

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi

Abdulkerim ÇALIŞKAN \*

Pınar Bengi KAYA \*\*

Merve MALAK \*\*\*

Geliş Tarihi: 30.09.2020 – Kabul Tarihi : 22.10.2020

### Öz

Ülkemizde çok uzun yıllardır uygulanan parlamenter hükümet sistemi 2017 yılında anayasa değişikliği önerisi ile terk edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi şeklinde adlandırılan hükümet sistemi kabul edilmiştir. Ülkemiz tarihinde önemli bir reform olarak ifade edilebilecek bu sistem, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi hususunda ciddi değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerden birisi, bakanlık sayısının azaltılarak 16'ya düşürülmesidir. Kamu hizmeti üreten idari teşkilat yapısının değişmesi ise doğal olarak bütçe sürecine ilişkin de birtakım değişiklikler getirmiştir. Bu çalışmada siyasi sistem ele alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi irdelenmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda söz konusu sistemin yargı, yürütme ve yasamaya ilişkin meydana getirdiği değişiklikler detaylı olarak incelenmektedir. Bu değişikliklerin önemli bir ayağını ise bütçe sürecinde yapılan değişiklikler oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmada eski sistem dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında bütçe sürecinde yaşanan değişikliklere ilişkin birtakım değerlendirmelerde bulunmaktadır. Çalışma sonucunda ilgili sistemin, genel hatları ile parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin eksik ve aksayan yönlerinin analiz edilerek iyileştirildiği bir karma sistem olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Siyasal Sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Bütçe Süreci

### The Impact of the Presidential Government System on the Budget Process

#### Abstract

The parliamentary government system, which has been implemented for many years in our country, was abandoned in 2017 with the proposal of a constitutional amendment, and a government system called the Presidential Government System was adopted. This system, which can be expressed as an important reform in our country's history, has brought about serious changes in the structure and functioning of public administration. One of these changes is the decrease in the number of ministries. In this context, the number of ministries in the Presidential Government System is determined as sixteen. In addition to the change in the number of ministries of the new system, there have also been some changes in the budget process. In this study, the Presidential Government System is examined by considering the political system. This system has brought many changes with it. The changes brought about by the system regarding the judiciary, executive, and legislatures are examined in detail. An important pillar of these changes is the changes made in the budget process. Therefore, some evaluations are made regarding the changes in the budget process after the Presidential Government System, taking into account the old system. As a result of the study, it is seen that the related system is a mixed system in which the parliamentary system and the presidential system are analyzed and improved.

**Keywords:** Political System, Presidential Government System, Budget Process

\* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, abdulkerim.caliskan@hbv.edu.tr

\*\* Araştırma Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, pinarbengi@hotmail.com

\*\*\* Öğretim Görevlisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dinar Meslek Yüksekokulu, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Bölümü, mmalak@aku.edu.tr

## Giriş

Anayasal demokrasilerde başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere iki hükümet şekli kabul edilmektedir (Turhan, 1992: 155). Burada parlamenter hükümet, yürütme otoritesinin yasama organından çıktığı ve bundan sorumlu olduğu anayasal demokrasinin şeklini ifade etmektedir (Turhan: 1983: 135). Türkiye’de uzun yıllardır uygulanan parlamenter sistemde seçilmiş bir Cumhurbaşkanı ve hükümet bulunmaktadır. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme güçleri kaynaşmış iken başkanlık sisteminde yasama ve yürütme yetkileri ayrılmaktadır. Yürütmenin niteliği ile ilgili bir diğer fark ise parlamentodaki hükümet toplantılarında, yürütmenin parçalanıp, diğer bir ifadeyle kabineye ve bir devlet başkanına bölünmekte iken; başkanlık hükümetinde yürütme bölünmemektedir (Puig, 2002: 9). Söz konusu sistemde yürütme erki bu iki kurum arasında paylaşılmaktadır. Bu durumun ortaya çıkardığı olumsuzlukları engellemek adına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi önerilmiştir. Yeni sistem Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından önerilen ve Anayasa Komisyonu’nda görüşülen Anayasa değişikliği ile 29 Aralık 2016 tarihinde kabul edilmiştir. Ardından 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma götürülen ve %51 oy ile kabul edilen Anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Bu sistem Cumhuriyet tarihindeki en köklü siyasi reform niteliğindedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sisteminden esinlenmekle birlikte çeşitli nitelikleri dolayısıyla kendine has bir modeli oluşturmaktadır. Yeni sistemde yasama ve yürütme organlarının belirlenmesi, seçilmesi, birbirlerine göre konumları ve denetim mekanizmalarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı bir sistemi içermekte ve daha önce uygulanan parlamenter sistem gibi tarihsel bir geçmişe dayanmamaktadır. Yeni sistemde sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olarak önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde temel erkler arasındaki ayırım çok keskin nitelikte olmasına karşılık sistem kuvvetler arasında bir denge mekanizması geliştirmiştir. Sistemdeki denge mekanizması sayesinde de bütün erkler birbirini kontrol eder hale getirilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen değişiklikler, kuvvetler ayrılığı ve dengeyi sağlayıcı düzenlemeler şeklinde iki kategoride değerlendirilebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerin önemli bir ayağını bütçe sürecindeki değişiklikler oluşturmaktadır. Özellikle parlamenter sistemde, bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı önemli rol üstlenmekte iken yeni sistemde Maliye Bakanlığı’nın Hazine ve Maliye Bakanlığı’na

dönüşmesi ve Kalkınma Bakanlığı'nın kaldırılması ile söz konusu bakanlıkların bütçe sürecindeki yerini Cumhurbaşkanlığı Kurumu almıştır. Bu kapsamda çalışma üç bölüm şeklinde tasarlanmaktadır. Giriş bölümünün ardından çalışmanın birinci bölümünde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve sistemin getirdiği yeniliklere değinilmektedir. İkinci bölümde sistem değişikliğinin bütçe sürecine olan etkileri ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Son bölümde ise eski sistem dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında bütçe sürecinde yaşanan değişikliklere ilişkin birtakım değerlendirmelerde bulunmaktadır.

