gereği değil, etkin ve verimli kamu hizmeti sunma ve siyasal katılım gibi modern yönetim anlayışı ve arayışın sonucu olduğu görülmektedir (Arslan ve Çiçek, 2018:711). Bununla birlikte yerel yönetimler, kamu yönetiminin bir alt bileşeni olduğundan hükümet sistemi tartışmaları dışında kamu yönetimi reformunda merkezi yönetimle arasındaki ilişkiden dolayı etkilenmektedir.

1982 Anayasası 123. maddesine göre 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. 1982 Anayasasının 127. maddesinde 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 tüzelkişileri*” olarak tanımlanmaktadır. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir.

1982 Anayasasının 127. maddesinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki denetim türü olan idari vesayetin kapsamı açıklanmaktadır. Merkezi idarenin, 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 sahip olduğu görülmektedir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarına yeni sistemde Cumhurbaşkanının izni getirilmiştir.

Kısaca belirtmek gerekirse, CHS ile anayasal maddelerde yerel yönetimlere ilişkin çok ciddi değişiklik meydana gelmemektedir (Köseoğlu ve Sobacı, 2018:433). Öte yandan CHS ile yerel yönetim mevzuatında uyumlaştırmaya yönelik olarak yetkili makamların güncellenmesi gerçekleştirilmiştir. Değişikliklerin bir kısmı yerel yönetimlerin işleyişine yönelik idari ve yargısal karar alma süreçlerini kapsamaktadır. İl özel idaresi, belediye, büyükşehir, köy ve mahalli idareleri birlikleri mevzuatında teknik ve içerik açısından bazı değişiklikler yaşanmıştır (Öner, 2019:305).

CHS ile yerel yönetimleri doğrudan etkileyen yapısal reformlar çıkmasa da merkezi yönetim düzeyine Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde ofisler, bağlı kurum ve kuruluşlar, politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı yeni sistemin somut örnekleri olmuştur. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Türk kamu politikalarının oluşma sürecinde yeni bir aktör olarak taleplerin toplanması, politikaların uygulanması, resmi-gayri resmi politika toplulukları ile bir araya gelerek geri bildirimleri değerlendirmeye kadar çok yönlü görev ve yetkiye sahip olmuştur (Akıncı, 2018:2139-2140).

Yerel yönetimlerin dünyada önem kazanmasıyla ülkemizde bu konuda gerekli reformlara yönelmiştir. Bu bağlamda, yeni kurulan dokuz adet politika kurullarından biri de yerel yönetimler politika kurulu olmuştur. Cumhurbaşkanı, politika kurullarının başkanıdır, kurul üyeleri ise Cumhurbaşkanı'nca atanmakta ve üyelere birini başkanvekili olarak görevlendirebilmektedir. Politika kurulunun görevleri: yürütmeye ait yetkilerin tek başına üstlenen Cumhurbaşkanı'nın, kamu politikası üretme, uygulama ve değerlendirme aşamalarına katkı sağlamaktır. Üretilen 9 politika kurulunun 8'i doğrudan bakanlıklarla ilişkili iken yerel yönetimler politika kurulunun doğrudan herhangi bir bakanlıkla ilişkisi oluşturulmamıştır (Batal ve Çakıcı, 2020:179). 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürürlüğe girmesiyle 31. madde de yerel yönetimler politika kurulunun görevleri sıralanmıştır;

- Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,
- Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,
- Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,
- Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,
- Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,
- Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek.

Yerel yönetimler politika kurulunun görevlerine bakıldığında Tarım ve Hayvancılık, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Teknoloji ve İçişleri Bakanlığı gibi birçok bakanlıkla ilgili politika üretebileceği alan sayılmıştır. Bu kurulun genel nitelikli görev konusuna bakıldığında yerel yönetimler alanında görüş bildirmek üzere kurulmuş ve amacının merkezi hükümete yardımcı olan bir mekanizma olarak tanımlandığı görülmektedir (Batal ve Çakıcı, 2020:184). Bu bağlamda, kurumsal açıdan herhangi bir bakanlık teşkilatı ile bağlantı kurulmamış olan yerel yönetimler politika kuruluna verilen görevlerin, çağdaş yönetsel değerlerin yerel yönetim mekanizmaları ile buluşması konusunda sorunlar yaşanacağı muhtemel görülmektedir (Öner, 2020:1341).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi CHS ile yerel yönetimlere ilişkin, diğer değişiklik İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak örgütlenmesidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 100. maddeye göre, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır;

