

Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TÜRK KAMU MALİYESİNE ETKİSİ¹

Lütfullah ÜN*

THE EFFECT OF THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM ON TURKISH PUBLIC FINANCE

Öz

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin kamu maliyesi açısından ne gibi değişiklikleri beraberinde getirdiği ele alınmıştır. Bu bağlamda, bütçenin denetim aracı olma fonksiyonu, kamu maliyesinin idari boyutu, bütçe, gelir-gider ve kesin hesaba ilişkin düzenlemeler kapsamında konunun açıklanması amaçlanmaktadır. Başta 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referandumu ile parlamenter sistemin uygulandığı dönemin son kanun hükmünde kararname olan 703 sayılı KHK'nin yanı sıra yeni sistemde yayınlanan ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çerçevesinde gerçekleşen değişimler çalışmada ortaya konulmuştur. Sistem değişikliği ile birlikte bütçenin denetim aracı olma fonksiyonunun değişime uğradığı, oluşan yeni idari teşkilatlanma ile kaynak ve görev dağıtma fonksiyonlarının Cumhurbaşkanı uhdesinde birleştiği sonucu elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Maliyesi, Parlamenter Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

Abstract

In this study, the changes brought about by the transition to the Presidential government system in terms of public finance are discussed. In this context, it is aimed to explain the subject within the scope of the regulations regarding the

¹ Bu çalışma, yazarın Prof. Dr. İlhan AKSOY danışmanlığında hazırladığı “Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adlı doktora tezinden üretilmiştir. 21.03.2021 itibarıyla geçerli olunan mevzuat doğrultusunda derlenmiştir.

* Dr., İçişleri Bakanlığı, e-posta: lutfullahun57@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8764-5113>.

İntihal Taraması: Bu makale intihal taramasından geçirilmiştir.

Etik Beyan: Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunur (Lütfullah Ün).

Atıf: Ün. L. (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk Kamu Maliyesine Etkisi, 21(2), *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 299-315, <https://doi.org/10.11616/basbed.vi.895024>.

function of audit of the budget, the administrative dimension of public finance, budget, income-expenditure and final account. In particular, with the Constitutional Amendment Referendum on April 16, 2017, the last legislative decree of the period in which the parliamentary system was implemented, the decree numbered 703, as well as the changes made within the framework of the relevant Presidential Decrees published in the new system were presented. With the system change, it was concluded that the function of the budget as a tool of control has changed, and the new administrative organization formed and the functions of allocating resources and tasks are united under the responsibility of the President.

Keywords: Turkish Public Finance, Parliamentary Government System, Presidential Government System.

1. Giriş

Tarihsel süreçte parlamentolar kamu maliyesinin halk tarafından kontrol edilmesi gereği neticesinde doğmuş ve ilk yetkilerini bu konuda elde etmiştir. Buna göre halk sahip olduğu yönetme yetkisini temsili demokrasilerde parlamentoya devreder ve parlamento kamu gücü kullanma meşruiyetinin bir göstergesi olan bütçe hakkıyla, kamu gelirlerinin toplanması ile kamu harcamalarının yapılmasına izin verir. Bu hakkın tarihteki ilk tezahürü İngiltere’de kralın vergi ödeyen halkın rızası olmadan vergi tarh edemeyeceğinin hükme bağlandığı 1215 tarihli “*Magna Carta Libertatum*”dur. Aynı şekilde yürütmenin vatandaşlara ülke yönetiminde söz hakkı tanımaksızın vergi koyamayacağı ilkesi Amerikan Devrimi’ne “Temsilsiz vergi olmaz!” sloganıyla ilham kaynağı olmuştur (Bacon, 2008:230). Bununla birlikte kamu harcamaları üstünde parlamenter denetim hakkı, vergi yetkisi alanındaki gelişmelerin aksine, daha yavaş bir süreç geçirmiş; 1688’de İngiltere’de parlamento kamu harcamalarını onaylama hakkına sahip olmuştur. 19 ve 20. yüzyılda ise “gelir ve giderlerin halkın temsilcilerince her yıl bütçe kanunlarıyla onaylanması ile bütçe ve hazine birliği gibi” ilkeler benimsenerek bütçe hakkı tüm parlamenter rejimlerde yerleşmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 56-62). Tarihsel süreçte bütçe hakkı; siyasal temsil, egemenliğin kullanılması ve siyasal iktidarın meşruiyetinin sağlanması işlevi olan parlamento karşısında yürütmenin anayasal olarak tali konumda olduğu yönünde teorik zemini de hazırlamıştır (Yılmaz ve Biçer, 2014: 162).²

² Modern demokrasilerde genel olarak temsil organı olan parlamento, vergi alanında yetkilidir ve kamusal hizmetleri belirleyebilir. Bu doğrultuda parlamento bütçenin harcanmasına yetki verir, bütçeyi onaylar ve denetler. Ayrıca parlamentolar siyasal hesap verilebilirlik ve denetim açısından en önemli araç