### **1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sistemin Getirdiği Yenilikler**

Siyasal sistem kavramı hükümet sistemine göre daha kapsamlı bir kavram olmasına rağmen söz konusu iki kavram birbiri ile karıştırılmaktadır. Bu nedenle ilk olarak siyasi sistem tanımına da kısaca değinmek yerinde olacaktır. Siyasal sistem, ülke sınırları içerisinde siyasi iktidar ile yönetilenler arasındaki ilişkiyi, bu ilişkinin türünü, kaynağını, dayanağını ifade etmekte; bireylerin her birinin ve bireylerin meydana getirdiği toplumun amaçlarının ve ihtiyaçlarının karşılanması için oluşturulmuş bir bütünü ifade etmektedir. Buna karşılık hükümet sistemi ise egemenliğin hangi organlarca nasıl kullanılacağını göstermektedir. Dolayısıyla hükümet sisteminin kapsamında siyasi partiler, seçim sistemleri, siyasi kültür, ülkede bulunan tüm kurum, kural ve değerler bulunmaktadır (Akıncı, 2017a: 18-19). Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında, yasama ile yürütmenin hangi erkte ağırlıklı olarak birleştiği ya da bu erkler arasındaki ilişkinin yoğunluğu dikkate alınmaktadır. Bu sebeple hangi hükümet sistemi olursa olsun, yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsız tutulması esastır (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 70).

Kuvvetler arası ilişkiler incelendiğinde, kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri olarak iki türlü hükümet sisteminin olduğu kabul edilmektedir. Eğer yasama ve yürütme tek bir organda birleşmiş ise kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemi, aksine yasama ve yürütme kuvveti ayrı ayrı organlara verilmiş ise kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemi söz konusudur. Kuvvetler birliğine dayalı sistemlerde, kuvvetlerin; yasama organında toplanması halinde, meclis hükümeti sisteminden, yürütme organında toplanması halinde ise mutlak monarşi veya diktatörlük gibi anti-demokratik rejimlerden söz edilebilir. Kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde ise kuvvetler yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılmış ise parlamenter sistem, kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmış ise başkanlık sisteminden ve son olarak yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olmasının yanında yürütme içerisinde Devlet Başkanı'na ağırlık verilmiş ise yarı başkanlık sisteminden söz edilmektedir (Parsak, 2012: 1-2).

Sistemler arasındaki farkı daha iyi anlamak adına şu şekilde bir açıklama getirmek yerinde olacaktır. Devletin başını doğrudan halk seçiyorsa ve hükümet yoksa başkanlık sisteminden; devletin başını doğrudan halk seçiyorsa ve bununla birlikte hükümet de varsa yarı başkanlık sisteminden; devletin başını parlamento seçiyorsa ve hükümet de varsa parlamenter sistemden; devletin başı bir hanedandan geliyorsa ve hükümet varsa parlamenter monarşi sisteminden söz edilmektedir (Ayman Güler, 2016; Turan, 2018: 47).

Özellikle uzun yıllardır mevcut parlamenter sistemin uygulamada karşılaştığı sisteme ilişkin sorunların çözülememesi, ülkenin değişen ve gelişen dinamikleri göz önüne alındığında yeni bir sistem tasarlanması gerektiği hususunda tartışmaya neden olmuştur. Her ne kadar sistem görünüşte parlamenter sistem olarak tasnif edilse de cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu, yürütme ve yargı mekanizmalarındaki atamalarda üçlü kararname uygulamasıyla hükümetin işleyişine müdahil olması, etkili baskı gruplarının aynı partiden de olsa başbakan ve cumhurbaşkanları arasında kriz çıkarma deneyimi, güvenlik yargı ve yükseköğretim yöneticilerinin kendilerini atayan makamlara sadakat ve öncelik tanınmasıyla hükümete başkaldırı, yönetimde çok başlılık, muhtıralar, darbeler, asker ve yargı temelli iktidara karşı anti demokratik mücadele biçimleri denenmiştir. Sözde parlamenter sistemin esasında en ağır otoriter ve totaliter rejimlerden farklı olmayan yönleri, 1990'lı yıllar boyunca tecrübe edilmiştir. İdeal bir parlamenter sistemde sembolik yetkilerle donatılan cumhurbaşkanlığı makamı, doğrudan halk seçmediği halde, siyasi olarak hesap vermediği halde neredeyse bütün hükümet yetkilerine müdahil olmuş, kralları bile kısıktırarak yetkilerle donatılmış bir role bürünmüştür.