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,

- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak

Öte yandan yerel yönetim mevzuatının CHS’ne uyarlanması ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının da önemli bir aktör olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler üzerinde önemli denetim yetkileri bulunan İçişleri Bakanlığı yanında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da yerel yönetimler üzerinde birtakım görev ve yetkilere sahip olmuştur. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 97. maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri arasında “*mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek*” şeklinde mahalli idarelerle ilgili hüküm yer almaktadır. Bununla ilgili daha somut olarak örnekler verilebilir. İçişleri Bakanlığına ait bazı yetkiler, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında geçmiştir (Öner, 2019) : Belediye bütçesi üzerindeki yetkiler, özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini bütçe içinde işletme kurulması, kent konseyinin çalışma usul ve esasları ile ilgili yönetmelik çıkarılması, belediye meclislerinin yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliğine gidebilmeleri, belediye meclislerinin çalışma esas ve usulleri konusunda yönetmelik çıkarma yetkisi. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin merkezi idare ilişkilerinde iki farklı bakanlık ile bağ kurulması sonucunda çift başlılığa yol açtığı görülmektedir. CHS içinde merkezi idarenin yerel yönetimlere yönelik merkezi ve yerel örgütlenmesinin dağınık ve karmaşık olduğu görülmektedir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde İller İdaresi Genel Müdürlüğü ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü farklı bakanlıklar bünyesinde yerel yönetimlere yönelik farklı yetkilerle donatılmışlardır (Öner, 2019:1349). İdari vesayet denetimi açısından yetkilerin hala İçişleri Bakanlığında kalmaya devam ettiği görülmektedir (Arslan, 2022:173). 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 798. maddesinde atıflar ve değişiklik kısmında İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine ilişkin hükümleri ayrı tutulmuş dolayısıyla yerel yönetimlerin vesayet denetimi ile ilgili değişiklik yapılmamıştır.

CHS ile Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış ve yürütme organı Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Bu bağlamda anayasal ve yasal süreçlerde bu iki kurumun yerine Cumhurbaşkanlığı yetkilendirilmiştir. Örneğin Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetleri görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmaları için gerekli olan izin Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı tarafından verilmesi öngörülmüştür (Köseoğlu ve Sobacı, 2018:433). Cumhurbaşkanının kamu yönetiminde yeni bir aktör olarak kendini göstermesi, Cumhurbaşkanına doğrudan idari vesayet alanı açmamaktadır. Ancak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunan, bakan, vali veya kaymakam gibi üst düzey idarecileri Cumhurbaşkanının onayı ile ataması ve Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun yerel yönetimlerinde içinde bulunduğu alanda denetleme yetkisine sahip olması Cumhurbaşkanı yerel yönetimler üzerinde dolaylı olarak önemli bir aktör yapmaktadır (Küçük, 2020:107).

#### 4. GÜÇLENDİRİLMİŞ PARLAMENTER SİSTEM VE YEREL YÖNETİMLER

Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem kavramının, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu sonrası yürürlüğe giren CHS karşı geliştirildiği ve yaygınlaştığı görülmektedir. Ancak bu kavram daha erken tarihlerde CHP’nin, 2011 yılındaki seçim bildirgesinde, yeni özgürlükçü anayasa başlığında kullanıldığı görülmüştür. Aynı şekilde İyi Partinin de parti programında “*güçlendirilmiş bir parlamenter sistemi inşa etmek ve yaşatmak*” amaçları arasında bu kavram kullanılmıştır. Benzer şekilde GPS kavramını çağrıştıran nitelikler 2015, 2018 yıllarında CHP’nin seçim bildirelerinde yer almıştır.