Yürütme organı kamu hizmetinin işleyişi açısından bütçe olmaksızın bir gün bile faaliyet gösteremez. Bütçesi parlamento tarafından reddedilen hükümet vergi toplayamaz ve harcamada bulunamaz. Ayrıca bütçesi oylanmaksızın vergi toplayan bir memur teorik olarak *ihtilas* (nitelikli zimmet) suçu işlemiş olur (Barthélemy ve Duez, 1985: 799). Bu paralelde bir memurun bütçe oylanmaksızın harcama yapması da hukuka aykırı olup; memurun mali sorumluluğuna yol açar. Bu yönüyle de parlamentonun uzlaşmaya yanaşmayan hükümete karşı en nihai ve en etkili denetleme aracı yine bütçedir (Barthélemy ve Duez, 1985: 525). Gözler (2010: 872) parlamenter sistemlerde bütçesi reddedilen hükümetin siyasal sorumluluğu gereği istifa etmesi gerektiğini, başkanlık sistemlerinde ise başkanın parlamentoya sorumluluğu olmadığı için bütçesi reddedilse bile istifa etmek zorunda olmadığı ancak böyle bir başkanın da hiçbir faaliyette bulunamayacağını belirtmektedir. Yaşanan örneklere bakıldığında da ABD’deki başkanlık sistemi uygulamasında bütçenin kabul edilmemesi durumunda olağan hayat sekteye uğramaktadır. Zira kalıcı bütçe onaylanana dek Kongre geçici ek bütçelerle gelir gider farkını kapatamazsa hükümet kapanmakta (*Government Shutdown*); acil ve temel hizmetleri haricinde bütün kamu hizmetleri durmaktadır. Hükümet kapanması, genelde bütçenin yasama organındaki görüşmeler sonucunda reddedilmesi veya nadiren de olsa bütçenin öngörülen tarihe kadar yetişmemesi durumunda gerçekleşir. 1976-2018 yılları arasında bu olay 18 kez yaşanmıştır (BBC, 2018). ABD’de bütçenin reddi ve yürürlüğe girmemesi durumunda mali kaynak akışı (*funding lapse*) kesilmektedir. Zira Amerikan Anayasası’nın ilk maddesinin 9. bölümü kesin bir kural ile harcama yapılmasını Kongre onayına bağlamıştır. Dolayısıyla 1 Ekim’de bütçe kabul edilmezse, hükümet harcama yapamaz. Bu kriz daha çok Kongrenin en az bir kanadı ile Başkanın farklı partilere mensup olduğu dönemlerde görülmektedir (Şencan, 2013: 3) Bu anlamda Başkanın mutlak surette Kongre ile uzlaşması gerekmektedir.³

Bütçe gerek parlamenter sistem gerekse başkanlık sisteminde yasamanın yürütme üzerindeki en önemli anayasal denetim araçlarından olmakla birlikte bu parlamenter kontrolün niteliği ülkelere göre değişmektedir. Örneğin Anglosakson uygulamasında mali araçların belirli siyasalar ekseninde yönlendirilmesinin nitelik ve miktar açısından sınırlandırılması, Kara Avrupası’nda ise bütçe işlemlerinin ve hesaplanmasının belirli

olması nedeniyle kamu maliyesinin parlamenter denetimi her hükümet sisteminde kurumsallaşmıştır (Çağan, 1986: 201).

³ Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa’da ise bütçenin kabul edilmesi veya reddedilmesi parlamentonun hükümete karşı bir “güven oylaması” olarak görülmemektedir (Deniz, 2007: 76).

kıstaslar uyarınca denetlenmesi (Çağan, 2008: 184) parlamenter kontrol olarak kabul edilmiştir. Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde ise parlamenter kontrolün sınırları başkanın bütçe üstündeki kontrolünün sınırları ile orantılıdır. Örneğin bütçenin hazırlanışında başkanın kontrol gücü Arjantin ve Şili’de parlamentoya nazaran daha çok iken; ABD, Brezilya, Güney Kore ve Meksika’da parlamento lehinedir. Başkanlık sistemini uygulandığı ülkelerde, yürütme bütçeyi hazırlasa da son sözü söylemeye yasama organı yetkilidir. Ayrıca bu ülkelerde bütçe kanunlarına karşı Anayasa Mahkemesine gidilememekte veya veto edilmek suretiyle halkoyuna da sunulmamaktadır (Gülener, 2016: 59).

2. Bütçenin Denetim Aracı Olma Fonksiyonunun Değişmesi

Türkiye’de parlamenter sistem uygulamasında kuvvetler ayrımı rejiminin aksine yürütme ve yasama kuvvetleri birbiriyle iç içe geçmiş durumdaydı (Erdoğan, 2002: 272; Okşar, 2013: 51). Geleneksel parlamenter sistemde teorik olarak ve ilk zamanlar yürütme; yasama organınca yapılan kanunları uygulamak ve öngörülen politikaları faaliyete geçirmekle görevliyken, geline noktada ülkenin kısa ve uzun vadeli politikalarını belirleyen başat siyasal aktör olmuştur (Gönenç, 2015: 32). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesi geline noktada çoğunluk tarafından desteklenen siyasal partilerin mensuplarının oluşturduğu yürütme organı, kaçınılmaz olarak çoğunluk partilerinin bir uzantısı haline gelmiştir (Yokuş, 2010: 38). Yasama ve yürütme arasında var olması gereken dengenin parlamento aleyhine değişmesinin bir göstergesi olarak da bütçeyi hazırlama yetkisi mutlak politika belirlemeye yetkili yürütmeye geçmiştir. Ancak bütçenin incelenmesi, değiştirilmesi, onaylanması ve uygulamasının denetlenmesi Meclis yetkisinde olmuştur (Tügen, 2013: 2). Bu yetkiler, TBMM’deki Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurul toplantılarında kullanılmakta (Çağan, 2008: 184), gelir ve giderler parlamento onayı olmaksızın harcanmamakta ve tahsil edilememekteydi (Mutluer, Öner ve Kesik, 2015: 84). Her sene kamu gelirlerinin toplanması ve harcamalarının da yapılmasına izin veren Bütçe Kanunu ile (Edizdoğan, 2008: 164) bütçe onaylanmakta, kesin hesap kanunuyla da Bakanlar Kuruluna (1982 AY, Eski md. 161) bütçe kanunlarıyla verilen gelir toplama ve harcama yapma izninin nasıl kullanıldığını parlamento tarafından denetlenmesi (1982 AY, Eski md. 162-163) sağlanmaktaydı. Bakanlar Kurulunun hazırlamış olduğu kesin hesap kanun tasarısının kabul edilmesi hükümetin Meclis tarafından ibrası, reddedilmesi ise ibra edilmemesi olarak değerlendirilebilmekte ve hükümetin düşmesine yol açacak siyasal gelişmeleri meydana getirebilmekteydi. Diğer bir ifade ile bütçenin onaylanması, TBMM’nin Bakanlar Kuruluna yönelik siyasal güvenini; bütçenin reddi ise TBMM’nin verdiği güveni Bakanlar Kurulundan geri alması anlamına