2007 yılında Cumhurbaşkanı seçim safhasında ortaya çıkan ve “367 Krizi” olarak da bilinen sıkıntılar sonrasında 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yoluna gidilmiş ve mevcut sistemin bu süreden sonra parlamenter sistemden ziyade yarı başkanlığa dönüştüğü şeklinde yorumlara neden olmuştur (Akıncı, 2017b: 5). Bu kapsamda ortaya çıkan tartışmalar, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ile Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)'nin ortaklaşa 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma götürdüğü ve halk oylamasında kabul edilen “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” şeklinde ifade edilen yeni hükümet sistemi ile son bulmuştur. Söz konusu sistem iki partinin önerdiği ve “istikrar” ile “etkinlik” sağlayacak bir sistem olarak, kamuoyuna sunulan bir sistemdir. Bu kapsamda istikrar, belli koşullarda parlamenter sistemde ortaya çıkan hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmayı ifade ederken; etkinlik, parlamenter sistemde yine belli koşullarda uzayan ve hantallaşan kamusal karar alma süreçlerini kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı ifade etmektedir (Gönenç, 2018: 1-2).

20 Aralık 2016'da AK parti ve MHP tarafından hazırlanan ve Anayasa Komisyonu'nda görüşülmeye başlanan Anayasa değişikliği teklifi tartışmalar sonucunda 29 Aralık 2016'da kabul edilmiştir. Söz konusu görüşmeler neticesinde 21 maddelik teklif 18 maddeye indirilmiştir. 9 Ocak 2017 tarihinde TBMM'de görüşülmeye başlanan kanun teklifi, 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adıyla 21 Ocak 2017'de kabul edilmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde de halkoylamasına sunulan ve kabul edilen Anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Cumhuriyet tarihinin en büyük ve köklü siyasi ve idari devrim niteliğini taşımaktadır (Ersöz, 2017: 601-602).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmış olan parlamenter sistem gibi geçmiş olmayıp yapısı ve bu sistem içeriği itibarıyla ülkemize has bir modeldir. Söz konusu sistemde temel erkler arasındaki ayırım çok keskindir. Ancak diğer taraftan sistemdeki denge mekanizması sayesinde bütün erkler birbirini kontrol etmektedir. Dolayısıyla bu sistem yasama, yürütme ve yargı organlarına yüksek hareket esnekliği sağlarken, denge ve fren mekanizmaları ile de etkin bir kontrol imkânı sunmaktadır (Akıncı, 2017b: 7). Henüz çok genç olan bir sistemin tasarım aşamasında öngörülemeyen ve zaman içerisinde ortaya çıkan aksaklıkları kendi dinamikleri ile giderilebilecek hıza sahiptir. Söz konusu bu yeni sistem kendine has bir yapıya sahip olmakla birlikte, özellikle Brezilya başta olmak üzere bazı Latin Amerika ülkelerinde benzer sistemler mevcuttur. Bununla birlikte başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelere bakıldığında, ABD örneği dışında çok başarılı uygulamaların olmadığı görülmektedir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin, kendi dinamiklerini analiz etmeden ilgili sistemi benimsemeleri etkili olmuştur (Erdoğan, 2016: 9). Başkanlık sistemi ile ilgili olarak var olan bu başarısız örneklerden hareketle Türkiye, başkanlık sistemini doğrudan uygulamak yerine revize edip daha efektif bir sistem oluşturma gayreti içerisine girmiştir. Bu noktada Türkiye uygulamasına yakın bir sistem olan Brezilya örneği üzerinde durulması yerinde olacaktır.

Federal bir yapıya sahip olan Brezilya, Başkanlık sistemi ile yönetilmekte olup yasama yetkisi Kongre ismiyle ifade edilen organa aittir. Kongre, 513 üyesi olan Temsilciler Meclisi ve 81 üyesi olan Senato şeklinde iki ayrı meclisten oluşmaktadır. Söz konusu iki meclisin esas görevi yasa yapmak ve birbirlerinin çıkardığı yasaları düzenlemektir. Brezilya'da yürütme organını, Başkan, Başkan Yardımcısı, bakanlar ve bakanlık statüsündeki devlet organları oluşturmaktadır. Başkan'ın temel yetkileri, ulusal bütçeyi hazırlamak, Kongre'ye yasa önerisinde bulunmak, kararname çıkarmak vb. şeklinde sıralanabilmektedir (Gülener, 2016: 27-28). Brezilya Anayasası, Kongre'ye genel ve özel olmak üzere iki farklı şekilde yetkiler

tanımıştır. Bu kapsamda genel yetkiler, vergi koymak, vergileri toplamak, gelirlerin dağılımını sağlamak, para basmak, genel af ilan etmek, kalkınma planlarını, bütçe direktiflerini gerçekleştirmek şeklinde sıralanabilirken; özel yetkiler, Başkan'ın hesaplarını incelemek, hükümet plan raporlarını incelemek, doğrudan veya dolaylı olarak yürütmenin faaliyetlerini izlemek ve denetlemek vb. şeklinde sıralanabilir (Özgirgin, 2016: 96-97). Brezilya'da katılımcı bütçe sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem, 1990'lı yılların sonunda Porto Alegre kentinde İşçi Partisi'nin iktidara gelişiyle uygulanmaya başlamış ve Brezilya'dan sonra birçok ülkede de söz konusu bütçe uygulamalarına yer verilmiştir (Goldfrank, 2012: 1).

Brezilya'da yürütme organı kamu yönetimi, vergilendirme ve bütçe şeklinde 3 temel konuda teklif sunma yetkisine sahiptir. Yürütme organı özel bir takdir sürecine sahip yıllık bütçe sürecinden tek başına sorumludur. Yasama organı sunulan bütçe teklifini değiştirebilir ancak harcamalarda bir artışta bulunamazlar. Bütçe kanunu, onaylandıktan sonra harcamalara izin tanımakla birlikte yürütme organına da bütçe uygulama konusunda önemli bir takdir hakkı tanımaktadır. Yasama organı ise önerdiği değişikliklerinin uygulanacağı hususunda bir garantiye sahip değildir. Ancak bütçe sürecindeki idari denetim, yıllık bütçenin onaylanmaması konusunda bir anayasal hükmün bulunmaması sebebiyle artırılmıştır (Figueiredo ve Limongi, 2000: 163-164).