Millet İttifakının 2018 tarihinde kurulması ve 2023 yılında yapılacak genel seçimler için ittifaktaki partilerin hazırladıkları politika metinleri ile daha çok GPS kavramının genişlemesi söz konusudur. Millet İttifakı, 5 Mayıs 2018 tarihinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), İYİ Parti, Saadet Partisi (SP) ve Demokrat Parti (DP) arasında kurulan seçim ittifakıdır. 2018 Genel Seçimlerinden sonra kurulan Demokrasi ve Atılım Partisi (DEVA) ve Gelecek Partisi (GP) de bu ittifaka katılmıştır. Millet İttifakı, Ekim 2021 itibarıyla bir araya gelerek ortak politikalar üzerine çalışmalarına başlamıştır.

Millet İttifakına göre GPS, parlamenter sistemi yeniden inşa etmeyi ve özlemi ifade etmektedir. Millet ittifakı tarafından 28 Şubat tarihli hazırlanan “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni*” adlı raporda GPS’in genel ilkeleri olarak şunlar sayılabilir: Kuvvetler ayrılığı ilkesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde meclisten alınarak Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin bazı yetkilerin geri alınması ve TBMM’nin yetkilerinin artırılması, başbakanlık makamının tekrar getirilerek yürütmenin çift kanatlı olarak başbakanlık kurumunun güçlendirilmesi, hükümet sisteminde temsilde adalet ve yönetimde istikrarın sağlanması, bu ilkelerden yola

çıkarak Cumhurbaşkanının tarafsız ve sembolik olması. GPS’de kullanılan güçlendirilmiş ifadesi, esas olarak TBMM’nin hükümeti denetleme araçlarının arttırılması olarak vurgulanabilir.<sup>1</sup>

Daha önce CHP’nin seçim beyannameğinde GPS’de yasamanın etkinliğine ve yürütmenin denetlenmesine yönelik değişiklikler önerilirken 28 Şubat tarihli rapor ile GPS daha kapsamlı şekilde genişletilmiş ve Millet İttifakı metninde yasama, yürütme, yargı organlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik değişiklikler yer almıştır. Bu metinde demokratik hukuk devletinin güçlendirilmesi kapsamında temel hak ve özgürlükler, kamu yönetimi reformlarına ve siyasi etik kanununa değinilmiştir. Metinde ayrıca kamu yönetimi üst başlığı altında yerel yönetimlere dair bir alt başlıkta verilmiştir. GPS’de, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukların arttırılacağı belirtilmiştir. Çünkü yerel ihtiyaçlar, nüfus artışı, çevresel sorunlar ve vatandaşların talep ve beklentilerindeki çeşitlilik, kamu hizmetlerindeki verimlilik ve etkililik dikkate alınarak bu değişiklik gerekli görülmüştür. Bununla birlikte 28 Şubat 2022 tarihli raporda görüleceği üzere, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin sınırlandırılacağı, merkez-yerel dengesinin yeniden kurulacağı vurgulanmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri ve onunla orantılı görevleri yerine getirmesindeki sorunları bilinmektedir. Bu konuda ise yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili yeniden düzenleme yapılacağı, borçlanmanın ana gelir kaynağı olmaktan çıkarılarak, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay arttırılacağı ve öz kaynaklarını arttırma imkânı sağlanacağı belirtilmektedir. Aynı şekilde metinde, yerel yönetimlerin meclislerinin bütün toplantılarının kamu açıklığı ilkesi kurumsallaştırılacağı ve kentin geleceğini ilgilendiren önemli karar alım süreçlerine muhtarların, meslek kuruluşlarının, sivil toplumun ve bilim insanlarının katılımı sağlanacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla GPS ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, demokratik katılım mekanizmalarının arttırılması kapsamında yönetişime ve şeffaflığa yönelik mevzuat üzerinde bazı değişikliklere gidileceği ileri sürülmektedir.