gelmekteydi (Çağan, 1986: 207; Turhan, 1993: 142). Dolayısıyla bütçesinin reddedilmesi durumunda politikasını ve programını uygulayamayacağı için Bakanlar Kurulunun istifa etmesi gerekmekteydi (Çağan,1986: 207). Her ne kadar parlamenter sistemin geçerli olduğu 1961 ve 1982 Anayasalarında parlamentonun bütçe hakkına bağlı olarak bütçeyi reddetmesi halinde hükümetin düşmesini zorunlu kılan bir hüküm bulunmasa da, bu durumdaki hükümetler gensoru görüşmeleri esnasında güvensizlik oyu ile düşürülmek için istifa etmişlerdir (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2011: 115; Gözler, 2000: 559-616). Türkiye’de ilk kez 1965’te hükümetin bütçesi reddedilmiş ve bunun üzerine Başbakan İsmet İnönü, 13/02/1965 tarih ve 1-1/946 sayılı yazı ile istifa etmiştir (RG. 16/02/1965-11930). Ayrıca benzer durumun yaşandığı 1970’te Başbakan Süleyman Demirel de 14/02/1970 tarih ve 1-1/1662 sayılı yazısı ile istifa etmiştir (RG. 16/02/1970-13427). Ayrıca teoride parlamentonun kesin hesap kanun tasarısını reddetmesi mümkün ise de Türk siyasal ve idari tarihinde yaşanmış örneği bulunmamaktadır.

Bütçenin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi açısından niteliğini gösteren en önemli farklardan biri Meclis tarafından kabul edilip edilmemesi ile ilgilidir. Yukarıda da bahsedildiği üzere parlamenter dönemde yasamanın yürütmeye yönelik bir güven gösterme aracı olan bütçeye Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu anlam ve fonksiyon yüklenmemektedir. Her ne kadar parlamenter sistemde bütçenin kabul edilmemesi durumunda devreye alınan geçici bütçe (bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranının esas alındığı) Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de varlığını korusa da, geçici bütçenin niteliği değişmiştir.⁴ Ayrıca bütçe süreçlerinin devamlılığını sağlayan yeni hükümler Anayasaya derç edilmiş (AY, md. 161/4)⁵ ve 5018 sayılı kanunun 19/3. maddesinde de değişikliğe gidilmiştir. Anayasada yapılan değişiklikle birlikte artık, bütçe kanunu Anayasada belirtilen tarihte yürürlüğe girmezse, TBMM geçici bütçe kanunu çıkarabilecek; şayet bu da olmazsa da bir önceki yıl bütçesi Cumhurbaşkanınca yeniden değerlendirme oranıyla artırılarak yürürlüğe konulacaktır. Dolayısıyla

⁴ 703 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanunun 19. Maddesinde değişiklik yapılmadan önce “geçici bütçenin uygulanması altı ayı geçemeyeceği belirtilmiştir. Yeni uygulamada geçici bütçenin süreye tabi değildir ve çıkmaması durumunda önceki yıl bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.

⁵ Anayasa md. 161/4: Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.

bütçenin yürütme erki üzerinde denetim aracı olma fonksiyonu açısından eski sisteme nazaran bir zayıflama söz konusudur.

3. Kamu Maliyesinin İdari Boyutundaki Değişim

Kamu maliyesi ile ilgili değişimi idari boyut ile de ele almak gerekmektedir. Parlamenter sistemde Başbakanın sevk ve idaresindeki Bakanlar Kurulu mali yapıya ilişkin sürecin yöneticisiydi. Gerek bütçenin hazırlanması gerekse de yasama organından geçtikten sonra yürütülmesi yetki ve görevine sahip olunması hükümet etmeninin doğal sonucuydu. Bu sistemde her ne kadar Cumhurbaşkanı, yürütme içerisinde tanımlansa bile siyasi bir kimliği olmaması ve siyaseten sorumluluk taşımaması onu, otorite bakımından hükümete göre daha geri planda tutmaktaydı (Gözler, 2010: 587-619). Bu dönemde mali ve diğer uygulamalardan dolayı yasama organına karşı sorumluluğun Bakanlar Kurulunda olması da Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki sembolik konumunu açıklamaktadır. Parlamenter demokrasinin Türkiye uygulamasında Cumhurbaşkanının bu konumu onu mutlak anlamda yetkisiz kılmamaktaydı. Her ne kadar tasarrufları münasebetiyle hukuki bir sorumluluğu olmasa dahi Cumhurbaşkanı, öncelikle en çok oyu alan siyasi parti genel başkanını hükümeti kurmakla görevlendirmekteydi. Başbakanın belirlediği bakanları (Maliye Bakanı dâhil) atamakta, yasama organından gelen mali yapıya ilişkin kanunları imzalamakta veya tekrar görüşülmesini arzu ediyorsa Meclise iade etmekteydi (Bütçe Kanunu hariç). Bu dönemde Cumhurbaşkanı, gerek gördüğü takdirde mali kanunların Anayasaya uygunluğu bakımından Anayasa Mahkemesinde dava açmakta; üçlü kararnemeye tabi maliye bürokratlarının atanmasını, ilgili bakan ve Başbakanla birlikte imzalamaktaydı. Ancak bütün bunlar Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde mali otoritenin başı olarak tanımlanması için yeterli değildir. Emsallerine nazaran geniş yetkilere sahip olmakla beraber sorumsuz olan Cumhurbaşkanından ziyade Bakanlar Kurulu idari, siyasi ve hukuki tasarruflarıyla öne çıkmakta ve sorumluluk taşımaktaydı. Türkiye uygulaması özelinde yürütmenin bu çift başlılığının, özellikle Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanının yaklaşımlarının farklı olması halinde anlaşmazlıklar ve uyuşmazlıklara sebebiyet verdiği görülmüştür.

Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yürütmenin tek otoritesi sıfatıyla yetki ve sorumluluk denkleminde en üst mercii konumuna gelmiştir.⁶

⁶ Zira Anayasa madde 104 doğrultusunda maliye bürokrasisinin de atamalarına dair kararlar Cumhurbaşkanının inisiyatifindedir. Böylece parlamenter sistemde

Meşruiyetini seçmenlerin yarısından fazlasının olumlu tercihinden alan Cumhurbaşkanının, parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu gibi TBMM’nden güvenoyu alma zorunluluğu yoktur ve meşruiyetinin kaynağı olan seçmenlerce siyasi denetimi esastır.⁷ Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçenin reddi de tıpkı ABD’deki başkanlık sistemi uygulamasında olduğu gibi hükümete güvensizlik olarak değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte ABD’de Başkanın bütçesinin Kongre tarafından kabul görmemesi durumunda yaşanan hükümet kapatma ve kamu hizmetlerinin durması gibi durumlarla karşılaşılması için yeni sistemde yürütmenin elini güçlendirici hükümler Anayasa ile tesis edilmiştir. Uçum (2018) bu durumu “Bütçe Kanunu Mecliste reddedildiğinde Cumhurbaşkanı önceki dönem bütçesini yeniden değerlendirme yoluyla ülkenin bütçesiz kalmasının önüne geçiliyor.” şeklinde ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile böyle bir durumda hükümete Meclisin kabul ettiği son bütçe kadar kullanabilirsin denmektedir. Bu bağlamda bütçe sürecine dair Anayasa hükmü şu şekilde düzenlenmiştir:

“...Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır (AY, 161/3).”

“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununda çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır (AY, md. 161/4)...”

Türkiye’de kamu mali yönetiminin esası olan kanun 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte mülga olan Başbakan, Başbakanlık (ve Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı) ve Bakanlar Kuruluna ait 5018 sayılı kanundaki yetki, görev ve düzenlemeler sistem değişikliğinin gereği olarak 703 sayılı KHK ile

kimi zaman hükümet ve Cumhurbaşkanı arasında yaşanan anlaşmazlıklardan kaynaklı olarak bürokratların atanmasının geciktirilmesi veya imzalamamak suretiyle gerçekleştirilememesi gibi sorunlar yaşanmayacaktır.

⁷ Zira Anayasa değişikliği ile 87. maddenin içeriğinden “Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ibareleri çıkarılmıştır. Ayrıca 99. maddenin mülğasıyla TBMM’nin yürütmeyi denetleme araçlarından birisi olan gensoru mekanizması kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanına devrolmuştur. Ayrıca Maliye (Hazine ve Maliye) Bakanlığının bütçeye dair bazı yetkileri Cumhurbaşkanlığının uhdesinde toplanmış, 5018 sayılı kanun ve diğer kanunlarda Cumhurbaşkanına veya Cumhurbaşkanlığına verilen merkezi yönetim bütçesinin hazırlık ve uygulamasına ilişkin yetkileri kullanmak üzere Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni bir teşkilatın kurulması (5018 sayılı kanun ek md. 22) öngörülmüştür.⁸ Aynı zamanda tüzük ifadelerinin kaldırıldığı kanunda konuyla ilgili olarak birçok madde de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin⁹ yanı sıra Cumhurbaşkanınca çıkartılacak yönetmeliklere¹⁰ ve Cumhurbaşkanının çeşitli işlemlerine (karar¹¹, belirleme¹², onay¹³, tespit ve diğerleri¹⁴) dair hükümler ihdas olmuştur.¹⁵ Ayrıca kimi görevlerin

⁸ 703 sayılı KHK'yle, parlamenter dönemde kapatılan DPT'nin yerine bütçe hazırlama süreçlerinde yer alan ve Kalkınma Bakanlığının kuruluşunun dayanağı olan 641 sayılı KHK da mülga olmuş, yeni sistemde bu fonksiyonu Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı üstlenmiştir (13 sayılı CK).

⁹ Tanımlar (md. 3/h kamu gideri ve md. 3/j özel gelir), Kamu maliyesi (md. 4/2), Üst yöneticiler (md.11/2), Kamu İdare Bütçeleri-Genel Hükümler- Bütçe türleri ve kapsamı (md. 12/4, 5 ve 6), Bütçe ilkeleri (md. 13/b), Örtülü ödenek (md. 24/1), Yüklenmeye girişilmesi (md. 26), Bütçelerden yardım yapılması (md. 29/1), Harcama Yapılması-Harcama yetkisi ve yetkilisi (md. 31/3), Özel gelirler (md. 39/2), Taşınır ve taşınmaz satışı (md. 46/1), Taşınmaz tahsisi (md. 47), Malî hizmetler birimi (md. 60), Yetkisiz tahsil ve ödeme (md. 72/1), Ek 5. ve 6. maddeler.

¹⁰ Bütçelerden yardım yapılması (md. 29/2), Ön ödeme (md. 35/6), Taşınır ve Taşınmazlar-Taşınır ve taşınmaz işlemleri (md. 44/1 ve 2), Malî hizmetler birimi (md. 60), İç denetçinin nitelikleri ve atanması (md. 65/2 ve 3), Kamu zararı (md. 71/5).

¹¹ Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi (md. 19/2), Harcama yetkisi ve yetkilisi (md. 31/3), Taşınır ve taşınmaz satışı (md. 46/2).

¹² Üst yöneticiler (md.11/1).

¹³ Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler (md. 77/2).

¹⁴ Kamu maliyesinin temel ilkeleri (md. 5), Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme (md. 9/1, 3, 4 ve 5), Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu- Bakanlar (md. 10/1 ve 2), Üst yöneticiler (md.11/1) Bütçe ilkeleri (md. 13/k), Yedek ödenek (md. 23/1), Örtülü ödenek (md. 24/1, 2 ve 3), Kamu yatırım projeleri (md. 25/4 ve 5), Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi (md. 30/1 ve 2), Ön ödeme (md. 35/3), Malî yönetim ve kontrol sisteminin denetimi (md. 75), Kurumlardan alınacak hasılat payı (md. 78), Geçici Maddeler ve Yürürlük (Ek md. 1), Müşterek fon hesabı (Ek md. 2/3 ve 5), Ek md. 6 ile Geçici 22. madde.

¹⁵ Ayrıca; "Gelir ve giderleri etkileyecek kanun teklifleri (md. 14), (Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi 19/1), Bütçelerin Uygulama Esasları-Ödeneklerin kullanılması (md. 20/e), Ön ödeme (md. 35/6), Muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması (md. 62), Yürürlükten Kaldırılan Hükümler.

yerine getirilmesi ise kurumsal olarak Cumhurbaşkanlığına atfedilmiştir.¹⁶ Yine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri olan Anayasanın 106. maddesinin 11. fıkrası hükmü uyarınca bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulması teşkilatlanması gerekmektedir. Bu noktada 703 sayılı KHK (md. 13) ile 13/12/1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmış ve “Hazine ve Maliye Bakanlığı” 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde (md. 217-253) düzenlenmiştir. Maliye bakanlığında genel müdürlük yapmış olan ve bütçe alanında çalışan bir üst düzey yönetici, gerçekleşen bu kurumsal dönüşümün hükümet sistemi açısından değerlendirmesi hakkında şunları ifade etmiştir (Ün, 2020: 198):

“...13 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Maliye Bakanlığı da sürecin paydaşı. Strateji ve Bütçe başkanlığı tam olarak istenilen boyuta (henüz) geçmedi (bütçe süreci açısından). (Yeni sistemde) Bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlular. Cumhurbaşkanı burada bir hedef ortaya koyarken kamu hizmetleri açısından, aynı zamanda o hedeflerin gerçekleşmesi için ihtiyaç duyulan kaynağı da dağıtan makam oluyor. Dolayısıyla burada bir sinerji oluşuyor. Görevle kaynak bağı güçlü bir şekilde kurulmuş oluyor bu sistemde. Görevi dağıtanla kaynağı dağıtan aynı yer oluyor. Bütçenin başkanın yanında olmasının esprisi de bu. Hem gider hem gelir yönüyle. Sonuçta ek finansmana ihtiyaç duyulduğu zamanda kaynak bulma konusu da bunun içinde... Önceki sistemde Bakanlar Kurulu vardı. Ama bu sistem kadar kuvvetli değildi. (Yeni sistemde ayrıca) ek ödenek ve yedek ödenek dağıtımı da doğrudan Cumhurbaşkanının uhdesinde... Eski sistemde Maliye Bakanlığı görevi dağıtmasa da kaynağı dağıtan kurum olduğu için, yedek ödenek dağıtıyordu. Bu eşitler arası bir pozisyondur. (Yeni sistemde) yetki Cumhurbaşkanında. Görev ve kaynak dağılımı ilişkisi doğrudan kuruluyor. Diğerinde dolaylı oluyor. Bu da çok başarılı olmuyor. Veya kaynağı düşünmeden hedef koymak da makul

¹⁶ Bütçe ilkeleri (md. 13/k), Orta vadeli program, malî plan ve bütçe hazırlama rehberi (md. 16), Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması (md. 17), Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin sunulması (md. 18), Bütçelerin Uygulama Esasları-Ödeneklerin kullanılması (md. 20/a, e), Ödenek aktarmaları (md. 21/2), Yedek ödenek (md. 23/2), Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler (md. 28/4 ve 5), Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi (md. 30/2 ve 3), Harcama Yapılması-Harcama yetkisi ve yetkilisi (md. 31/4), Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar (md. 34/4), Taşınır ve Taşınmazlar-Taşınır ve taşınmaz işlemleri (md. 44/1 ve 3), Kesin hesap kanunu (md. 42/2).

olmayan sonuçlar ortaya koyabilir. Bunun ikisinin bir arada olması gerekli. Nihayetinde (bütçe) Meclisten çıkıyor ama işin pratiğine baktığımızda durum böyle...”

16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Referandumu sürecinde gerçekleşen anayasal değişikliklerden hareketle hükümet sistemi değişikliğinin kamu maliyesi açısından etkilerini, bütçe ve kesin hesap ile vergi ödevi ile ilgili hükümler üzerinden değerlendirmek de mümkündür.

4. Bütçe Ve Kesin Hesaba İlişkin Değişiklikler

Hükümet sistemi değişikliği yetkili kurumlarda da değişikliği beraberinde getirmiştir. Parlamento döneminde bütçenin hazırlanması için kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirme ve süreci başlatma görevini Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı (DPT yerine) yerine getirirken; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin konseptine uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına (Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış) bu görev verilmiştir (Yegen, 2020: 158). 5018 sayılı Kanununun 16(.) maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçesinin hazırlık sürecini Cumhurbaşkanı Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar “Orta Vadeli Programı-OVP” Resmi Gazete’de yayımlayarak başlatır. Parlamento döneminde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun onayına sunulan bu program Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uyarınca Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca ortaklaşa hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır.

Gene parlamento döneminde Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Yüksek Planlama Kurulunca onaylanan “Orta Vadeli Mali Plan-OVMP”, sistem değişikliği ile birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır ve Cumhurbaşkanının onayına sunulurken en geç Eylül ayının 15’ine kadar Resmi Gazete’de yayımlanır (Yegen, 2020: 159). Diğer bir ifade ile “Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan” parlamento döneminde yalnızca ilgili kurumca (kalkınma bakanlığı, maliye bakanlığı) tek tek hazırlanmakta iken yeni sistemde bu programlar Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının ortak çalışmasıyla hazırlanmaktadır. Bununla birlikte bu programları hazırlanması kapsamında Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO), sistem değişikliğinin ardından ikiye ayrılarak bütçe kısmı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına geçmiş; mali kontrol kısmı ise Muhasebat Genel Müdürlüğüyle

(Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) birleştirilmiştir (Yegen, 2020: 159).¹⁷

Kamu idareleri 5018 sayılı kanunun 16. maddesine göre bu iki programı takiben Cumhurbaşkanlığınca Bütçe Çağrısı ve eki olan Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi (parlamente döneminde bu belgeler Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarınca hazırlanmaktaydı), en geç 15 Eylül'e kadar Resmi Gazete'de yayımlanır.¹⁸

Kamu bütçesi kanun teklifinin hazırlanması kapsamında kamu idareleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının müşterek koordinasyonunda gider tekliflerini hazırlamaktadır (Pehlivan, 2018: 150-151). Kamu idareleri gerekçeli gelir-gider tekliflerini Eylül ayının sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına göndermektedirler (5018 sayılı Kanun, md. 17). Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından incelenen bütçe teklifleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca oluşturulan gelir bütçesi teklif taslağıyla birleştirilmektedir.¹⁹ Müştereken oluşturulan taslak çalışması bütçe kanun teklifi şekliyle 17 Ekim'e kadar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmaktadır. Diğer bir ifade ile parlamente döneminde Bakanlar Kurulu tarafından sunulan tasarı, yeni sistemde kanun teklifi olarak Cumhurbaşkanınca sunulmaktadır. Sistem değişikliğiyle bütçe sürecindeki değişikliğin karşılaştırmalı özeti ise şöyledir:

¹⁷ Mevcut durumda mali kontrol kısmı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. 43 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 219 uncu maddesinde yapılan değişiklikle Hazine ve Maliye Bakanlığı hizmet birimi olarak "Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.

¹⁸ Önceki sistemde Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Kalkınma Bakanlığınca (DPT) hazırlanmaktaydı.

¹⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi md. 5.

Tablo 1: Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Süreci

Düzenleme	Parlamenter Hükümet Sistemi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
Maddeler (<i>Değişti</i>)	161, 162, 163 ve 164	161
Bütçe Sunumu (<i>Değişti</i>)	Kanun Tasarısı	Kanun Teklifi
Sunan (<i>Değişti</i>)	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı
Hazırlayan (<i>Değişti</i>)	Maliye Bakanlığı	Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı
Sunulma Tarihi	17 Ekim	17 Ekim
Görüşülme süresi	Sunulmasından sonra 75 gün	Sunulmasından sonra 75 gün
Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	Plan ve Bütçe Komisyonu
Komisyonun Üye Yapısı (<i>Değişti</i>)	Anayasa hükmü gereği en az 25 iktidardan olmak üzere 40 üye, iktidar partisi/partilerine, parlamenter sistemde bütçenin güven oylaması niteliği nedeniyle mutlak üstünlük verilmişti.	Anayasadan komisyonun üye sayısı çıkarıldı. Üye sayısı, diğer komisyonlar gibi TBMM Danışma Kurulunca belirlenecek. Böylece TBMM'nin etkinliği artmıştır.
Komisyon Süresi	55 gün	55 gün
Genel Kurulun yetkisi	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 (<i>Değişti</i>)	Milletvekilleri, <i>Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklıyorlardı. Daha sonra bu kamu bütçeleri "bölümler halinde"</i> okunup oylanıyordu.	"Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır." Değişiklik ile Genel Kurulda daha hızlı bir görüşme süreci sağlanması öngörülmektedir.
Kabul tarihi	31 Aralık tarihine kadar, onaylanması gerekiyor.	31 Aralık tarihine kadar, onaylanması gerekiyor.
31 Aralık tarihine kadar bütçenin onaylanmaması halinde (<i>Değişti</i>)	TBMM "geçici" bütçe yapıyordu.	Cumhurbaşkanı "bir yıllık" bütçe yapacak.

Türkiye'de bütçe uygulamalarının denetimi ise iki boyutludur. Bunlardan biri anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın TBMM adına yapmış olduğu ve dolaylı denetim (dış denetim) olarak tanımlanan denetimdir (AY, md. 160). İkincisi ise TBMM'nin, bütçe uygulama sonuçları üzerindeki denetimi, kesin hesap kanun tasarısını (yeni düzenlemeye göre teklifini) görüşmesi ve onaylanmasıyla gerçekleştirdiği doğrudan denetimdir. 6771 Sayılı Kanundan önce kesin hesaba ilişkin 1982 Anayasası'nda müstakil bir madde düzenlemesi mevcut iken (md. 164) yeni sistemde bu madde lağvedilmiş, mülga maddenin muhtevası 161. maddenin içerisine bir takım değişikliklerle dâhil edilmiştir. Dikkat çeken ilk yenilik ise kesin hesap kanun teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından ilgili olduğu mali yılın sonundan

başlayarak en geç altı ay sonra TBMM'ye sunulacağına yönelik düzenlemesidir. Daha önceki düzenlemede ilgili 164. madde “kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise”²⁰ hükmünü ihtiva ettiğinden 5018 sayılı KMYKK'nin 42. maddesi bu süreyi Haziran ayı sonu olarak belirtmekteydi.²¹ Yeni durumda kesin hesap kanun teklifinin TBMM'ne en geç ne zaman sunulacağı bilgisi bir kanunda değil, açıkça Anayasada hüküm altına alınmıştır. Buradaki değişim daha önce 5018 Sayılı KMYKK ile sürenin “Temmuz ayı sonu” sınırından bir ay evveline yani “Haziran ayı sonu” sınırına getirilerek yasama organına hesapları incelemek için bir aylık ek bir süre sağlanmış olması halinin 6771 Sayılı Kanunla Anayasa hükmü haline dönüştürülmesinden ibarettir.²²

Burada farklı olan bir diğer durum 161. maddenin yeni düzenlemesinde bütçe kanunu teklifinin Bütçe Komisyonunda görüşüleceğinin kayıt altına alınmış olmasına rağmen kesin hesap kanun teklifine ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmamış olmasıdır. Ancak maddenin son fıkrasındaki “Kesinhesap Kanunu Teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.” hükmünden kesin hesap kanunu teklifinin de önce Bütçe Komisyonunda sonra TBMM Genel Kurulunda görüşülüp karara bağlanacağı anlaşılmaktadır.

5. Vergi Ödeviyle İlgili Düzenlemeler

Devlet bütçesinin en önemli gelir kaynağı olan vergiye dair yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir tasarrufun ancak bir kanunla olabileceği (1982 AY, md. 73) yeni sistemde de korunmuştur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle vergi yükümlülüklerine ilişkin bir düzenleme yapılması mümkün değildir. Yeni sistemde mali yükümlülükler getiren, yürürlükte olanları değiştiren veya yürürlükten kaldıran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olamayacağını teyit eden başka hükümler de mevcuttur. İlk olarak 104. maddenin yeni şeklindeki “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları

²⁰ 1982 Anayasası md. 164: “Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca TBMM'ne sunulur.”

²¹ 5018 Sayılı KMYKK, md. 42: “Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur”

²² Diğer bir ifade ile Anayasada kesinhesabın TBMM'ye sunulması zorunluluğu en geç 7 ay dan 6 aya çekilmiştir.

ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.” hükmü buna engeldir.

Bunun yanında, 1982 Anayasası madde 73/4’teki “Bakanlar Kurulu” ibaresi çıkartılmış ve yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi getirilerek fıkra “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.” şekline dönüştürülmüştür (6771 Sayılı Kanun md. 16/B ile). Bu fıkra hükmü çerçevesinde parlamenter sistemde Bakanlar Kuruluna verilmiş olan, kanunla düzenlenmiş kimi mali yükümlülüklerde muafiyet, istisna ve indirim oranlarının ilgili kanunda belirlenmiş üst ve alt limitler arasında değiştirilebilme yetkisi yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir.

1982 Anayasası’nın dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin olan 167. maddesinin 2. fıkrasındaki “Bakanlar Kurulu” ibaresi çıkarılmış ve yerine “Cumhurbaşkanı” ibaresi konularak fıkra yeniden düzenlenmiştir (6771 Sayılı Kanun md. 16/B ile).²³ Bu düzenlemeyle parlamenter sistemde Bakanlar Kuruluna, özellikle dış ticaretin düzenlenmesi konusunda, vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali külfetler getirme yetkisi getirilmiştir. Ancak böyle bir yetkinin kullanılabilmesi için TBMM’nin, Bakanlar Kuruluna bir kanunla yetki vermesi esastır. Bu yetki yeni sistemde (parlamenter sistemdeki gibi) TBMM’nin Cumhurbaşkanına bir kanunla yetki vermesi durumunda kullanılabilir.

6. Sonuç

Bütçe, ülkelere göre uygulama farklılıkları gösterse de gerek parlamenter sistem gerekse başkanlık sisteminde yasamanın yürütme üzerindeki en önemli anayasal denetim araçlarından. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesi dönemde bütçenin onaylanması ve uygulamasının denetlenmesi Meclis yetkisinde olmakla beraber yeni sistemde de bu yetkiler devam etmektedir. Özellikle Kesin Hesap Kanunu ile geçmiş yıl kamu finansmanına dair yürütmenin ibrası ve Sayıştay’ın kurumların tüm gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükmüne bağlamak görevleri açısından

²³ 1982 Anayasası md. 167/2’nin yeni hali “Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Cumhurbaşkanına yetki verilebilir.” şeklindedir.

değerlendirildiğinde uygulamaya dair önemli ölçüde fark bulunmamaktadır.

Yeni sistemde denetim fonksiyonu açısından en önemli fark bütçenin onaylanmaması durumu ve geçici bütçe uygulamasındaki değişimdir. Önceki sistemde bütçenin Meclis tarafından onaylanmaması durumu örneklerle sabit olduğu üzere bir yönetim krizi haline dönüşebilmekteydi. Değişen düzenlemeler ile bütçenin onaylanmaması durumunda süre kısıtı olmaksızın uygulanabilecek bir geçici bütçenin çıkarılabilmesi ve bu da çıkmazsa geçmiş yıl bütçesinin belirli bir oranda arttırılarak uygulamaya konulabilmesi, kamu maliyesi kaynaklı oluşabilecek yönetsel siyasi krizlerin büyük ölçüde önüne geçmiştir.

Hükümet sistemindeki değişimin kamu mali yönetimi açısından olağan bir sonucu olarak bütçe sürecindeki idari teşkilatlanmanın değiştiğini ve önceden Başbakan ve Bakanlar Kurulu uhdesindeki bütçeyle ilgili süreçlerin Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki teşkilatça yürütüldüğü görülmektedir. Bu husustaki değişimin en önemli etkisi, kamu hizmetinin finansmanı anlamında görevle kaynak dağıtımının tek elden yürütülüyor olmasıdır. Eski sistemde Maliye Bakanlığında olan kaynak dağıtım yetkisinin yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde olması, kamu hizmetinin gereği olarak yönetim kademesinden verilen görevlerin yine aynı kademedeki finansmana ilişkin kararın da verilmesi sonucunu doğurur ki bu durum etkili, ekonomik, verimli ve hesap verilebilir yönetim finansmanının bir gereğidir.

Bütçe gelirleri açısından sistem değişikliğiyle önemli ölçüde uygulama farklılığı yaratan bir değişim görülmemektedir. Özellikle vergilerle ilgili mali yükümlülük getiren bir uygulamanın önceki sistemdeki gibi ancak kanunla düzenlenebileceği ilkesi korunmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte mevzuatımıza giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu hususların düzenlenemeyeceği açık ve kesin bir hüküm olarak Anayasamızda yer almaktadır.

Kaynaklar

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 2709 Sayılı 18/10/1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Eski ve Yeni Halleriyle).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Bacon, R. (2008), Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi. *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum 7-8-Ekim 2008 TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu*, Afyonkarahisar.
- Barthélemy, J. ve Duez, P. (1985), *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris: Dalloz.
- BBC. (2018), *ABD’de hükümetin resmen kapanması ne anlama geliyor?*. Erişim: 10 Nisan 2020, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671>.
- Çağan, N. (1986), Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, *Anayasa Yargısı*, C. 2, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yay.
- Çağan, N. (2008), Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü, *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum*, Afyonkarahisar.
- Deniz, N. (2007), İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi Ve Türkiye İçin Model Önerisi, *T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO GM. Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara.
- Edizdoğan, N. (2008), *Kamu Bütçesi*, 7. Baskı, Bursa: Ekin Yay.
- Erdoğan, M. (2002), *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara: Yetkin Yay.
- Gülener, S. (2016), “Başkanlık Sistemlerinde Denge Ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore”, *SETA Rapor*, <https://setav.org/assets/uploads/2016/06/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2020)
- Gönenç, L. (2015), *Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı*. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yay.
- Gözler, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2010), *Anayasa Hukukuna Giriş*, 16. Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayım Dağıtım.

- Mutluer, M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2007), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.
- Mutluer, M. K., Öner, E. ve Coşkun, A. (2015), *Sayıştay Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.
- Odyakmaz Z., Kaymak Ü. ve Ercan İ. (2011), *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, İstanbul: İkinci Sayfa Yay.
- Oksar, M. (2013), *1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, Yetkin Yay.
- Pehlivan, O. (2018), *Devlet bütçesi*, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Şencan, H. (2013), *ABD’de Hükümet Kapatma Bilgi Notu*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.
- Turhan, M. (1993), *Hükümet Sistemleri*, Ankara: Gündoğan Yay, 2. B.
- Tüğen, K. (2013), *Devlet Bütçesi*, 12. Baskı, İzmir.
- Uçum, M. (2018), *Yeni Bir Hükümet Modelinin Seçimi 23/06/2018 tarihli Türkiye’nin Gündemi Programı*. Deniz Bayramoğlu (mod.). CNNTÜRK, <https://www.youtube.com/watch?v=UueRXwLCWSk>; (Erişim Tarihi: 03.05.2020).
- Ün, L. (2020), *Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ondokuzmayıs Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Samsun.
- Yegen, B. (2020), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi*, *DEÜ SBE Der.* 22(1).
- Yılmaz H. H. ve Biçer, M. (2014), *Ekonomik Kriz Sürecinde Alınan ekonomik Tedbirlerin Meşruluğu/Kamuoyu Desteği: Yunanistan Örneği*, *Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı*, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat.
- Yokuş, S. (2010), *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yay.