Başkan hazırladığı bütçe taslağını 60 gün içerisinde Kongre'ye sunmakla sorumludur. Eğer Başkan bütçe teklifini söz konusu süre içerisinde Kongre ile paylaşmazsa Temsilciler Meclisi doğrudan Başkan'dan talep edebilmektedir. Senato ise Temsilciler Meclisi tarafından başlatılan söz konusu sürecin uygulanması ile yetkilidir. Bununla birlikte Senato, federal devletin ve eyaletlerin yurt dışı ile gerçekleştirilen finansal faaliyetleri denetleme yetkisine ve başkan tarafından belirlenen yıllık bütçe için borç limiti belirleme yetkisine sahiptir. 2001 yılında yapılan anayasal değişikliği ile başkana ait kalkınma planı, bütçe direktifleri, bütçe ilave ve destek kredileri hususundaki Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi kaldırılmıştır. Brezilya'da yasa tasarıları, vergi düzenlemeleri, bütçe süreci ve bütçeye ilişkin genel hususlar sadece yürütme organı tarafından hazırlanabilmektedir. Yasama organı bütçedeki yatırımlara ilişkin öneri ve eklemelerde bulunabilse dahi bu durum sadece başkan tarafından daha önce hazırlanan bütçe taslağına bir eklemeden ibaret olmaktadır (Miş, Aslan, Ayvaz ve Duran, 2016: 85-86).

Brezilya Anayasası'nda askeri, idari, mali ve yargısal bazı hususlar kanun teklifi sunma hakkı yalnızca yürütme organı olan Başkan'a tanınmıştır. Bu tekliflerden biri de bütçe kanun teklifidir. Kongre'nin yürütme organı tarafından kendisine sunulan bütçe teklifi üzerindeki

değişiklik önerileri yıllık bütçe planları ve bütçe kanuna uygun olmalıdır. Aynı zamanda Kongre bütçe giderlerini aşmasına yol açacak harcamaları onaylayamamaktadır. Kongre'nin yanı sıra kongre üyeleri de bütçe teklifinde değişiklik önerisinde bulunabilmektedir. Ancak bu değişiklik önerilerini kabul edip etmeme yetkisi Başkan'a aittir. Dolayısıyla Başkan kendi tercihine yakın Kongre üyelerinin önerilerini kabul edebileceği gibi kendi tercihine uygun düşmeyen üyelerin önerilerini kabul etmeyebilmektedir (Özgirgin, 2016: 103-104). Brezilya Anayasası'nın 70. Maddesinde; doğrudan veya dolaylı kurum hesaplarının bütçelerinin, işlemlerinin ve varlıklarının hukuka uygunluğu, ekonomik etkinliği, sübvansiyon uygulamasının ve vazgeçilen gelirlerin, her birimin iç Kontrol sistemi aracılığı ile Kongre tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte dış kontrolün ise Kongre'de görevli Federal Sayıştay'ın yardımı ile gerçekleştirileceği 71. Maddede hükme bağlanarak; Sayıştay'ın kendi inisiyatifiyle veya Temsilciler Meclisi'nin, Araştırma komitesinin isteği ile Yasama, Yürütme ve Yargı organlarının idari birimlerinin muhasebe, bütçe ve mülkiyetlerini denetleyebileceği ifade edilmiştir (Brazilian Constituion, 70-71 Md).

Yukarıda açıklanan hükümet sistemleri dikkate alınarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin üniter devlet yapısını esas alan, Partili Cumhurbaşkanlığına dayanan, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve siyasal rejim değişikliğini içermeyen bir sistem olduğunu söylemek mümkündür (Turan, 2018: 48). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, mevcut sistemde radikal değişiklikler meydana getirmiştir. Söz konusu bazı yenilikler yürütmeye ilişkin, yasamaya ilişkin ve yargıya ilişkin yenilikler olarak başlıklara ayrılarak aşağıda sıralanmaktadır (Kartal ve Demirhan, 2017: 577-578; Ersöz, 2017: 604-608; Gönenç, 2018: 3-5; Gülener ve Miş, 2017: 9-13).

### **1.1. Yürütmeye ilişkin getirilen yenilikler**

- Başbakanlık kaldırılmış, yürütme erki Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.
- Yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmekte olup iki başlı özellik göstermekte iken; yürütme Cumhurbaşkanı'na bırakılarak idarede çok başlılık ortadan kaldırılmıştır.
- Parti grupları ve son seçimde geçerli oyların %5'ini tek başına veya birlikte sağlayan partilerin en az 100 bin seçmen ile Cumhurbaşkanı adayı gösterebileceklerine karar verilmiştir.
- Seçimlerde geçerli oyların yarısını alan adayın Cumhurbaşkanı seçilmesine ve seçilen milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona ermesine, Cumhurbaşkanı'nın partisi ile ilişkisinin kesilmemesine geçilmiştir.

- Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Seçimlerin tamamlanamaması halinde yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanı'nın görevi devam eder.
- Cumhurbaşkanı'na cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi verilmiştir. Bu şekilde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar meclisi karşı değil Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olacaktır.
- Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları onaylamak ya da tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği kanun TBMM tarafından üye sayısının salt çoğunluğu (301 üye) ile aynen kabul edilirse Cumhurbaşkanı'nca yayınlanır. Geri gönderilen kanunda değişiklik yapılırsa Cumhurbaşkanı kanunu tekrar geri gönderebilir.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilme yetkisine sahiptir.

