



# CUMHURBAŞKANLIĞI

## Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler



**Saffet Arıkan BEDÜK**

Türk İdareciler Derneği  
Genel Başkanı  
E.Vali-E.Milletvekili

**1** 6 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye’de hem yasal hem de fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir.

Siyasette yaşanan tikanıklık, Ortadoğu’daki savaş ve çatışmalar, Türkiye’nin küresel düzeyde karşı karşıya kalmış olduğu tehditler ve hem darbe girişiminin üstesinden gelmek hem de daha sonra yaşanabilecek darbe girişimlerini engellemek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecini hızlandıran en önemli faktörler olarak nitelendirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına ilişkin düzenlemelerin bir kısmı önce 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile daha sonra da 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir. Bütün bu düzenlemeler ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti’nin yürütme kanadı yeniden dizayn edilmiştir. 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ihdas edilmiş, Bakanların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM dışından atanması usulü getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin Anayasa’nın 107. maddesinin ilgası ile bu kurum kaldırılmıştır. Ancak asıl değişiklikler 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yeni bir örgütlenme modeli

benimsenmiştir. Bu modelde ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir.

## BAKANLIKLAR/ CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ

Başbakanlığın kapatılması, kimi bakanlıkların kaldırılması ve kimi bakanlıkların birleştirilmesi ve kimi bakanlıkların da isimlerinin değiştirilmesi ile birlikte daha önce sayısı 24 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre yine bakan yardımcılığı statüsü korunmuş, bakanlıklar merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşmaktadır. 703 Nolu KHK ile bakanlıkların teşkilat kanunu ile ilgili değişiklikler yapıldıktan sonra 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu düzenlemelere uygun olarak bakanlıkların teşkilat yapısı oluşturulmuş, 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Konumuz açısından Daha önce İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü hizmet birimi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla ve vesayete ilişkin yetkileri İçişleri Bakanlığında bırakılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınmıştır. Yine daha önce Maliye Bakanlığına bağlı olan Millî Emlak Genel Müdürlüğü Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır.

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yerel yönetimlere ilişkin

köklü değişiklikler yapılmamış olduğunu belirtmek gerekir. 2003 yılından bu yana yerel yönetimler alanında süregelen bir reform sürecinin olması aslında bu alanda çok yapısal değişiklikler gerçekleştirilmemiş olmasının bir nedeni olarak nitelendirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra da 5393 sayılı Belediye Kanununda kimi değişiklikler yapılmıştı: Bunlardan ilki 5393 sayılı yasanın 4. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname" ibaresinin "Cumhurbaşkanı kararı" ve altıncı fıkrasında yer alan "İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle" ibaresinin "Cumhurbaşkanı kararı ile" şeklinde değiştirilmiş olmasıdır. Belediyenin kuruluş sürecini ve belediye kurulması ölçütlerini düzenleyen 4. maddedeki değişikliğin nedeni müşterek kararname usulünün Başkanlığın kapatılmasından dolayı son bulmasından kaynaklanmaktadır.

İkincisi belediye tüzel kişiliğinin sona ermesine ilişkin düzenlemeyi konu alan 11. maddedir. 5393 sayılı yasanın 11. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" ve ikinci fıkrasında yer alan "Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin nedeni de yine müşterek kararname usulünün Başkanlığın kapatılmasından dolayı son bulmasından dolayıdır.

Üçüncüsü birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılmasına ilişkin iş ve işlemlerle ilgili olan 5393 sayılı yasanın 12. maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişikliktir. Yeni

düzenleme şöyle olmuştur: "Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılmasına ilişkin iş ve işlemler sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya Cumhurbaşkanı kararının yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz; mevcut planlarda yapılması gereken zorunlu değişiklik ve her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır." Buradaki değişikliğin de nedeni yine yukarıda belirtilen müşterek kararname usulünün Başkanlığın kapatılmasından dolayı son bulmasıdır.

12. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan "müşterek kararnamenin" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararının" şeklinde değiştirilmiştir. Dördüncü olarak, belediyelerin borçlanması düzenleyen 5393 sayılı yasanın 68. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan "Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatının kapatılmış olmasından ve Bakanlar Kurulu'nun artık kurul şeklinde karar alamayacak olmasından kaynaklanan bu değişiklik ile belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalara vurgu yapılmıştır. Benzer gerekçe yani Bakanlar Kurulu'nun kurul olarak karar alma işlevinin olmamasından dolayı 5393 sayılı yasanın 73. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde ve yine 75. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.