28 Kasım 2022 tarihli rapor, “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Anayasa Değişikliği Önerisi*” kapsamında kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu öneri formunda mevcut durumdaki anayasa maddesi ile GPS modeli önerisine göre olan başlıklar gerekçelendirilerek değişiklikler karşılaştırılmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerle ilgili anayasasının 127. maddesinde birtakım değişiklikler önerilmektedir. Anayasa değişikliği önerisinde mahalli idareleri düzenleyen metinde ilk üç fıkra aynen bırakılmıştır. Dolayısıyla mahalli idarelerin tanımı, seçim yılı ve büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla kurulabileceği aynen kalmaktadır. 4. fıkraya göre mahalli idarelerin üzerindeki merkezi yönetimin denetim yetkisinin sınırlandırıldığı görülmektedir;

*“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının talebi üzerine Danıştay, kamu yararının bulunması şartıyla geçici bir tedbir olarak, bir ay süre ile görevden uzaklaştırabilir. Danıştay ilgilinin durumunu ayda bir inceleyerek görevine dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir. Görevden uzaklaştırma altı ayı geçemez.”*

Anayasa değişikliği önerisinde bu yetkinin merkezi yönetimin siyasi baskılarından korumak ve seçme ve seçilme haklarını korumak amacıyla getirildiği ileri sürülmüştür. İçişleri Bakanında olan yetki, güçlendirilmiş parlamenter sistem modelinde İçişleri Bakanı talebi üzerine Danıştay “*kamu yararı bulunması koşuluyla*” geçici bir tedbir olarak bir ay süre ile görevden uzaklaştırabilecektir. Nitekim Danıştayın görevden uzaklaştırma kararı altı aydan fazla da olamamaktadır. CHS’nde mahalli idare organlarının seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri ile ilgili “*görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir*” hükmü yer almaktadır. CHS’nde İçişleri Bakanının uzaklaştırma kararı kesin hükme kadar olabileceği gibi uzaklaştırma önerisi için kamu yararı ilkesiyle sınırlandırılmamıştı. Dolayısıyla GPS, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda siyasi karar süreci zayıflatılarak yargı kolunun ağırlıklı olarak söz sahibi olması beklenmektedir.

İdari vesayet, merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konumu yerel yönetimin üzerindedir, bu nedenle de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde idari vesayet olarak adlandırılan bu durumda İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam başlıca idari vesayet

1 Bu çalışma, güçlendirilmiş parlamenter sistem ve diğer hükümet sistemleri arasındaki yapısal, siyasal, hukuki boyutuyla tartışmalarının dışında tutulmuştur. Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem hakkında daha ayrıntılı bilgi edinmek için bakınız: (Laleoğlu, 2022).

organlarını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2018:234). 1982 Anayasası 127. maddesinde idari vesayet kapsamı şu şekildedir: “*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.*” Dolayısıyla idari vesayet uygulamalarının kapsamı genişletilirse yerel yönetimlerin özerklik alanı daralırken tersi bir durumda yerel yönetimlerin denetimsizliği sorunu ortaya çıkabilecektir (Kavruk ve Yaylı, 2008:4).

GPS’de yer alan ilgili anayasa değişikliği önerisine göre 127. maddeye idari vesayetle ilgili fıkrada “*sınırlı*” kavramı eklenmiştir: “*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, sınırlı olarak kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” Dolayısıyla GPS ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kanun çerçevesinde daha da daraltıldığı görülmektedir.

GPS’de yerel yönetimlerle ilgili diğer bir değişiklik ise mahalli idare birliklerinin kurulması ile ilgilidir. 1982. Anayasası 127. maddesinde mahalli idarelerin, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurulacağı belirtilmektedir. CHS’nde, mahalli idarelerin birliklerinin kurulması Cumhurbaşkanı iznine bağlı iken GPS’de bu yetki Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu bağlamda, 2018 tarihinden önceki parlamenter sistemde olan ilkeye tekrar geri dönülmesi planlanmıştır.

2 Mart 2023 tarihinde Millet İttifakı grubu Cumhurbaşkanı adaylığı konusunda görüşmek üzere bir araya gelmiş ve bu görüşmeler kapsamında yaşanan anlaşmazlıklar neticesinde “*altılı masada kriz*” kamuoyuna yansımıştır. İyi Parti’nin İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlarından birinin Cumhurbaşkanı adayı olması önerisi çerçevesinde iki belediye başkanının Cumhurbaşkanı yardımcılığı konusunda mutabakat sağlandığı ileri sürülmüştür (URL-1). Bu kapsamda, 6 Mart 2023 tarihinde Millet İttifakı grubu tekrar bir araya gelerek GPS’e geçiş süreci hakkında kamuoyuna politika metni paylaşmışlardır. GPS’ye geçiş sürecinin yol haritasındaki maddelerinden biri merkezi yönetim düzeyinde politika kurulları ile ilgilidir. Bu maddeye göre “*bakanlıklara paralel olarak kurulmuş Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Politika Kurulları ve Ofisler lağvedilecektir.*” CHS ile Cumhurbaşkanlığına bağlı Politika Kurulları oluşturulmuş ve bu kurullardan biri de yerel yönetim politika kurulu olmuştur. Bu düzenlemeler kapsamında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye’nin politika yapım sürecine eklenen yeni politika aktörü niteliğine sahip olmuştur (Türkdamar, 2020:36).

Politika kurulları, bakanlıkların politika belirleme sürecinden dışlanarak belli ölçüde ikincil konuma getirildiğinden politika kurulları tarafından belirlenen kararların uygulayıcılığına dönüştüğü için eleştirilmiştir (Zengin, 2019:16). Bununla birlikte parlamenter hükümet sisteminde, icracı yetkilerle donatılmış bakanlar kurulu adında kurul bulunmakta ve bakan icracı bir kurul üyelik sıfatına sahip olmuştur (Nacak, 2020:146). CHS ile bakanlar kurulunun kaldırılması ve politika kurullarının devreye girmesi ile bakanların icracı sıfatının sona erdiği ileri sürülmektedir. Bu kapsamda GPS ise bakanlıkların icracı işlevine geri döndürmek amacıyla politika kurulları ve ofisler kaldırılacağı belirtilmekte, dolayısıyla yerel yönetim politika kurulunun da kaldırılacağı öngörülmektedir. Bu doğrultuda, merkezi ve yerel yönetim arasındaki koordinasyonu ve idari, hukuki değişiklikleri takip edecek yeni bir mekanizma, birim kurulacağı ileri sürülebilir.

GPS geçiş süreci hakkındaki yerel yönetimlerle ilgili diyebileceğimiz diğer madde: “*İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanları Sayın Cumhurbaşkanının uygun gördüğü zamanda ve tanımlanmış görevlerle Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı olarak atanacak*” olmalarıdır. Yerel yönetimlerin siyasal okul görevi ve ulusal ölçekte yönetici yetiştirme işlevi bir kez daha anlaşılmalıdır. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Ekrem İmamoğlu ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Mahsur Yavaş, GPS’ye geçiş sürecinde bu iki belediye başkanına diğer parti genel başkanlarının da Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ile birlikte merkezi yönetim düzeyinde görevde olmaları planlanmıştır. Yerel yöneticilerin, belediyedeki deneyim ve tecrübelerini merkezi yönetime taşıyarak yerel yönetimlerle arasında köprü vazifesini üstlenecekleri görülmektedir. Fakat böyle bir merkez-yerel yönetim ilişkisinin kurulması kamu yönetimi boyutuyla önemli bir aşama iken bu durumun siyasal tutum ve kararlar ile yaşandığı görülebilir. Bu durumun hükümet sistemi ile herhangi bir ilişkisinin bulunmadığı ileri sürülebilir.



## 5. SONUÇ

Hükümet sistemleri, bir devletin yönetiminde yasama ve yürütme erklerinin nasıl oluşturulduğu, bu erkler arasındaki ilişkilerin esnekliği ya da sertliğine göre nasıl şekillendiğini gösteren yönetim modelleridir. Günümüz çağdaş demokrasilerinde bu ilkelere göre şekillenmiş hükümet sistemleri, hukuki literatürdeki yaygın kabule göre üç farklı hükümet sisteminin varlığından bahsetmek mümkündür. Bunlar parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemidir. Ancak ülkemizde 2018 yılında yürürlüğe giren CHS modeli ve Millet İttifakı tarafından önerilen GPS olarak adlandırılan model, yeni hükümet modelleri olarak tanımlanmaya başlamıştır.

CHS ile yürütme organında yaşanan değişikliklerden ve bakanlıklar arasındaki ilişkiden yerel yönetimlerle ilgili atıflarda teknik nitelikte değişiklikler yer almıştır. GPS ile yürütme organında yapısal değişikliklerden dolayı yerel yönetimlere yönelik benzer değişiklikler yaşanabilecektir. Bu kapsamda yerel yönetimlerle ilgili iyileştirilmelerin uygulanması için de hükümet sisteminde herhangi bir değişikliğe ihtiyaç olmadığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi, ilgili reformlarla beraber CHS ile uygulanabilir. CHS ile kamu politikalarının oluşturulmasında yeni bir aktör olarak politika kurulları oluşturulmuştu. Politika kurullarından biri de yerel yönetimler politika kurulu olmuştur. Diğer politika kurullarının ilgili bakanlıklarla ilişkisi belirtilirken yerel yönetim politika kurulunun böyle bir ilişkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla GPS'ne göre politika kurullarının kaldırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi öngörülürken merkezi ve yerel yönetim arasındaki koordinasyonu sağlayacak ilgili veya ilişkili yeni bir birim veya bakanlık tespit edilememiştir.

Ülkemize özgü hükümet modelleri çerçevesinde yerel yönetimlerin de kamu yönetiminin etkisinde birtakım değişim ve dönüşüm geçirdiği görülmektedir. 2018 yılında uygulanan CHS ile yerel yönetimler üzerinde bazı reformlar gerçekleştirilmiştir. 2023 yılında Millet İttifakı tarafından ileri sürülen GPS modelinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, idari vesayet azaltılması veya idari özerkliğin artırılması, gelir kalemlerinde artışlar ve demokratik katılım araçlarının artırılması gibi yönetsel ilkeler ileri sürülmüştür. Dolayısıyla bu reform paketinde de yerel yönetimlerle ilgili radikal değişiklikler olmadığı görülebilir. Nitekim 2023 yılı genel seçim sonuçlarının Millet İttifakının aleyhine sonuçlanması ile GPS modeli tartışmalarının ülke gündeminden çıkarak uygulanma fırsatı bulamayacağı da görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- AKINCI, Berat (2018), “*Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*”, **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, S.9(16), ss.2128-2146.
- ALKAN, Haluk (2013), **Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistem Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**, Açılım Kitap Yayınları, İstanbul.
- ANAYURT, Ömer (2019), **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- ARSLAN, Erkan (2022), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimlerin Denetimine Yansımaları*”, **Kamu Yönetimi** (Ed. Konur Alp Demir, Ali Çiçek), Orion Kitabevi, Ankara, ss.151-180.
- ARSLAN, Erkan ve ÇİÇEK, Ali (2018), “*Farklı Hükümet Sistemleri Yerel Yönetimlerde Değişimi Gerektirir Mi?*”, **12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı** (Ed. Hasan Yaylı), 25-27 Ekim 2018, Kırıkkale, ss.706-716.
- BAĞCE, Emre (2016), **Parlamenter Sistem Mi Başkanlık Mı?**, Gonca Yayınevi, İstanbul.
- BATAL, Salih ve ÇAKICI, Kubilay (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, ss.169-189.
- CHP – CUMHURİYET HALK PARTİSİ (2022), “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Anayasa Değişikliği Önerisi Raporu*”, **Chp Kurumsal Web Sitesi** (E-Rapor), 28 Kasım 2022, <https://chp.org.tr/yayin/guclendirilmis-parlamenter-sistem-anayasa-degisikligi-onerisi/Open> (Erişim Tarihi: 23.03.2023).

- CHP – CUMHURİYET HALK PARTİSİ (2023), “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemine Geçiş Süreci*”, **Chp Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), 6 Mart 2023, <https://chp.org.tr/haberler/guclendirilmis-parlamenter-sisteme-gecis-surecinin-yol-haritasi> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).
- DEVA PARTİSİ (2022), “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Mutabakat Metni*”, **Deva Partisi Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), 28 Şubat 2022, <https://devapartisi.org/guclendirilmis-parlamenter-sistem/mutabakat-metinleri> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).
- ERDOĞAN, Mustafa (2005), **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınları, Ankara, 3. Baskı.
- ERDOĞAN, Mustafa (2015), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 12. Baskı.
- ERDOĞAN, Mustafa (2018), **Özgürlük, Hukuk, Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2018), **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, İzmit, 11. Baskı.
- KAVRUK, Hikmet ve YAYLI, Hasan (2008), “*2004 Belediye Reforma Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma*”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.10(3), ss.1-31.
- KERLEY, Richard, LIDDLE, Joyce ve DUNNING, Pamela (2019), **The Routledge Handbook of International Local Government**, Routledge Publisher, London (UK).
- KÖSEOĞLU, Özer VE SOBACI, Mehmet Zahid (2018), “*Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’ne İlişkin Bir Değerlendirme*”, **Kamu Yönetiminde Değişim** (Ed. Yüksel Demirkaya), Hiperyayın, İstanbul, ss.413-441.
- KÜÇÜK, Ünal (2020), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi**, Akademisyen Kitabevi, Ankara.
- LALEOĞLU, Baki (2022), “*Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem Nedir, Ne Değildir?*”, **Seta Analiz**, S.364, ss.5-17.
- LINZ, Juan (1990), “*The Perils of Presidentialism*”, **Journal of Democracy**, S.1, ss.51-69.
- MONTESQUIEU (2020), **Kanunların Ruhü Üzerine**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 5. Baskı.
- MUSİL, Pelin Ayan (2021), “*Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem*”, **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar** (Ed. Sabri Sayarı, Hasret Dikici Bilgin), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, ss.189-207.
- NACAĞ, Osman (2020), “*Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi*”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, S.18(1), ss.138-157.
- OKUTAN, Çağatay (2016), “*Siyasal Sistemler*”, **Siyaset Bilimi** (Ed. Halis Çetin), Orion Yayınları, Ankara, ss.259-293.
- ÖNER, Şerif (2019), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri*”, **ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, S.4(2), ss.303-332.
- ÖNER, Şerif (2020), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm*”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, S.19(75), ss.1335-1353.
- ROTHSTEIN, Bo (1998), “*Political Institution: An Overview*”, **A New Handbook of Political Science** (Ed. R. E. Goodin, H. D. Klingemann), Oxford University Press, Oxford (UK), ss.133-166.
- SARTORI, Giovanni (1994), **Comparative Constitutional Engineering**, New York University Press, New York (US).
- TEZİÇ, Erdoğan (2004), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 9. Baskı.
- TÜRKDAMAR, Adnan (2020), “*Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.198, ss.36-40.

TÜRKÖNE, Mümtazer (2005), **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2. Baskı.

ZENGİN, Ozan (2019), “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi*”, **Emek Araştırma Dergisi**, S.10(15), ss.1-24.

1982 **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, (09.11.1982 tarih ve 17863 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete).

1 nolu **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi** (10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete),

4 nolu **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi** (15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete).

URL-1: <https://www.ntv.com.tr/turkiye/meral-aksenere-donus-formulu-arayisi-ekrem-imamoglu-ve-mansur-yavastan-iyi-partiye-ziyaret,FuZ8PR3XsU2QjXZm0YnV2g> (Erişim Tarihi: 24.03.2023).

#### **YAZAR BEYANI / AUTHORS' DECLARATION:**

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Yazar(lar), dergiye imzalı “*Telif Devir Formu*” belgesi göndermişlerdir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazarlar tarafından dergiye “*Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu*” gönderilmiştir. / **This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The author(s) sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical permission for the current study as per the legislation. The "Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required" was sent to the journal by the authors on this subject.**

#### **YAZAR KATKILARI / AUTHORS' CONTRIBUTIONS:**

Kavramsallaştırma, orijinal taslak yazma, düzenleme – **Y1** ve **Y2**, veri toplama, metodoloji, resmi analiz – **Y1** ve **Y2**, Nihai Onay ve Sorumluluk – **Y1** ve **Y2**. / **Conceptualization, writing-original draft, editing – Y1 and Y2, data collection, methodology, formal analysis – Y1 and Y2, Final Approval and Accountability – Y1 and Y2.**