## **1.2. Yasamaya ilişkin getirilen yenilikler**

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde milletvekilleri, hükümet ya da bir bakan hakkında gensoru verme yetkisini kullanamaz. Bunun nedeni yürütme erkini Cumhurbaşkanı'nın kullanması ve kuvvetler arasındaki kesin ayrılıktır.
- Milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkmasına,
- Bir milletvekilinin bakan olması halinde milletvekilliğinin düşmesine,
- Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin 5 yıl aralıklarla ve birlikte yapılmasına,
- Milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmesine,
- Kanun teklif etme yetkisi milletvekillerine ait olmasına,
- Soruların Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar tarafından 15 gün içerisinde yanıtlanmasına,
- Cumhurbaşkanı'nın, Cumhurbaşkanı Yardımcılarının ve Bakanların görevleri ile ilgili olarak bir suç işledikleri kanaati oluştuğunda TBMM üye sayısının salt çoğunluğu ile Yüce Divan'a Sevkleri için önerge verilebilmesine, önerge 3/5 ile kabul edilip, gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra 2/3 ile kabulü halinde Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve Bakanların Yüce Divanda yargılanabilmesine geçilmiştir.

## **1.3. Yargıya ilişkin getirilen yenilikler**

- Yargı yetkisi Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılmaktadır.



- Askeri yargının kaldırılmasına, disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağı ve Olağan Üstü Hal ilan etme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmesine karar verilmiştir.
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Hâkimler ve Savcılar Kurulu adıyla 4 yıllığına seçilecek ve seçilmelerinde de birtakım değişikliklerle yeniden yapılandırılmıştır.
- Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı, 17'den 15'e indirilmiştir.

Yukarıda belirtilen değişikliklere ek olarak 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş ve bağlı kurum ve kurullar yeniden belirlenmiştir. Yeni sistem ile başbakanlığın kapatılması, bazı bakanlıkların kaldırılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi, bazı bakanlıkların ise isimlerinin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu şekilde bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüştür (Turan, 2018: 60-65). Konunun daha iyi anlaşılabilmesi adına değişime uğrayan bakanlıklar ve mevcut durumunu koruyan bakanlıklar Tablo 1'de gösterilmiştir.

**Tablo 1: T.C. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı**

<i>Eski Sistem*</i>	<i>Yeni Sistem</i>
Adalet Bakanlığı	Adalet Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Millî Savunma Bakanlığı	Millî Savunma Bakanlığı
Millî Eğitim Bakanlığı	Millî Eğitim Bakanlığı
Sağlık Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Kalkınma Bakanlığı	
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Tarım ve Orman Bakanlığı
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	
Dışişleri Bakanlığı	Dışişleri Bakanlığı
Avrupa Birliği Bakanlığı	
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Ticaret Bakanlığı
Ekonomi Bakanlığı	
Maliye Bakanlığı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

\* Çalışmamızda eski sistem ifadesi parlamenter sistemi, yeni sistem ifadesi ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini belirtmektedir.

## 2. Sistem Değişikliğinin Bütçe Sürecine Etkileri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, birçok alanda önemli reformlar meydana getirmiştir. Bu reformların önemli bir ayağını da bütçe sürecine ilişkin değişiklikler oluşturmaktadır. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa'daki bütçeye ilişkin 161, 162, 163 ve 164'üncü maddeler yeniden ele alınarak "Bütçe ve Kesin Hesap" başlığı altında 161'inci maddede yeni sistemdeki bütçe ve bütçe süreci düzenlenmiştir.

Eski sistemde Bütçe Kanunu "Tasarısı", Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bütçe Kanunu "Teklifi" şeklinde Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ne sunulmaktadır. Bu değişiklik ile yürütme yetkisi, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde; Cumhurbaşkanına ait olan bütçe hazırlama ve onayı, en temel yetkiyi oluşturmaktadır. Sistemin getirdiği bir diğer yenilik, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Bu başkanlık ile bütçe yapımı ve yönetiminin daha etkin şekilde yürütülmesi, bütçe planlamasının daha verimli hale getirilmesi ve bütçe performansının yakından izlenmesi hedeflenmiştir. Böylece bütçe disiplini pekiştirilecek ve yapısal reformlar hız kazanacaktır. Bütçe sürecine ilişkin diğer temel değişiklikler ise yeni sistem ile eski sistemin mukayese edilmesi yoluyla çalışmada ele alınmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak Anayasa'nın 161'inci maddesi uyarınca bütçe hazırlama yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Eski sistemde bütçe kanun tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından mali yılbaşından yetmiş beş gün önce meclise sunulmakta iken yeni sistemde Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, yine mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ne sunar.

Merkezi yönetim bütçe hazırlama süreci, Cumhurbaşkanınca en geç eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de içerek şekilde onaylanan Orta Vadeli Program (OVP)'ın Resmî Gazetede yayımlanması ile başlar.<sup>1</sup> Yeni sisteme göre OVP'ın kim tarafından hazırlanacağına ilişkin herhangi bir husus yer almamasına rağmen, yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri dikkate alındığında OVP'ın Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlanmaktadır. Eski sistemde OVP Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanırken yeni sistemde sadece söz konusu programı

---

<sup>1</sup> <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11218,2019-2021-butcehzirlikduyurupdf.pdf?0> (Erişim tarihi: 21.01.2019).

hazırlayan birim değişmekle kalmamış aynı zamanda “Yeni Ekonomi Programı” ismiyle hazırlanmıştır. Diğer taraftan hem eski sistemde hem de yeni sistemde hazırlanan programlar üç yılı kapsamaktadır.

Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) eski sistemde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta iken yeni sistemde OVP’da olduğu gibi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken en geç eylül ayının on beşine kadar hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır (Tüğen, 2018: 283).

Eski sistem dikkate alındığında, bütçe çağrısı ve eki ve bütçe hazırlama rehberi Maliye Bakanlığı tarafından; yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi Kalkınma Bakanlığı tarafından en geç eylül ayının on beşine kadar hazırlanmaktadır. Yeni sistemde ise bahsi geçen tüm belgeler Cumhurbaşkanlığına yine aynı süre içerisinde hazırlanarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce kamu idareleri stratejik planları ile bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış şekilde en geç eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı’na gönderirken,<sup>2</sup> yeni sistemde sürede herhangi bir değişiklik yapılmaksızın Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na gönderilir ve bu birimde değerlendirilir.

Eski sistemde Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ne sunulan bütçe kanun tasarısı, Plan ve Bütçe komisyonuna gönderilmekteydi ve söz konusu komisyonda görüşülme süresi elli beş gündü. Plan ve Bütçe komisyonu 25’i iktidardan olmak üzere toplam kırk üyeden oluşmaktaydı. Komisyon üyelerinin bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktaydı<sup>3</sup>. Yeni sistemde ise bütçe teklifi yine Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmektedir. Bütçe teklifinin Komisyonda görüşülme süresinde herhangi bir değişiklik olmamakla birlikte komisyonun üye yapısında değişiklikler meydana gelmiştir (TBMM, 2018: 88). 6771 Sayılı Kanun ile Anayasadan komisyonun üye sayısına ilişkin madde çıkarılmıştır. Yeni sistem hükümetin parlamento çoğunluğuna dayalı olarak kurulmadığından, iktidar partisi ya da partilerinin çoğunluğunu sağlamaya yönelik sayısal bir istisna Anayasadan çıkarılmıştır. Yapılan değişiklik ile komisyonun üye dağılımının, TBMM’deki diğer komisyonların üye dağılımlarını belirleyen

---

<sup>2</sup> <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (Erişim tarihi: 22.01.2019).

<sup>3</sup> <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (Erişim tarihi: 22.01.2019).

İçtüzük hükümleri kapsamında partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenmesi öngörülmüştür<sup>4</sup>. Bu durum komisyon üye sayısına ilişkin olarak kesinliğin ortadan kalkması yönünden bütçenin önemli ilkelerinden olan bütçenin aleniliği ve şeffaflığı ilkeleri ile ters düşmektedir.

Sistem karşılaştırması yapıldığında komisyonda görüşülen bütçe teklifinin Genel Kurula sevkine ilişkin ve bütçenin kabul edilme tarihine ilişkin herhangi bir değişiklik olmadığı saptanmıştır.

Yeni sistem ile gelen bütçeye ilişkin bir başka değişiklik de geçici bütçeye ilişkindir. Eski sistemde TBMM, geçici bütçe ödeneklerini bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranını esas alarak belirlemekteydi. Yeni sistemde ise TBMM'nin geçici bütçe çıkarmaması durumunda, bir önceki yıla ait bütçesinin, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak yürürlüğe konulmasına yönelik düzenleme getirilmiştir. Söz konusu düzenleme 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 19.maddesinde belirtilen husus ile benzerlik göstermektedir (KMYKK, md 19). Ancak temel farklılık, 6771 Sayılı Kanun ile geçici bütçe çıkartılmasını anayasal bir hüküm haline getirilmiş olmasıdır. Ayrıca yeniden değerlendirme oranının yürütme organı tarafında belirlendiği dikkate alındığında TBMM'nin en eski yetkisi olan bütçe hakkının yürütmeye devredildiğini söylemek mümkündür (Yüksel, 2017: 267). Anayasa değişikliği ile birlikte getirilen diğer bir düzenleme de genel kurulda kurum bütçelerinin "bölümler" halinde okunup onaylanmasına ilişkin hükmün kaldırılmasıdır. Bu kapsamda kurum bütçelerinin görüşme yapılmaksızın okuyup onaylanmasına karar verilmiştir. Yapılan değişiklik sayesinde genel kurulda bütçe görüşme süresi kısaltılarak sürecin daha hızlı olması sağlanmıştır.

Yeni sistemde kesin hesap kanun teklifinin sunulma tarihi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay olan süre, altı ay olarak değiştirilmiştir. 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2006 yılından itibaren kesin hesabın TBMM'ye sunulma süresi dikkate alındığında zaten söz konusu sürenin altı ay olarak uygulandığı görülmektedir. Yapılan değişiklikle uygulama ile Anayasanın birbirine uyumlu hale getirildiği ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bütçe sürecinde meydana getirdiği değişiklikler yukarıda sıralanmıştır. Söz konusu değişiklikler, Tablo 2'de toplu ve açık bir şekilde özetlenmeye çalışılmıştır.

---

<sup>4</sup> <http://mecliste.org/guncelleme/butce-gorusemeleri-yeni-sisteme-gore-nasil-degisti> (Erişim tarihi: 22.01.2019).