10 Aralık 2018 Tarihli ve 30621 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile; 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 4 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 12 nci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 15 inci maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 19 uncu maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 49 uncu maddesinin birinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 51 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi “İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde, 52 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi “İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde, 56 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 62 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 65 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ile üçüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 69 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken” ibaresi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından” şeklinde, 71 inci maddesinin birinci

fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 74 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 76 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 77 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, ek 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi “İçişleri ile Çevre ve Şehircilik bakanlıkları müştereken” şeklinde değiştirilmiştir.

Ayrıca 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, 9 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığının tarafından çıkarılacak” ibaresi “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının tarafından müştereken çıkarılan” şeklinde, 22 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde, ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde ve ek 2 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanununun 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “üyeleri il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, geri kalanları için Çevre ve Şehircilik” şeklinde, geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

Bu düzenleme ile daha önce Birliklerin tüzükleri İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir iken, bundan böyle il özel idareleri ve köylerden oluşan

birlikler için İçişleri Bakanının, geri kalanları için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile kesinleşecektir.

Bu düzenleme ile daha önce il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde “ihalelere katılmaktan yasaklama” kararı İçişleri Bakanlığının tarafından verilir iken, bundan böyle il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, geri kalanları için Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca verilecektir.

4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde İçişleri Bakanlığının; belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde İçişleri Bakanlığının; belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

4734 ve 4735 sayılı Kanun’larda yapılan değişiklik ile daha önce il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ihalelere katılmaktan yasaklama İçişleri Bakanlığının tarafından verilir iken, bundan böyle il özel idareleri bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde İçişleri Bakanlığının; belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca verilecektir.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibaresi “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiş, 31 inci maddesinin ikinci fıkrasına “İçişleri” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya Çevre ve Şehircilik” ibaresi eklenmiş, 33 üncü maddesinin beşinci fıkrasına “İçişleri” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya Çevre ve Şehircilik” ibaresi eklenmiş, 41 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiş, 49 uncu maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığınca” ibaresi “İçişleri ile Çevre ve Şehircilik bakanlıklarınca” şeklinde değiştirilmiştir.

Kanunun;

10. Maddesinde yapılan düzenleme ile mahalli idareler açısından, stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasında sorumluluk Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

31. maddesinde yapılan düzenleme ile teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan mahallî idarelerde harcama yetkisi, İçişleri ve Çevre Şehircilik Bakanlığınca belirlenecektir.

33. maddesinde yapılan değişiklikle mahallî idareler için kamu borç yönetimine ilişkin olanlar da dâhil giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türleri İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecektir.

41. maddesinde yapılan değişiklikle mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği

Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilecek, Bakanlık, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklayacaktır.

49 uncu maddesinde yapılan değişiklikle de mahallî idarelerin, muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenleme İçişleri ile Çevre ve Şehircilik bakanlıklarınca Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle hazırlanacaktır.

5393 sayılı yasada yapılan bu değişikliklerin dışında gerçekleştirilen bir diğer değişiklik de daha önce İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü hizmet birimi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla ve vesayete ilişkin yetkileri İçişleri Bakanlığında bırakılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınmış olmasıdır. Bu düzenlemeyi vesayet yetkisinin kullanımı açısından yerel yönetimlere ilişkin teknik konularda yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri devam etmektedir.

Ancak 10 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7153 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler ile Mahalli idarelere yönelik olarak görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verilmesi, teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme gibi hususların dışındaki vesayetten kaynaklanan ve idari vesayetin doğal sonucu olan onay ve izin gibi idari yetkilerin, belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmeler açısından Çevre Şehircilik Bakanlığınca devredildiği, il özel idareleri bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerin ise İçişleri Bakanlığı

bünyesinde tutulduğu görülmektedir

Son olarak 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan Yerel Yönetim Politikaları Kuruluna değinmek gerekir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ayırt edici yönlerinden biri olan 9 kuruldandır birinin yerel yönetim alanıyla ilgili olması konuya verilen önemin de bir göstergesi olarak nitelendirilebilir. Anılan kurulun görev ve yetkileri şöyle belirlenmiştir:

- 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.

Kurulun başta, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca olmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığınca, Tarım ve Orman Bakanlığınca, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ve İçişleri Bakanlığınca gibi bakanlıklarla yakın bir işbirliği halinde olacağı Kurula verilen görev ve yetkilerden anlaşılmaktadır.