**Tablo 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Sürecinde**

Düzenleme Alanı / Çerçeve	Değişiklik	Parlamentar Yönetim Sistemi (24 Haziran 2018 Öncesi)	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (24 Haziran 2018 Sonrası)
<i>Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu Süreci</i>			
İlgili Anayasa Hükümleri	Değişti	161, 162, 163 ve 164. maddeler	161. madde
Bütçenin Sunum Şekli	Değişti	Kanun Tasarısı/Bakanlar Kurulu	Kanun Teklifi/Cumhurbaşkanı
Sunan Makam	Değişti	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı
Hazırlayan Kurum/Bakanlık	Değişti	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Sunulma Tarihi	Değişmedi	17 Ekim	17 Ekim
Bütçe Sunuş Konuşmasını Kim Yapıyor	Değişti	Bakanlar Kurulu adına Maliye Bakanı sunuyordu.	Bakanların siyasi bir yönü kalmadığından bu sunuşu Cumhurbaşkanı yardımcılarında biri yapmalı.
Görüşülme Süresi	Değişmedi	Sunulmasından sonra 75 gün	Sunulmasından sonra 75 gün
Komisyon	Değişmedi	Plan ve Bütçe Komisyonu	Plan ve Bütçe Komisyonu
Komisyonun Yetkisi	Değişti	Ödeneklerde her türlü değişikliği yapabiliyordu.	Bütçeyi yeniden yapabilir.
Komisyonun Üye Yapısı	Değişti	Anayasada, en 25'i İktidar Partisi olmak üzere 40 üye. İktidar Partisi veya partilerine, parlamenter sistemde bütçenin güven oylaması niteliğinden dolayı, mutlak üstünlük verilmişti.	Anayasadan komisyonun üye sayısı çıkarıldı. Üye sayısı, diğer komisyonlar gibi TBMM Danışma Kurulunca belirlenecek. <u>27 inci dönemde 30 kişi</u> olarak belirlendi.
Komisyonadaki Görüşülme Süresi	Değişmedi	55 Gün	55 Gün
Genel Kurulun Yetkisi,	Değişmedi	Milletvekilleri, Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.	Milletvekilleri, Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.
Genel Kurulda Kurumların Görüşülme Usulü	Değişti	Milletvekilleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, bütçe üzerindeki görüşmeler sırasında açıklıyorlardı. Bu kamu bütçeleri <u>bölümler halinde</u> okunup oylanıyordu.	" <u>Genel Kurulda kamu idare bütçeleri</u> ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır." Değişiklik ile Genel Kurulda daha hızlı bir görüşme süreci sağlanması öngörülmektedir.
Kabul Edilme Tarihi	Değişmedi	31 Aralık tarihine kadar, onaylanması gerekiyor.	31 Aralık tarihine kadar, onaylanması gerekiyor.
31 Aralık Tarihine Kadar Bütçenin Onaylanmaması Halinde	Değişti	TBMM <u>geçici</u> bütçe yapıyordu.	Cumhurbaşkanı <u>bir yıllık</u> bütçe yapacak.
<i>Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Süreci</i>			
Kesin hesap Kanun Teklifinin Sunulma Tarihi	Değişti	İlgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak <u>en geç yedi ay</u> sonra	İlgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak <u>en geç altı ay</u> sonra
Görüşüldüğü Komisyon	Değişmedi	Plan ve Bütçe Komisyonu	Plan ve Bütçe Komisyonu
Görüşülme Şekli	Değişmedi	Yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.	Yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.

Kaynak: <http://mecliste.org/wp-content/uploads/2018/10/Madde-madde-AnayasaDeğişikliğiyle-bütçenin-hazırlanışı-ve-görüşmesi-nasıl-değişti.pdf> (Erişim tarihi: 16.01.2019).

### 3. Sonuç ve Değerlendirme

Farklı hükümet sistemlerinde farklı bütçeleme süreçleri uygulanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de 2017 yılında uygulamaya giren yeni hükümet sistemi ile yeni bir bütçe süreci başlamıştır. Parlamenter sistemin sona ermesi ve yeni geçilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bağlı olarak bütçe sürecinde köklü değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir. Bu kapsamda yapılan değişiklikler incelendiğinde, Cumhurbaşkanlığı gibi önemli bir makamın önceden olduğu gibi sembolik bir makam olmaktan çıkarak yürütmenin başı ve icracısı olarak daha etkin bir yapıya kavuşturulduğu görülmektedir. Örneğin yeni oluşturulan sistemde Cumhurbaşkanı’na bütçeyi hazırlama yetkisinin verilmesi bütçe hakkının parlamentodan halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanlığı makamına geçtiği tezini destekler niteliktedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi eski sisteme kıyasla birçok yeniliği beraberinde getirmiş ve bütçeleme sürecini daha efektif bir yapıya kavuşturmuştur. Ancak her sistemde olduğu gibi olumlu taraflarının yanında birtakım eksikliklerin ve düzeltilmesi gereken bazı noktaların var olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Henüz yeni sayılabilecek bu sistemin sonuçları hakkında kesin ifadelerle değerlendirmelerde bulunmak zaman gerektirmektedir. Bu yönüyle teorik anlamda yapılan iyileştirmelerin uygulama noktasında nasıl sonuç vereceği zaman içerisinde görülebilecektir.

2017 yılında uygulamaya giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olumlu yanlarıyla ilgili yapılan değerlendirmelerde üzerinde durulması gereken önemli konulardan bir tanesi, bütçe hakkına ilişkin durumdur. Zira bütçe hakkı, bütçe kavramının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Bir toplumda çoğunluğun oylarını alarak göreve gelmiş olan Cumhurbaşkanının bütçe gibi önemli bir kanunun yapılması aşamasında daha etkin bir rol alması bütçe hakkı açısından yerinde olmuştur. Ancak hazırlık aşamasında var olan bu durumun, bütçenin gelişim ve denetim sürecinde farklı olduğu görülmektedir. Nitekim bütçe görüşmeleri ve kabul sürecinde TBMM ön plana çıkmaktadır. Başka bir ifade ile toplumun tamamını ilgilendiren bütçe kanunu ile ilgili olarak denetim ve onaylama sürecinde TBMM etkin bir rol üstlenmiştir. Bu noktada hazırlama, onaylama ve denetim konusunda bir yetki paylaşımının varlığından bahsedilmesi mümkündür. Yeni sistemle birlikte yapılan bu değişiklikler incelendiğinde genel anlamda yasama ile yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığı prensibinin daha da katı hale getirildiği görülmektedir. Kuvvetler ayrılığının sağlanması şüphesiz ki önemlidir. Ancak bu durum özellikle çalışmanın konusunu oluşturan bütçe sürecinde bazı olumsuzluklar meydana getirebilir. Çünkü yeni sistemde yasama ve yürütme farklı seçimlerle göreve gelmektedir. Bu da olası bir uyuşmazlık durumunda bütçe sürecinin

tıkanmasına ortam hazırlayacaktır. Bu nedenle mutlak surette kuvvetler ayrılığının sağlanmasından ziyade bu ayrılığın sınırlarına ilişkin genel bir çerçevenin ortaya konulması yerinde olacaktır. Bununla birlikte bütçeleme ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe hakkı ile ilgili bir düzenleme yapılarak bütçe hakkının tek bir makamın bütçesi gibi bir görünümünden çıkarılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan bütçe, halkın bütçesi olma özelliğini korumaktadır. Ancak eski sistemle kıyaslandığında bu noktada meclis denetiminin zayıfladığı görülmektedir. Bu nedenle yeni bir düzenleme yapılarak bütçe gibi önemli bir kanunda var olan bu durumun düzeltilmesi yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistem ve başkanlık sisteminden farklı olarak Türkiye'ye özgü yeni bir sistemdir. Bu nedenle bu sistemle ilgili olarak kesin ifadelerle olumlu ya da olumsuz bir sistem olduğunu ifade etmek mümkün değildir. Fakat bu sistem genel hatları ile parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin eksik ve aksayan yönlerinin analiz edilerek iyileştirildiği bir karma sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle de efektif bir sistem olduğu ileri sürülebilmektedir. Bütçeleme süreci özelinde de benzer bir durum söz konusudur. Bu nedenle sistemin olumlu ve olumsuz taraflarının daha net bir biçimde ortaya konulması ancak belirli bir süreç sonunda olacaktır.

## Kaynakça

- Akıncı, B. (2017a). "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı". Yayınlanmamış Doktora Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Akıncı, B. (2017b). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri". *International Periodical for the Languages Literature and History of Turkish or Turkich* 12(24): 1-16.
- Ayman Güler, B. (2016). <http://yeniadana.net/haber/baskanlik-rejimi-zorlamasindan-vazgecilmeli-11664.html?deskmode=1?m=1> (Erişim tarihi: 15.01.2019).
- Brazilian Constituion, <http://web.mit.edu/12.000/www/m2006/teams/willr3/const.htm> (Erişim tarihi: 04.08.2020).
- Erdoğan, M. (2016). "Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye". *Liberal Perspektif Analiz* 3: 4-37.
- Ersöz, O. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. Düzenleyen: Dicle Üniversitesi, Diyarbakır.
- Figueiredo, A.C. ve Limongi, F. (2000). "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32(2): 151-170.
- Goldfrank, B. (2012). "The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting". *Journal of Public Deliberation* 8(2): 1-18.
- Gönenç, M.L. (2018). "Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi". *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı* 1-6.
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*. SETA Yayınları 66.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. SETA.

- Kartal, N. ve Demirhan, Y. (2017). *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. Düzenleyen: Dicle Üniversitesi, Diyarbakır.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, S.B. (2018). “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”. *TBB Dergisi* 137: 67-96.
- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M.E. ve Duran, H. (2016). *Dünya’da Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili*. SETA Yayınları 62.
- Özgirgin, S. (2016). “Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: ABD, Arjantin ve Brezilya Örneği”. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Muğla.
- Parsak, M. (2012). “Parlamentar/Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi”. *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı* 1-20.
- Puig, G.V. (2002). “Parliamentary versus Presidential Government”. *Australian Institute of Policy & Science* 74(5): 9-11.
- Turan, A.M. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. *Social Sciences Research Journal* 7(3): 42-91.
- Turhan, M. (1983). “Stabilization of the Parliamentary System in Turkey”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1(1): 133-149.
- Turhan, M. (1992). “Parliamentarism or Presidentialism? "Constitutional Choices for Turkey"”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 47(1-2): 153-168.
- Tüğen, K. (2018). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- Yüksel, İ. (2017). “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi”. *Hukuk Fakültesi Dergisi* 7(2): 251-274.
- <http://mecliste.org/guncelleme/butce-gorusmeleri-yeni-sisteme-gore-nasil-degisti> (Erişim tarihi: 22.01.2019).
- <http://mecliste.org/wp-content/uploads/2018/10/Madde-madde-Anayasa-Değişikliğiyle-bütçenin-hazırlanışı-ve-görüşmesi-nasil-değişti.pdf> (Erişim tarihi: 16.01.2019).
- <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (Erişim tarihi: 22.01.2019).
- <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11218,20192021butcehazirlikduyurupdf.pdf?0> (Erişim tarihi: 21.01.2019).
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. Tarihi: 10.07.2018, No:30474.
- 13 Nolu Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G. Tarihi: 24.7.2018, No:30488.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. Tarihi: 24.12.2013, No: 25326.
- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun