

# BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİM: PARLAMENTONUN YÜRÜTMİYİ DENETLEME İŞLEVI VE PARLAMENTO ADINA YÜRÜTÜLEN SAYIŞTAY DENETİMİNİN ÖNEMİ

*CHECKS AND BALANCES IN PRESIDENTIAL SYSTEM:  
OVERSIGHT ROLE OF PARLIAMENT ON EXECUTIVE BRANCH  
AND IMPORTANCE OF AUDITS CARRIED OUT BY SUPREME AUDIT  
INSTITUTIONS ON BEHALF OF THE PARLIAMENT*

**Hacı Ömer KÖSE \***

## Öz

Erkler sisteminde iyi tasarlanmış denge ve denetim mekanizmalarının varlığı, etkin işleyen, demokratik ve istikrarlı bir yönetimin temel koşuludur. Erkların katı ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde her erk daha bağımsız, hızlı ve etkin hareket etme kabiliyetine kavuşmakta; karşılıklı denge ve denetim mekanizmaları ise sistemin daha demokratik bir yapıda sürdürülmesini güvence altına almaktadır. Yasamanın yürütme üzerindeki denetiminde en büyük destekçisi olan Sayıştaylar, tamamlayıcı denge ve denetim mekanizması olarak bu sistemde parlamento ile yakın bir ilişki içinde etkili işlevler üstlenmektedir. Etkin bir Sayıştay, kamu yönetiminin hukuk devletinin gerekleri doğrultusunda, verimli ve etkin şekilde işlemlerini sağlarken, aynı zamanda adına denetim yaptığı yasanın yürütme üzerindeki demokratik gözetimini güçlendirmektedir.

Kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte büyük ölçüde dünyadaki başkanlık sistemlerinden esinlenilerek tasarlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’de başarıya ulaşması da erkler arasındaki denge ve denetimin etkili şekilde işlemesi ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle yeni sistemde gerek TBMM’nin denetim ve gözetim kapasitesinin artırılmasında, gerekse kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan yeniden yapılanma sürecinin sağlıklı yönetilmesinde Sayıştaya önemli görevler düşmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Denge ve Denetim, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yüksek Denetim Kurumları, Sayıştay.

## ABSTRACT

The existence of well-designed check and balance mechanisms in the powers system is a main condition for an effective, democratic and stable administration. In the presidential system, which is based on the strict separation of powers, each power gains the ability to act more independently, faster and more effectively; mutual checks and balances mechanisms ensure the system is sustained in a more democratic structure. Supreme Audit Institutions (SAIs), which are the pillars of support for the oversight of legislature on the executive play

\* Doç. Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, Grup Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, Orcid: 0000-0003-3528-8596

effective roles as a complementary balance and control mechanism in a close relationship with the parliament. An effective SAI ensures both the efficient and effective functioning of the public management in line with the requirements of the rule of law and strengthens the democratic oversight of the legislature, on whose behalf it performs audits, on the executive.

The success of the presidential system in Turkey, which was mainly designed with inspirations from the presidential systems around the world, although it has unique characteristics, will be possible with the effective functioning of the checks and balances among the powers. Therefore, in the new system, the Turkish Court of Accounts has important duties both in increasing the audit and oversight capacity of the Turkish Grand National Assembly and in properly managing the restructuring process needed in public management.

**Keywords:** Checks and Balances, Presidential System, Supreme Audit Institutions (SAIs), Turkish Court of Accounts

## GİRİŞ

Başkanlık sistemi genel olarak güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir yürütme organına imkan sağlayan, aynı zamanda yasama organının kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevini daha bağımsız ve etkin şekilde yerine getirebildiği bir sistem olarak nitelenmekte ve bu yönüyle giderek artan bir ilginin odağı olmaktadır. Başkanlık sistemini ya da bu sisteme yakın hükümet modellerini tercih eden ülke sayısındaki artış, bu sistemin başarısını belirleyen yöntem ve araçlar ile temel ilke ve yaklaşımları önemli bir gündem haline getirmektedir.

Başkanlık sisteminde yasama organının üyeleri gibi yürütme organını oluşturan başkan da doğrudan halk tarafından seçilmekte; başkanın meşruiyetini parlamento yerine doğrudan halktan alması, daha güçlü bir yürütmeye imkan sağlamaktadır. Buna karşın yasama yetkisini tek başına elinde bulunduran parlamento, sahip olduğu çeşitli araçlarla yürütme üzerinde güçlü bir denetim tesis edebilmektedir. Bu özellikleri, başkanlık sistemine genel olarak daha demokratik bir nitelik kazandırmaktadır. Ancak sistemin etkili ve demokratik bir şekilde işleyişi, iyi tasarlanmış denge ve denetim mekanizmalarının varlığı ile mümkündür.

Denge ve denetim mekanizmalarının asıl işlevi, temel konulara ilişkin karar alma süreçlerinin tek erkin kontrolüne bırakılması yerine, uzlaşmaya dayalı bir sistem içerisinde halkın iradesinin daha etkili şekilde yansıtılmasını sağlamaktır. Dolayısıyla yönetimin demokratik niteliğinin güçlendirilmesinde bu mekanizmalar büyük öneme sahiptir. Erklere sert ayrılığın dayanan başkanlık

sisteminde yürütme, yasama ve yargı organlarının birbirlerini çok çeşitli araçlarla denetlemesi ve dengelemesi, sistemin demokratik niteliğini ve etkinliğini güvence altına almanın temel koşuludur.

Günümüzde siyasal sistemin daha etkin, dengeli ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasında tamamlayıcı mekanizmalar da giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Tamamlayıcı denge ve denetim mekanizmalarının başında gelen Sayıştaylar, başkanlık sistemini başarıyla uygulayan ülkelerde yasama adına önemli görevler icra etmekte; yasamanın yürütme üzerindeki denetim ve gözetim işlevi büyük ölçüde bu kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Sayıştayların yapıları ve işlevleri ile hükümet modelleri arasında doğrudan bir ilişki bulunmamakla birlikte, başkanlık sistemine sahip gelişmiş ülkelerde bu kurumların parlamento ile yakın bir çalışma ilişkisi içinde etkin roller üstlendiği bilinmektedir. Parlamentolar Sayıştay raporları aracılığıyla bütçe ve uygulama sonuçları üzerinden yürütmeyle etkili şekilde denetleyebilmekte; bu raporlar aynı zamanda kamu idarelerinin güçlendirilmesi, verimlilik ve etkinliklerinin artırılması, saydam ve hesap verebilir kılınmalarına yönelik çalışmalarda da parlamentolara önemli bir dayanak teşkil etmektedir. Ancak Sayıştayın yeterli kapasite ve yetkiye sahip olmadığı ya da parlamentoya etkili raporlama yapmadığı ülkelerde parlamentonun bütçe üzerindeki denetimi de zayıf kalmaktadır.

Sistem değişikliği ile birlikte erkler arasında dengenin tesis edilmesi, denge ve denetim mekanizmalarının etkin işletilmesi gibi konular Türkiye'nin de gündeminde önemli yer tutmaya başlamıştır. Yasama ve yürütmenin daha keskin şekilde ayrışması karşısında özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin denge ve denetim işlevini gereği gibi ifa edebilmesi için kapasitesini güçlendirmesi; bunun için de bağımsız kamu idarelerinden, özellikle de kendisi adına denetim ve inceleme yapmak ve sonuçlarını kendisine raporlamakla yükümlü bulunan Sayıştaydan daha etkin yararlanması gerektiği açıktır. Yeni dönemde görev ve sorumlulukları artan Sayıştayın erkler dengesinin tesisi ve yürütmenin kontrol ve gözetiminin güçlendirilmesinde TBMM'nin en yakın destekçisi olması beklenmektedir.

Başkanlık sisteminin daha güçlü, dinamik ve demokratik bir yönetime imkan sağlayan özellikleri ile başarısını artıran koşul ve mekanizmalara odaklanan bu çalışmada öncelikle başkanlık sistemi ve bu sistemde erkler dengesinin önemi üzerinde kısaca durulmuş; sistemin başarısında kilit rol oynayan denge

ve denetim mekanizmaları ana hatlarıyla ele alınmıştır. Ardından başkanlık sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak Sayıştayların rolü ve parlamentoya katkıları daha ayrıntılı incelenmiştir. Son olarak başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmış bir modeli olan Cumhurbaşkanlığı sisteminde Türk Sayıştay'ının artan sorumlulukları ve bu sorumlulukların gereği gibi ifa edilebilmesi için ihtiyaç duyulan dönüşüm üzerinde durulmuştur.

## 1. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE ERKLER DENGESİ

Tarihsel süreçte gerek parlamenter sistem gerekse başkanlık sistemi, devletin daha demokratik bir yapı ve işleyişe kavuşturulması arayışlarının bir ürünü olarak geliştirilmiş ve birbirlerine alternatif modeller olarak farklı ülkelerde hayata geçirilmiştir. Özü itibarıyla her iki sistem de devleti daha etkin ve hesap verebilir kılma amacına odaklanmış; ancak bu amacı gerçekleştirecek yöntem ve mekanizmalar konusunda farklılaşmıştır. Bu farklılaşma, temelde erkler sisteminin işleyişine ilişkindir.

Erkler sistemi, devlet iktidarının hukuki anlamdaki işlevlerinin aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesini (Özbudun, 2008: 183) ve bunlar arasında bir denge kurulmasını öngörmektedir. Erkler dengesi, hiçbir erkin diğerini baskılayacak düzeyde bir güce sahip olmamasını (Posner, 2016: 1678) gerektirmektedir. Bu nedenle iktidarın yetkilerini sınırlandıran ve dengeli şekilde dağıtan mekanizmalar da erkler ayrılığı uygulamaları olarak kabul edilmektedir (Duverger, 1999: 59). Bu mekanizmaların temel amacı ise erklerin birbirini dengelemesi suretiyle gücün kötüye kullanılmasını önlemektir.

Yasama ile yürütmenin fiilen tek elde toplanmasına imkan veren parlamenter sistemde erklerin birbirini kontrol edip dengeleyebilmeleri genellikle güç olmaktadır. Buna karşın erklerin birbirine muhtaç olduğu başkanlık sisteminde ise gücün tek elde toplanması pek fazla söz konusu olamamaktadır. Hem yasama organının, hem de yürütmenin başı olan başkanın halkın genel oyu ile seçilmesinin sağladığı çifte meşruiyet, başkanlık sisteminin demokratik niteliğini güçlendirmektedir. Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip olmaması (Yazıcı, 2011: 37) ve aralarında karşılıklı bağımlılık olması, her iki erki uzlaşmaya mecbur kılar.

Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve görev süresinin sabit olması, daha istikrarlı ve etkin bir yönetime olanak sağlarken, yürütme iktidarını

doğrudan belirleyen halkın hesap sorma olanağı da artmaktadır. Başkan daha fazla inisiyatif ve daha hızlı karar alabilmekte; parlamento üyeleri de hükümetin sürekliliği ve siyasal istikrar konusunda endişe taşımadan daha özgür ve vicdani hareket etme imkanına (Tunçkaşık, 2017: 6-7) sahip olmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme arasındaki etkileşim, daha rasyonel bir zeminde ve kamu yararı doğrultusunda şekillenebilmektedir.

Başkanlık sistemindeki katı erkler ayrılığı, yasamanın yürütmeden daha bağımsız olarak kendi dinamikleri ile hareket etmesine olanak tanımaktadır (Güler, 2008: 306). Örneğin ABD’de Kongre çok aktif olup, hükümetin önermelerini kabul eden ya da değiştiren bir organ değil, siyaset belirleyen, kanun yapma tekeli elinde bulunduran, alternatif politikalar geliştirme kabiliyetine sahip bir parlamento (Durgun, 2005: 139) olarak işlev görmektedir.

Seçilmiş başkanı ve yasama meclisinin işlemlerini denetleyen yargı da başkanlık sisteminde önemli işlevlere sahiptir. Esasen yargının görev ve yetki sahasını, dolayısıyla gücünün sınırlarını ve etkinliğini yasalarla parlamentonun belirlemesi, bütçesinin başkan ve parlamentonun kontrolünde olması, yargıyı diğer iki erk karşısında hassas bir konuma getirmekte; yasama ve yürütmenin etkisi belirleyici olmaktadır (Jacobi, 2006: 260, 261). Yargı siyasal bir organ olmadığından, başkanlık sistemi açısından asıl önemli olan yasama ile yürütmenin ayrılığıdır (Erdoğan, 2016: 7). Ancak yasaların Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olması, yürütmenin eylem ve işlemlerinin yargıya tabi olması gibi gerçekler, yargıyı erkler dengesinin etkili bir aktörü haline getirmektedir.

Başkanlık sisteminde erkler arasında dengenin sağlanması hassas bir konu olup, uygulamada her zaman ideal bir dengeden söz etmek mümkün olmamaktadır. Sistemin başarısı, katı erkler ayrılığının çatışmayı değil, uzlaşma kültürü çerçevesinde yakın bir ilişki ve işbirliğini egemen kılmasına bağlıdır. Ancak erklerin katı ayrılığının uygulamada erkler arası etkileşimi zayıflatması ya da tersine çatışmacı bir ilişkiye zemin hazırlaması da söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütmenin keskin ayrılığı, bu organlar arasında oluşabilecek çatışmaları çözüme kavuşturacak mekanizmaların önemini artırmaktadır. Zira bu sistemde ne başkan kendisiyle çatışan meclisi feshedebilir, ne de meclis başkanın görevine güvensizlik oyu ya da başka bir yöntemle son verebilir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan bu erkler uzlaşmadan ziyade çatışma eğilimine girdiği takdirde istikrarsızlık kaçınılmaz olabilmekte, bu da demokrasi dışı arayışların önünü açabilmektedir. Nitekim başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika

ülkelerinde başkanlar zaman zaman yasama organını devre dışı bırakarak ülkeyi kanun gücündeki kararnamelerle yönetmiş; bazen de yasama ve yürütme arasındaki çatışmalar askeri müdahalelerin ve uzun süreli otoriter yönetimlerin yolunu açabilmiştir (Özbudun 2015: 3, 10).

Bu tür örnekler, hükümet sistemlerinin demokratikliğine ilişkin karşılaştırmalarda birbirinden farklı değerlendirmelere yol açmaktadır. Esasen dünyada birbirinden farklı, kendi tarihi, sosyolojik ve siyasal koşullarının ürünü olan başkanlık sistemleri mevcuttur. Dolayısıyla tek bir başkanlık sisteminden söz etmek ve parlamenter sistemle kıyaslayarak hangisinin daha demokratik olduğu konusunda sağlıklı sonuçlara ulaşmak mümkün görünmemektedir. Başta Latin Amerika olmak üzere başkanlık sistemine sahip kimi ülkelerde görülen, başkanın görev süresinin kesintiye uğratılması ya da yasamanın büyük ölçüde başkan tarafından yönlendirilmesi gibi uygulamalar, ABD örneği dışında sistemin demokratik niteliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Aslında Latin Amerika başkanlık sistemlerinin, ya seçilen başkanların parlamentodaki baskın çoğunluğu kolaylıkla yönlendirebilmesi, ya da çoklu koalisyonlar tarafından seçilen başkanların parlamento karşısında zayıf ve sürekli çatışan bir konumda bulunması nedeniyle daha çok "parlamenterleştirilen başkanlık sistemi"ne dönüştüğü veya parlamentarizmin unsurlarının başkanlık sistemine entegre edildiği (Centellas, 2008) de ileri sürülebilmektedir.

## **2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENG VE DENETİM MEKANİZMALARI**

Erklerin katı ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde her erk daha bağımsız, hızlı ve etkin hareket etme kabiliyetine sahiptir. Ancak sistemin etkinliği ve demokratik niteliği, erkler arasında karşılıklı denge ve denetimi sağlayacak mekanizmalarla güvence altına alınabilmektedir. Bu mekanizmaların temel amacı, erkler arasında koordinasyon, işbirliği ve uzlaşmayı temin ederek devlet yönetiminde kriz ya da istikrarsızlıkları ortadan kaldırmaktır. Özellikle hem devlet hem de hükümetin başı olan, doğrudan halk tarafından seçilmesi dolayısıyla güçlü bir meşruiyet kazanan ve çok geniş yetkileri olan başkanın etkili mekanizmalarla denetlenmesi ve dengelenmesi, başkanlık sisteminde gücün tek kişide toplanması ve yönetimin kişiselleşmesi tehlikesini (Karatepe, 2013: 226) gidermenin de en etkili yoludur.

Yasama organının yürütme karşısında sahip olduğu en güçlü denge ve denetim aracı, yasama işlevinin kendisidir. Zira hukuk düzeninin kurallarını ve çerçevesini çizen yasalar, aynı zamanda yürütme organının yükümlülüklerini, sınırlarını ve sorumluluklarını da belirler. Başkanlık sisteminde yürütme organının bütçe dışında yasa yapım sürecine etkisi oldukça sınırlıdır. Yasama organı, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısını aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme yetkisine sahip olup, bütçe dışındaki yasa tekliflerini ise doğrudan kendisi hazırlamaktadır. Başkanın yasa teklifi sunma yetkisinin bulunduğu Arjantin, Şili, Brezilya gibi sınırlı sayıdaki örnekler dışında, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde yürütmenin yasama sürecine etkisi yok denecek düzeydedir.

Buna karşın başkanın yürütme erkini tek başına kullanırken sahip olduğu güçlü yetkilere ilave olarak, yasaları veto etme ve kararname çıkarma gibi iki önemli yetkisi vardır. Başkan yasama organının kabul ettiği bir yasayı kısmen ya da tümüyle veto edebilmekte, yasamanın veto edilerek geri gönderilen bir yasayı tekrar kabul ederek başkan tarafından yayımlanmasını sağlaması pek kolay olmamaktadır. Bazı ülkelerde (ABD, Arjantin gibi) başkanın veto ettiği bir yasa, kongrenin üçte iki oy çokluğuyla aşılabılırken, bazılarında (örneğin Brezilya) salt çoğunlukla veto aşılabilmekte ve yasa yürürlüğe girebilmektedir. Özellikle üçte iki oy çoğunluğunu sağlamak oldukça güç olduğundan, Başkan istemediği kanunları engelleyerek parlamentonun iradesini etkisiz kılabilir. Bu durum yasama organının da başkan ile uzlaşmasını; dolayısıyla her iki erkin uyumlu, dengeli ve işbirliğini esas alan bir yaklaşımla hareket etmesini zorunlu kılar.

Başkanın en önemli yetkilerinden biri, kararnameler yoluyla düzenleme yapma yetkisidir. Özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinin çoğunda yürütmenin güçlü kararname yetkilerine sahip olduğu bilinmektedir. Ancak birçok ülkede başkanın düzenleyici işlem konusunda kararname yetkisi yasamanın iznine bağlı kılınmış ya da çeşitli sınırlandırmalara tabi tutulmuştur. Yaygın uygulama, başkanın kararname çıkarma yetkisinin yürütmeye ilişkin idari düzenlemelerle sınırlandırılmasıdır. Arjantin, Brezilya ve Kolombiya'da ise başkanın çıkardığı kararname geçicidir. Hemen yürürlüğe girmekle birlikte meclisin onayına tabidir. Ekvator'da başkanın acil konularla sınırlı olarak çıkarabildiği kararname; Kongre 15 gün hareketsiz kaldığı takdirde kanunlaşmaktadır. ABD'de kararname için kongrenin izni gerekmemekte; ancak kongre kararnamenin düzenlediği hususta yasal düzenleme yaparak, başkanın kararnamesini etkisiz kılabilir. Türkiye'de de sistem, bu hususta ABD ile benzer şekilde tasarlanmıştır.

Yasama ve yürütme arasında son derece etkili bir denge ve denetim aracı olarak işlev gören (Eren ve Akıncı, 2018: 65) bütçe, başkanlık sisteminde özel bir önem kazanmaktadır. Parlamenter sistemde bütçe, parlamentoda çoğunluğu bulunan hükümet tarafından sunulmakta ve sunulan bütçenin siyasal istikrarsızlık dönemleri dışında onaylanmaması pek söz konusu olmamaktadır. Çünkü yürütme yasamadan doğmakta ve yasama siyasal nedenlerle yürütme desteklemek zorundadır. İktidar partisi üyelerinin bütçeye karşı oy kullanması, kendi hükümetinin düşmesi ile sonuçlanabileceğinden, parti disiplini çok büyük önem kazanmakta, seçmenden ziyade parti liderine bağlılık ön plana çıkmaktadır (Posner ve Park, 2007: 4). Bu koşullarda bütçenin rolü sınırlanmakta, mahiyeti itibarıyla bütçe kamu gelirlerini ve bu gelirlerin kamu kurum ve hizmetlerine nasıl dağıtılacağını göstermekten ibaret kalmaktadır.

Başkanlık sisteminde ise yürütme ve yasananın iç içe geçmesi söz konusu olmayıp, yürütmeye doğrudan halk meşruiyetine dayalı olarak politika belirleme ve düzenleyici işlem yapma yetkileri tanındığından, bütçe, yasananın yürütme üzerinde bir tür denetim aracına dönüşmektedir. Zira bütçe, başkanın yeni politikaları için gerekli mali kaynakların onaylanması, dolayısıyla başkanın politikalarına yasama tarafından onay verilmesi anlamına gelmektedir (Alkan, 2017: 5). Başkan tarafından hazırlanıp sunulduktan sonra yasama bütçe üzerinde basit çoğunlukla istediği değişiklikleri yapmakta, dolayısıyla başkanın bütçesi olmaktan çıkıp bir tür yasama bütçesine dönüşmektedir.

Parlamentonun bütçeye onay vermemesi ya da değiştirerek onayladığı bütçe kanununun Başkan tarafından veto edilmesi durumunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde zorluklar yaşanabilmekte ve sistemin kilitlenmesi kaçınılmaz olabilmektedir. ABD’de Temsilciler Meclisinin bütçeyi onaylamaması durumunda hükümet harcama yapamamakta, federal hizmetleri askıya almak zorunda kalmaktadır. (Örneğin 1995 yılında ABD Başkanı Clinton, bütçe tasarısının önemli ölçüde değiştirilerek onaylanması üzerine bütçe kanununu veto etmiş; bu nedenle binlerce federal görevlinin maaşları ödenememiştir. 2018 sonlarında da Başkan Trump’ın Meksika sınırına duvar örmek için istediği ödeneğin onaylanmaması nedeniyle hükümet 35 gün kapalı kalmıştır.) Temsilciler Meclisi, Anayasa ile münhasıran kendisine verilen bütçe hakkını etkili şekilde kullanarak, hükümeti bazı politikalarını revize etmek zorunda bırakmaktadır.

Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanlığı sistemi ise, bütçe konusunda yasama ile yürütme arasındaki bir anlaşmazlığın yol açabileceği kilitlenmeyi önleyecek, aynı



zamanda yasamanın bütçeyi bir denetim aracı olarak kullanmasını sağlayacak bir tasarıma sahiptir. Anayasanın 161. maddesindeki düzenleme, bütçenin onaylanmaması durumunda öncelikle Cumhurbaşkanına meclisin önerileri doğrultusunda bütçeyi revize etme imkanı tanımakta, buna rağmen uzlaşma sağlanamazsa, bir önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre revize edilerek yürürlüğe girmesini mümkün kılmaktadır. Bir başka ifade ile mevcut kamu hizmetlerinin bütçe konusunda yaşanan anlaşmazlık nedeniyle aksamaması için, Meclisin önceden onayladığı bütçe uygulamaya konulmaktadır. Buna karşılık Cumhurbaşkanının yeni politikalarının gerektirdiği konularda, yasamanın denetim yetkisi korunmaktadır. Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği mali talepleri hususunda Meclisi ikna etmek zorundadır (Alkan, 2017: 5).

Başkanlık sisteminde erkler arasında denge ve denetimi tesis edecek araçların başında gelen bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde ise denge ve denetim işlevine katkı sağlayacak bağımsız kamu idarelerinin rolü ön plana çıkmaktadır. Bütçe aracılığıyla yürütmeye verilen yetkinin amacına, hukuka ve iyi yönetim ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesinde parlamentoların en önemli yardımcısı, yüksek denetim kurumları olarak da bilinen Sayıştaylardır. Parlamento adına tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve her tür kamu kaynağını denetlemekle görevli olan Sayıştaylar, saydam, demokratik ve hesap verebilir bir yönetimin ve erkler arasında dengenin tesis edilmesinde önemli roller üstlenir.

Başkanlık sisteminde, başkanın üst düzey görevlere yaptığı atamaların ya da diğer ülkelerle yaptığı uluslararası antlaşmaların parlamentonun onayına tabi olması gibi mekanizmalar da denge ve denetimin sağlanmasında önemli rol oynar. Zira başkan, yapılacak denetime takılmamak için bu tür karar ya da işlemlerinde yasama üyelerinin eğilimlerini dikkate almak zorunda kalır.

Yasama organı, yürütmenin icraatlarını araştırma komisyonları kurmak suretiyle denetleyebilmektedir. Bu komisyonların araştırmaları zaman zaman etkili sonuçlar doğurabilmekte; yayınladıkları raporlar kamuoyundaki itibarını etkileyebildiğinden, başkan daha dikkatli davranmaya zorlanmaktadır (Karatepe, 2013: 228).

Yaygın olarak kullanılan bir araç olmamakla birlikte, etkisi itibariyle en kritik denge ve denetim araçlarının başında gelen suçlama (impeachment), başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturması olup, aynı zamanda görevden azledilmesiyle de sonuçlanabilmektedir. Başkanın

parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte, cezai sorumluluk gerektiren hususlarda suçlanması ve yargılanması, yasama meclisinin görevidir. ABD uygulamasında Temsilciler Meclisi suçlama, Senato da görevden alma yetkisine sahiptir. Senato, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla Başkanın azline karar verebilmekte ise de sınırlı olarak işletilen bu yöntemle günümüze dek azledilen herhangi bir başkan bulunmamaktadır.

Yargısal süreçler de denge ve denetimin önemli bir halkasını oluşturur. Yürütmenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması, hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir gereğidir ve yürütmenin yasama organının belirlediği çerçevede hareket etmesinin en etkili aracıdır. Yürütme ile yasama arasındaki uyumsuzlukların çözüm mercii de yargı organıdır. Örneğin ABD’de Başkan ile Kongre arasında bir uyumsuzluk olması durumunda, Federal Yüksek Mahkeme bu uyumsuzlukları çözüme kavuşturmaktadır.

Başkanlık sisteminin kendi doğasında var olan, yasama ve yürütmenin görev sürelerinin sabit olması ve bir erkin diğerini feshedememesi ya da süresini değiştirememesi, bir erkte görevli olanların başka bir erkte görev alamaması gibi özellikler de denge ve denetimi sağlayan araçlardandır.

### **3. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE TAMAMLAYICI BİR DENGE VE DENETİM MEKANİZMASI OLARAK SAYIŞTAYIN ROLÜ**

Temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olması asıl olup, bunun bir gereği olarak yürütme, halkın temsilcisi olan parlamentoya hesap vermekle yükümlüdür. Başkanlık sisteminde yürütmenin yasama karşısında genel olarak siyasi sorumluluğu bulunmamakla birlikte, yasama organı düzenleyici işlevi ve özellikle bütçe aracılığıyla yürütmeyi denetleme yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Bütçe kanunları ile verdiği gelir elde etme ve harcama yetkisinin uygulama sonuçlarını ve bu yetki kapsamında yürütülen faaliyet ve programların performansını değerlendirme görevi parlamentoya aittir.

Yürütmeyi temsil eden Başkan, kendisine bağlı çok geniş bir örgüte, uzmanlara ve bilgi kaynaklarına dayanarak, geniş bir alanda politika geliştirme ve güçlü araçlarla bunları uygulamaya geçirme kapasitesine sahiptir. Yasama erkinin de çok önemli işlevlerini etkin şekilde ifa edebilmesi için benzer bir kapasiteye sahip olması gerekir. Parlamentonun işlevsel kapasitesini güçlendirecek aygıtların başında ise, hemen her ülkede anayasal sistemin temel unsurlarından biri olarak

güçlü yetkilerle donatılan Sayıştaylar gelmektedir. Parlamento adına yaptığı bağımsız denetimler sonucunda sunduğu güncel, gerçek ve objektif bilgi ile bu kurumlara önemli katkılar sağlayan Sayıştaylar, erkler sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak kritik roller üstlenir.

Uzmanlaşmış kurumlar olarak Sayıştayların parlamentoya yeterli destek sunmaması, medya ve baskı grupları gibi dış aktörlerin objektifliği ve isabetliliği tartışmalı yönlendirmelerine meydan verecektir. Bu da toplumun genel yararının ön planda tutulması, yasamanın toplumun gerçek ihtiyaçlarına, yönetimde sürekliliğe ve sürdürülebilirliğe odaklanmasını zayıflatabilecektir.

Başkanlık sisteminin kurgusu ve işleyişi açısından ülkeler arasında var olan bariz farklılıklar Sayıştaylar için de geçerli olup, başkanlık sistemine özgü bir Sayıştay modelinden söz etmek mümkün değildir. Sayıştaylar genel olarak hükümet sistemlerine göre değil, daha çok kendi yönetsel yapıları, yetkileri ve işleyişleri (kurul şeklinde ya da monokratik yapıya sahip olmaları, Anglo-sakson ya da Kıta Avrupası modeline göre şekillenmiş olmaları, yargı yetkisinin olup olmaması vb.) esas alınarak sınıflandırılmaktadır. Ancak başlıca uygulama örnekleri incelendiğinde, başkanlık sistemine sahip gelişmiş ülkelerde bu kurumların özellikle parlamento ile ilişkilerinde daha dinamik ve etkileşimli bir yapıya sahip oldukları görülmektedir.

Parlamentar sistemde yasama denetiminin siyasal ağırlıklı içeriği, siyasal niteliği ön planda olmadığı için Sayıştay raporlarının zamanla etkisiz kalmasına yol açmıştır. Sayıştaylar daha çok yargı yetkisine ağırlık verme ya da kendi iç dinamikleri aracılığıyla sonuca ulaştırabildikleri faaliyetlere yönelme eğilimine girmişlerdir. Oysa uluslararası denetim standartlarında da vurgulandığı üzere, parlamento adına yürütülen Sayıştay denetimleri kendi içerisinde sonuçlanan bir işlev olmayıp, parlamento tarafından sonuca bağlanması önem taşımaktadır.

Başkanlık sistemine sahip her ülkede Sayıştayın benzer kapasite ya da etki gücüne sahip olmadığını da belirtmek gerekir. ABD’de Sayıştay “Kongre’nin Gözetim Gücü” sıfatıyla en yakın yardımcısı gibi hareket ederken, özellikle yürütmenin çok güçlü olduğu Arjantin ve benzeri ülkelerde, bütçe uygulamalarını izlemede parlamento yardımcı olması gereken Sayıştay, bu denetim ve gözetimi yapmak için gerekli kurumsal güce ve özerkliğe ulaşamamıştır (Rose-Ackerman vd., 2011: 279). Genel olarak başkanlık sisteminin başarılı uygulamalarında Sayıştay ile parlamento arasında güçlü bir ilişki söz konusudur.

## 4. DENGELER VE DENETİM İŞLEMLERİ BAĞLAMINDA SAYIŞTAYIN PARLAMENTOYA KATKILARI

Erklerden herhangi birisi ile doğrudan organik bir bağı olmayan, hem yasama hem de yürütmeye katkı sunarken aynı zamanda birçok ülkede yargısal yetkileri de olan Sayıştaylar, erkler sisteminde bir denge unsuru olarak, sistemin etkin işleyişinde önemli işlevler üstlenir (Köse, 2001). Güçlü bir demokrasinin tesisi ve sürdürülmesinde önemli rol oynayan bu kurumlar, parlamentoyu destekleme ve parlamentonun yürütme üzerindeki denetim ve gözetim faaliyetlerine katkı sunma işlevini başlıca şu alanlarda ifa etmektedir:

### 4.1. Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkili Kullanması

Erkler sisteminde yasama ve yürütme arasında denge ve denetimi sağlayan en etkili araçların başında bütçe gelmektedir. Bütçe hakkı demokrasi mücadelesinin bir ürünü olup, genel olarak vergi alınması, kamu gelirleri ile birlikte kamu harcamalarının karara bağlanması ve bütçenin onaylanmasına ilişkin yetkilerin halkın temsilcisi olan parlamentoda toplanmasını ifade eder. Bütçe hakkı, bütçenin uygulanmasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini (Bağlı, 2012: 51) de kapsar.

Parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim sorumluluğu, bütçenin planlamasından uygulanması ve sonuçlandırılmasına kadar tüm süreçlerinde parlamentonun etkin ve yeterli düzeyde bilgilendirilmesini zorunlu kılar. Etkin ve yeterli bir bilgilendirme ise mali saydamlığın tam anlamıyla tesis edilmesi ve iyi işleyen bir hesap verme sisteminin kurulması ile mümkündür (Bağlı, 2012: 65-66). Bu sistemin en etkili unsurunu ise parlamento adına denetim yapmakla görevli Sayıştaylar oluşturmaktadır.

Parlamentonun her mali yıl için ayrı ayrı yürütmeye devrettiği harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin uygulama sonuçları kesin hesap kanunu ile ortaya konulmaktadır. Kesin hesap kanunu, yürütme organına bütçe ile verilen yetkilerin amacına uygun, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde, verimli ve etkin kullanıldığının parlamento tarafından onaylanması ve aklanması anlamına gelmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 484). Hükümet tarafından sunulan kesin hesap kanunlarının kabul veya reddi ise, genellikle Sayıştay tarafından parlamentoya sunulan ve bir yıllık bütçe uygulama sonuçlarını değerlendiren genel uygunluk (ya da uygunsuzluk) bildirimlerine dayalı olarak karara bağlanmaktadır.

Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama iktidarının belirgin şekilde ayrışması, gerek bütçe kanunu aracılığıyla harcama yetkisinin tanınmasında, gerekse kesin hesap kanunu ile bütçe uygulama sonuçlarının ve dolayısıyla hükümetin bir yıllık hesabının ibra edilmesinde parlamentonun yetki ve sorumluluklarını artırmaktadır. Bu, aynı zamanda Sayıştayların bütçe hakkının gereği gibi kullanılmasında parlamentoya yaptığı katkının da önemini artırmaktadır.

ABD uygulamasında bütçenin rolü bu açıdan oldukça belirgin olup, Kongrenin başkana karşı sahip olduğu en önemli silahlarının başında bütçe gelmektedir. Kongrenin bu alandaki gücü ise, Sayıştayın sunduğu güncel, güvenilir ve nitelikli bilgilerden ve yakın desteğinden gelmektedir. Buna mukabil Arjantin ve Şili gibi ülkelerde parlamentonun bütçe süreçleri üzerindeki denetimleri, Sayıştayın yeterli güç ve yetkiye sahip olmaması nedeniyle zayıf kalmaktadır.

#### **4.2. Yürütmenin Performansının Değerlendirilmesi**

Parlamentonun en önemli işlevi, devletin tüm organları ile halka en iyi şekilde hizmet sunmasını sağlayacak yasal çerçeveyi oluşturmaktır. Bunun yanında hükümetin plan, proje ve programları ile uygulama sonuçlarını izlemek de parlamentonun öncelikli bir görevidir. Bu görevin ifasında da Sayıştaylar en büyük katkısı sunar.

Sayıştaylar, özellikle performans denetimleri aracılığıyla hükümetin plan, program ve projelerinin ya da belirli faaliyet alanlarının, kurumsal yapıların ve yönetim süreçlerinin performansını değerlendirir ve sonuçlarını parlamentoya raporlar. Bu denetimler, genel olarak kamu kaynaklarının ulusal hedefler ve toplumun çıkarları doğrultusunda kullanılmasına, kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir şekilde gerçekleşmesine, ekonomik kalkınmanın daha sağlıklı, yaygın ve sürdürülebilir kılınmasına katkı sağlar (Köse, 2013: 41).

Bu denetim yaklaşımının tarihi, ABD Sayıştayının İkinci Dünya Savaşı sırasında aşırı büyüyen kamu maliyesini klasik yöntemlerle denetleyemeyeceğini görüp, 1950'lerde Kongre'nin de desteğiyle sistem denetimine yönelmesi, 1960'lı yıllarda ise bu alandaki ilk örnekleri ortaya koymasıyla başlar. Sayıştay, Kongre'nin talebi ile 1967'de Başkan Johnson'ın Büyük Toplum (Great Society) programlarını incelemiş (Kamarck, 2016: 11), yoksulluk programları hakkında kapsamlı bir rapor hazırlamış ve sonraki yıllarda bu tür örnekleri artırmıştır. 2000'li yılların başlarında ise 21. yüzyılda ABD'yi bekleyen tehditler, riskler ve fırsatlar hakkında bir dizi

kapsamlı rapor hazırlayarak Kongreye ve kamuoyuna sunmuştur. Yakın geçmişte görevi devralan Başkan D. Trump'ın Beyaz Sarayda gerçekleştirdiği dönüşüm de, Kongre'nin talebi üzerine Sayıştay tarafından incelenip raporlanmıştır. Sayıştayın denetim alanı yasal olarak sınırlandırılmamış olup, oldukça geniş bir alanda (yeni bilgi üretimi, yenilik ve girişimcilik, sınır güvenliği, öğretmen kalitesi, cinsel şiddet verileri, yurtdışında yürütülen askeri müdahaleler, diğer ülkelere uygulanan yaptırımlar...) ve çok farklı nitelikteki raporları ile yürütmenin performansı hakkında Kongre'yi bilgilendirmektedir (rapor sayısı 2016 yılında 697 olup % 95'i Kongrenin talebi üzerine hazırlanmıştır).

### **4.3. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reform İhtiyacının Tespiti**

Başkanlık sisteminin doğası gereği esnek, dinamik, yenilikçi, girişimci ve sürekli gelişmeye odaklı bir yönetim anlayışına daha fazla fırsat tanıdığı; sistemin başarısının da büyük ölçüde bu tür özelliklerinden kaynaklandığı bilinmektedir. Başkanlık sistemine geçtikten sonra yaptığı kapsamlı reformlarla kalkınma hızını belirgin şekilde artıran birçok ülkenin bugün G20 arasında yer alması, bunun bir göstergesidir. Bu nedenle kamu yönetiminin söz konusu özellikler çerçevesinde dizayn edilmesi, sürekli geliştirilmesi ve bu amaçla reform ihtiyacının sağlıklı tespit edilmesi önem taşımaktadır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde parlamentolar, kamu idarelerinin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin yanı sıra performansının da geliştirilmesi konusunda daha duyarlı hareket etmektedir. Yürütmenin faaliyetleri değerlendirilirken kullanılan ölçütler, geleneksel hukuka uygunluk ölçütünden oldukça farklılaşmıştır. Pek çok parlamento yürütmenin faaliyetlerinin gözetim ve kontrolünde, mali öngörü ve paranın yerinde kullanımı, sürdürülebilirlik ve sosyal eşitlik ilkelerini daha çok dikkate alan adımlar atmıştır (SIGMA, 2016: 10). Aynı zamanda yürütmenin performansını değerlendirmek ve gözetim fonksiyonunu icra etmek için parlamentoların özel görevli komisyonlar oluşturduğu bilinmektedir. Bu yöndeki gelişmeler, Sayıştayların performans odaklı ve sistem bazlı denetimlerine dayalı katkılarının önemini artırmaktadır.

Gelişmiş ülke uygulamalarında Sayıştaylar, kamu yönetiminin temel sistemik zaaflarına odaklanarak, bulgu ve önerileri aracılığıyla değişim ihtiyacını ve geliştirilmesi gereken alanları ortaya koymakta ve yöneticileri değişim için cesaretlendirerek daha dinamik, esnek ve sürekli gelişmeye odaklı bir anlayışın

hayata geçirilmesinde etkili rol oynamaktadır. Örneğin stratejik amaçlarından birini, “ulusal sorunlarla mücadele için Federal Yönetimin dönüşümüne yardım etmek” şeklinde tanımlayan ABD Sayıştayı, 1990 yılında hazırladığı “Yüksek Risk Listesi” başlıklı raporunu her iki yılda bir güncelleyerek, israf, yozlaşma, dolandırıcılık, istismar ve kötü yönetim açısından duyarlı ya da dönüşüm ihtiyacı olan federal programlar ve faaliyet alanlarını incelemekte, kalıcı çözüm için öneriler getirmektedir. 1990’dan sonra söz konusu risk listesinde yer alan kurumlardan sadece 1/3’ünün listeden çıkmış olması, Kongre’nin, yürütmenin teşhis edilen zaafalarına etkin ve zamanlı tepki veremediği (Cook, 2015) şeklindeki eleştirileri beraberinde getirmektedir. 2017 yılında hazırlanan, ABD Temsilciler Meclisinin sandalye dağılımını da etkileyecek olan 2020 nüfus sayımının daha uygun maliyetli olarak tasarlanıp uygulanması için 30 öneri içeren rapor bir diğer örnektir. Ayrıca ABD Sayıştayının suçun azaltılması, vergi sisteminin modernizasyonu, yönetimde verimlilik ve etkinliğin artırılması gibi konularda sıkça rapor sunduğu bilinmektedir.

Demokratik yönetişimin dinamikleri arasında önemli yer tutan bu kurumlar sadece kamu kurumlarını geliştirmekle kalmaz, aynı zamanda vatandaşı da, sunduğu bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgi ile donatarak (Pettersson; 2013: 11-12) güçlü kılar. Ancak Sayıştayların temel muhatabı, adına denetim yaptıkları parlamentodur. Parlamento üyelerinin sorunların temelinde yatan etkenleri ve muhtemel çözümlerini tüm yönleriyle değerlendirebilmeleri her zaman mümkün olamamaktadır. Sahip oldukları kaynaklar, ulaşabildikleri veriler ve analiz kapasitesi sınırlı kalabilmektedir. Bu nedenle Sayıştay tarafından sunulacak bağımsız, yetkin, güncel ve kapsamlı bilginin değeri ölçülemez. Sayıştay raporları aracılığıyla doğru politikaların, etkili çözümlerin ve sürdürülebilir yaklaşımların hayata geçirilmesinde yürütmeyi yönlendirebilen bir parlamento, daha etkili bir denge ve denetim işlevi görebilmektedir.

Sayıştayların ulusal ölçekte yetinmeyerek uluslararası sistemden kaynaklanan risk ve fırsatlara dikkat çeken ya da geleceğin şekillenmesinde etkili unsurlara odaklanan raporlar hazırlaması, yasama organına daha da geniş bir perspektif kazandırabilmektedir. ABD Sayıştayının “Uluslararası İnanç Özgürlüğü”, “Uluslararası İnsan Trafikçisi”, “Vahşi Yaşam Trafikçisi” (bu raporda küresel düzeyde yıllık hacmi 7 milyar dolara ulaşan yasadışı vahşi doğadaki canlıların ve ürünlerinin ticareti ile mücadele konusu ele alınmıştır) ve daha birçok konuda Kongre’ye sunduğu raporlar buna örnektir. Başkanlık sistemine sahip

ülkelerden Brezilya, Azerbaycan ve Güney Kore’de Sayıştayın milletvekillerinin ayırabilecekleri zamanı da dikkate alarak, belirli sorun alanlarına ilişkin 1,5-2 sayfalık çok kısa ve oldukça özlü değerlendirmeler içeren raporlar sunmaları da, yasama meclisinin yürütme üzerindeki denge ve denetim işlevini destekleyen uygulama örnekleri arasında sayılabilir.

#### **4.4. Kamu Yönetiminin Demokratik Niteliğinin Güçlendirilmesine Katkı**

Parlamentonun asli misyonu, yönetimin halk adına ve halk için olmasını güvence altına almaktır. Halk adına yürütmeyi denetlemekle parlamento, halka ait kaynakların halk için ve halkın talep ve beklentilerine duyarlı şekilde kullanılmasını, yönetim süreçlerinin saydam ve hesap verebilir bir şekilde işlenmesini sağlamayı amaçlar. Kuşkusuz sorumlulukların ve yetkilerin iyi tanımlandığı bir sistemde hesap verme ve hesap sorma mekanizmalarının etkin işletilerek sistemik zaafaların ve krizlerin önlenmesi, istikrarın korunması ve demokrasinin güçlendirilmesi daha kolay olacaktır (Miş vd., 2016: 19). Saydamlığın artırılması ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesinde kilit kurumlar ise, Sayıştaylardır.

Parlamentonun gözetim yetkisini kullanmasında Sayıştayın güçlü desteği, kamu kurumlarının karar alma ve uygulama süreçlerinde kalite artışına, karar alma süreçlerinin vatandaşın talep ve beklentilerine daha duyarlı hale gelmesine, kamu hizmetlerinin vatandaşın hayatında fark oluşturacak şekilde sunulmasına ciddi anlamda katkı sağlayacaktır. Bunların yanı sıra gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi, insan hak ve hürriyetlerinin geliştirilmesi, israf ve savurganlığın önlenmesi, yolsuzluk vb. kötü yönetim uygulamalarına set çekilmesi gibi alanlarda Sayıştayların üstlendiği işlevler de vurgulanmaya değerdir.

Sayıştayların bu kapsamdaki çabalarının ve ürettikleri raporların hızla artması, yürütmenin daha demokratik ve halkın talep ve beklentilerine duyarlı hareket etmesini izlemede yasama organını güçlendirerek, denge ve denetim işlevini daha etkin ifa etmesini desteklemektedir.

#### **4.5. Parlamentonun Yasama Faaliyetlerine Destek Sağlanması**

Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama erklerinin her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilmekle birlikte, yürütmenin işleyiş çerçevesini belirleyecek olan temel düzenlemeleri yasama organı gerçekleştirmektedir. Yaptığı anayasal ve yasal düzenlemelerle yürütmenin yetkisini sınırlandırmak ya da genişletmek suretiyle dengeleme işlevini yerine getirirken, parlamenter sistemden farklı olarak



yasa tekliflerini çoğunlukla doğrudan parlamenterler hazırlamaktadır. Bir başka deyişle, parlamenter sistemde parlamentonun gündemi genellikle hükümetin kontrolünde ve yasamanın fonksiyonu daha çok ret ya da kabulden ibaretken, başkanlık sisteminde yasama, düzenleme önerilerini kendisi geliştirir ve onaylar; yürütme (başkan) onaylar ya da veto eder (Ginsburg vd., 2013: 7-12). Yasa yapım sürecinde hükümetin başat etkisi yerine parlamentonun doğrudan inisiyatifinin öne çıkması, Sayıştayın bu alandaki katkı ve desteğini daha önemli hale getirmektedir.

Parlamentonun yasa yapma yetkisi, yasal düzenleme ihtiyacının tespiti ve yasa metinlerinin ihtiyaca cevap verebilecek nitelikte hazırlanabilmesi için inceleme yapma yetki ve sorumluluğunu da içerir (Zengin, 2016: 15). Parlamentonun siyasal, ekonomik, sosyal ve diğer alanlardaki sorunları doğru teşhis etmesi, bunlara en uygun çözümleri üretebilmesi ve yasalaştırma sürecini etkin şekilde yönetebilmesi için bilgi toplamaya, araştırma ve incelemelerde bulunmaya ihtiyacı vardır. Örneğin ABD’de Temsilciler Meclisi Tüzüğüne göre bütün daimi komisyonlar, kendi çalışma alanlarına giren düzenlemelerin uygulanmasına ve uygulamanın Kongre’nin iradesine uygun şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin incelemeler yapabilir. Keza komisyonlar, kendilerine yüklenen sorumlulukları yerine getirirken ihtiyaç duydukları her türlü çalışma ve incelemeyi yapma yetkisine sahiptir.

Parlamentolar bu görevi daha çok, kendileri adına görev ifa eden bağımsız ve uzman kuruluşlar olan Sayıştaylar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu kurumlarca parlamento adına yapılan denetimlerin temel amacı, bütçe hakkının bir gereği olarak yürütmenin mali eylem ve işlemlerinin sonuçlarını değerlendirmek ve uyguladığı program, proje ve faaliyetlerinin performansı hakkında parlamentoyu bilgilendirmektir.

Sayıştaylar, çoğunlukla parlamentoya doğrudan yasal düzenleme önerisi sunmamakla birlikte, dolaylı olarak yasal düzenleme ihtiyacını ortaya koyabilmektedir. INTOSAI Standartları (ISSAI 300, prg. 12), performans denetiminin yasamanın karar ve niyetlerini sorgulayamayacağını, ancak kanun ve diğer düzenlemelerdeki eksikliklerin ya da bunların uygulama biçiminin, belirtilen hedeflere ulaşılmasını engelleyip engellemediğini incelemesi gerektiğini belirtmektedir.

Yasal düzenlemelerdeki tutarsızlık, boşluk ya da belirsizlikler, uygulamada başarısızlığa ya da vatandaşın hukuka duyduğu güvenin zedelenmesine yol açıyorsa, gerekli düzeltmelerin gerçekleştirilmesi için bu hususların Sayıştay tarafından raporlanması beklenir. Birçok Sayıştay yasal olarak bu yetkiye

sahipken, diğer Sayıştayların da genel hükümlerden yola çıkarak, yasal değişiklik ihtiyacını ortaya koyması mümkündür. Ancak bazı Sayıştaylar, denetleyecekleri konularda önceden yönlendirici olmamak, yasal düzenleme yapmanın kendi yetki ve uzmanlık alanlarında olmaması ya da bu yöndeki bir çabanın kendilerini politik bir alana çekeceği gibi endişelerle bu hususta eylemsiz kalmayı tercih etmektedir (Mazur, 2016: 345).

Sayıştaylar genellikle denetimini gerçekleştirecekleri konularda somut ve tek bir öneri sunmaktan kaçınmakta, denetledikleri kurumun yerine geçerek uygulamayı şekillendirecek adımlar atmaktan uzak durmaktadır. Bu, diğer alanlarda olduğu gibi, yasal düzenleme önerme konusunda da geçerlidir. Ancak Sayıştayların asli işlevi Parlamente rapor sunmaktır ve parlamente da en önemli işlevi, yasamadır. Doğrudan amaçlamasa dahi, parlamente sunulan raporların yasama işlevine etki etmemesi, özellikle de yasa teklifi hazırlamada yürütmenin değil, parlamento üyelerinin etkin rol oynadığı başkanlık sisteminde yasa hazırlama süreçlerine ışık tutmaması düşünülemez.

Nitekim bazı Sayıştaylar, yasal görevleri olduğu için parlamenteolarına doğrudan yasal düzenlemelere ilişkin öneriler sunmaktadır. Örneğin Polonya Sayıştay, 2010-2015 döneminde 330 kadar yasal düzenleme önerisi sunmuş, 2016 itibariyle bunlardan 104'ü tümüyle, 12'si kısmen hayata geçirilmiş; 53'ü ile ilgili yasama süreci devam ederken, 161'i uygulama imkanı bulamamıştır (Mazur, 2016: 356). Yıllık faaliyet raporlarındaki bilgilere ([www.nik.gov.pl/en/](http://www.nik.gov.pl/en/)) göre Polonya Sayıştay 2001-2009 döneminde de çoğunluğu yasalarda, 1/3 kadarı yönetmeliklerde değişiklik ihtiyacına, küçük bir bölümü ise yasal düzenleme yokluğuna ilişkin olan 709 adet öneri sunmuştur. 2014 yılına ait 33 raporda ise 75 adet yasal düzenleme önerisi yer almakta olup, bu sayı toplam önerilerin % 72'sine tekabül etmektedir. Yapılan önerilerin uygulamaya geçirilme oranı giderek artmakla birlikte, önemli bir çoğunluğu uygulama imkanı bulamamaktadır (Mazur, 2016: 348, 355).

Sayıştayların mevcut yasaların uygulama sonuçları ve yasal düzenleme ihtiyacı bulunan hususlar hakkında parlamenteoya geri bildirimde bulunmaları, yasama faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesine ve hukuk sisteminin daha sağlıklı şekilde tesis edilmesine katkı sağlamaktadır. Birçok ülkede yasa yapım sürecinde Sayıştayların uzmanlığından doğrudan ya da raporları aracılığıyla yararlandığı bilinmektedir. Bu şekilde yasa yapım sürecinde parlamenteonun artan kapasitesi, denge ve denetim işlevini de güçlendiren bir etki oluşturmaktadır.

## 5. TÜRKİYE'NİN SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ NEDENİYLE SAYIŞTAYIN ARTAN SORUMLULUKLARI

16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen ve kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte, dünyadaki başkanlık sistemlerinin temel özelliklerini barındıran Cumhurbaşkanlığı sistemi, devletin temel erklerinin birbirleriyle olan ilişkilerini yeniden tanımlamıştır. Yapısal ve fonksiyonel yönden iç içe geçmiş bir yasama ve yürütme yerine daha sağlam ve gerçekçi bir kuvvetler ayrılığına zemin hazırlayan, TBMM'yi yürütme karşısında eskisine göre daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir konuma getiren (Fendoğlu, 2017: 93) yeni düzenlemenin sistem krizlerine karşı daha güçlü bir yapı ortaya koyması hedeflenmiştir. Sistem değişikliğinin birçok alanda kapsamlı yapısal dönüşümlere kaynaklık etmesi; demokratik değerlerin kurumsallaşmasını hızlandırması, devlet yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda hız, esneklik, kalite ve sürdürülebilirliği artırarak sosyo-ekonomik kalkınmaya ivme kazandırması temel beklentilerdir.

Yeni sistemin beklentileri karşılması, erkler arasında denge ve ahengin etkili şekilde tesis edilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Daha önce istikrarsız, demokratik olmayan yönetimler altında ağır bunalımlarla mücadele ederken, başkanlık sistemine geçerek kapsamlı reformlar yapan birçok ülkenin hızla büyüyerek dünyanın yükselen güçleri arasında yerini aldığı bilinmektedir. Ekonomik kalkınma ile birlikte demokratikleşme sürecini de hızlandırmak amacıyla bu ülkeler, yasamanın yürütmeyi dengeleyerek denetlemesine imkan veren araçları güçlendirmektedir (Gülener, 2016).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde siyasal denetim araçları dengeli şekilde tasarlanırken, yasa yapma süreci tümüyle parlamentoya bırakılmış; dolayısıyla yasa yapma sürecinde olduğu gibi, bütçe kanunu ve kesin hesap aracılığıyla da parlamentonun yürütmeyi denetleme olanağı artmıştır. Yeni dönemde parlamentonun artan sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmesi için bağımsız ve yetkin kurumların desteğine ihtiyacı artacaktır. Meclis (TBMM) komisyonları çalışmalarını etkili şekilde yürütebilmek için, gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi Sayıştayın kurumsal uzmanlığından ve denetim raporlarından daha fazla yararlanma yoluna gidecektir. Yeni dönemde Sayıştayın asli misyonu gereği Meclis adına yürüttüğü faaliyetlerin daha fazla ön plana çıkması, Meclisin Sayıştaydan denetim taleplerinin artması, Sayıştayın da Meclisin talep ve ihtiyaçları doğrultusunda kendi program, yaklaşım ve metodolojilerini uyarlaması kaçınılmaz olacaktır.

Genel olarak Sayıştayların görev ve yetki çerçevesi ülkelerin siyasal sistemleri, yönetsel yapıları, anayasal ve yasal düzenlemelerinden etkilenmekle birlikte, bizzat kendileri de işlevlerini ve faaliyetlerinin kapsamını belirlemede önemli rol oynamakta; parlamentoya sundukları katkının düzeyi ve mahiyetini büyük ölçüde kendi karar ve yaklaşımları belirlemektedir. Bu nedenle ülkemizdeki sistem değişikliğinin bir gereği olarak Sayıştayın kendi inisiyatifi ile uygulamaya geçireceği kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminde sürdürülen yeniden yapılanma çabalarına da güç katacaktır.

Sayıştayın işlevsel ve yapısal dönüşümü, yeni sistemin sağlıklı şekilde inşa edilmesi ve işletilmesi için büyük öneme sahiptir. Yeni dönemde toplumun ve TBMM'nin talep ve beklentileri doğrultusunda Sayıştayın kamudaki yapısal sorunların çözümüne, sistem ve süreçlerin güçlendirilmesine, vatandaşa sunulan nihai ürün ya da hizmetlerin geliştirilmesine odaklanmasına; denetim yaklaşımlarını ve kurumsal kapasitesini bu doğrultuda geliştirmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Sistem odaklı bir anlayışla Türkiye'nin vizyonuna değer katacak çalışmalara yönelmek, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi performans denetimlerine ağırlık vermek, Sayıştay için temel bir tercih olmalıdır. Sayıştayın uluslararası standartlar ve gelişmiş ülkelerin iyi uygulama örnekleri ile uyumlu denetim raporları aracılığıyla TBMM'ye daha fazla katkı sunabilmesi için, Sayıştay Kanununda performans denetimine ilişkin düzenlemelerdeki karmaşanın giderilmesi yararlı olacaktır.

Başkanlık sistemi için ideal model olarak kabul edilen ABD örneğine baktığımızda Sayıştay denetiminin öznesini daha çok sistem, sektör ve alt sistemler ile bunlar arasındaki ağlar oluşturmakta; bir başka deyişle Sayıştay, yönetimin başarısını şekillendiren unsurlara odaklanarak, sürekli gelişim için katalizör işlevi görmeye çalışmaktadır. Keza yönetimin politika üretme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere girdi teşkil eden verilerin yeterliliği, güvenilirliği gibi hususlar da temel araştırma alanlarından birini oluşturmaktadır. Nihai planda toplumsal refahın maksimize edilmesi, Sayıştayın da temel motivasyonunu oluşturmaktadır.

Türkiye'de de Cumhurbaşkanlığı sistemiyle artan bir dinamizme kavuşması beklenen kamudaki örgütsel yapı ve işleyişin, yine dinamik, sürekli gelişen ve geliştirmeyi hedefleyen bir denetim sistemi aracılığıyla güvenli, amaçları doğrultusunda ve hukuka bağlı bir şekilde sürdürülmesi mümkün olacaktır. Ancak mevcut denetim sistemimizin statik bir görünüm sergilediği ve arzu edilen ivmeyi yakalayamadığı (Ateş ve Yavuz, 2017: 567) bilinmektedir. Denetim birimlerinin kurumlardaki dinamizmin ötesinde bir vizyon ve kavrayışla onlara rehberlik edip önlerini daha fazla açması; sağlıklı, etkili, sürekli ve sürdürülebilir bir dönüşümün

gerçekleştirilebilmesi için çaba harcaması gerekirken, statik ve gelenekçi yapısı ile denetim mekanizmaları değişimi caydırıcı, gelişmeyi yavaşlatıcı, girişimcilik ruhunu zayıflatıcı bir etkiye sahip olabilmektedir. Bu nedenle Sayıştayın denetim alanındaki dönüşümü kendi içinde sağlaması yeterli olmayıp, gelişmiş ülke örneklerinde (örneğin ABD Sayıştayı) olduğu gibi, diğer denetim mekanizmalarının da yapısal ve işlevsel dönüşümünde liderlik rolü oynanmalıdır.

Yönetimde ve diğer birçok alanda olduğu gibi denetimde de dünyadaki mevcut birikimden, deneyimlerden, bilim ve teknolojideki gelişmelerden yararlanarak, evrensel ilke ve standartları içselleştiren ve aynı zamanda kendi değer kodlarımızla yoğrulmuş, özgün tasarımlara ihtiyaç olduğu kuşkusuzdur. Kamu yönetiminde daha fazla saydamlık ve hesap verebilirliği esas alan, kurumları sürekli geliştirmeyi amaçlayan, vatandaşın hayatına değer katmaya odaklanan bir anlayışın ürünü olan bir denetim modelinin tasarımı sadece Türkiye'ye değil, tüm dünyaya değer katacaktır.

## SONUÇ

Erklerin katı ayrılığı esasına dayanan başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri, güçlü yürütmeye imkan sağlamasıdır. Güçlü yürütme karşısında güçlü denge ve denetim mekanizmalarının varlığı, yönetimin demokratik niteliğini güvence altına almanın temel koşuludur.

Denge ve denetim mekanizmalarının etkinliği, başkanlık sistemine sahip ülkelerde yönetimin demokratik niteliğini ve aynı zamanda siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyini etkilemektedir. Bu sistemi benimsemiş ya da sonradan bu sisteme geçiş yapan ülkelerin istikrarsızlıkları sonlandırmak ve devlet yönetiminde etkinliği artırmak amacıyla giriştikleri reformlarda, erkler dengesini tesis edecek mekanizmaların güçlendirilmesine özel bir önem verdikleri görülmektedir. Bu mekanizmaların zayıf kaldığı ülkelerde ise başkanlık sistemi daha ziyade istikrarsızlık ve krizlere uygun ortam hazırlayabilmektedir.

Başkanlık sisteminin başarısında kilit öneme sahip denge ve denetim mekanizmalarının işlevselliğini artırmada, özellikle yasama organının yürütmeyi dengeleyici işlevlerini etkin şekilde ifa etmesini sağlamada Sayıştayların katkısı büyük önem taşımaktadır. Hemen her ülkenin anayasal sisteminde önemli bir konuma sahip olan Sayıştaylar, parlamento adına yürütme üzerinde gerçekleştirdikleri denetimler ve parlamentoya sundukları katkılar nedeniyle erkler sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak, özellikle başkanlık sisteminde etkili işlevlere sahiptir.

Parlamento adına tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve bunların tüm faaliyet, plan, program ve projelerini ve her tür kamu kaynağını denetleyerek sonuçları hakkında parlamentoya bağımsız, objektif, güncel ve güvenilir raporlar sunan Sayıştaylar, kapsamlı bulguları, analizleri ve geleceğe dönük gelişim odaklı önerileri ile parlamentonun yürütme üzerinde bütçe hakkının gereği olarak denetim ve gözetim işlevini icra etmesine önemli katkılar sunar. Sayıştaylar aynı zamanda raporları ve parlamentonun talebi üzerine yaptıkları çalışmalar aracılığıyla kamu politikalarının şekillendirilmesinde ve yasal çerçevenin geliştirilmesinde parlamentoya ciddi katkılar sunabilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, kalite ve performansın artırılması, hukukun ve iyi yönetim ilkelerinin hakim kılınmasındaki rolleri ile demokratik yönetişimin temel aktörleri arasında önemli yer tutan bu kurumların, uluslararası standartlarla çerçevesi çizilen değerler üzerinde güçlendirilmesi ve diğer kurumlara da model oluşturacak yetkinliğe kavuşturulmaları büyük önem taşımaktadır. Yasamanın yürütmeden bağımsız hareket ettiği başkanlık sisteminde Sayıştayın artan kapasitesi, parlamentonun erkler sisteminde daha etkili bir denge ve denetim işlevi üstlenmesini de mümkün kılacaktır.

2017 yılındaki anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi, Türkiye’de birçok alanda olduğu gibi demokrasinin kurumsallaşması ve yönetimde etkinliğin artırılması amacıyla ihtiyaç duyulan kapsamlı dönüşüm için önemli bir fırsat yakalanmış olup, bu çerçevede kurumsal yapıların, yönetim yaklaşımlarının ve uygulamaların köklü bir dönüşüme tabi tutulması için Sayıştaya önemli roller düşmektedir. Yeni dönemde TBMM’nin yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetimine imkan sağlayacak sistem odaklı denetimlere ve kapsamlı bulgu, analiz ve öneriler içeren, kurumlara ve TBMM’nin çalışmalarına değer katan raporlara daha fazla ihtiyaç duyulacaktır. Araştırma, inceleme ve görüş bildirme gibi faaliyetleri aracılığıyla da TBMM’nin gözetim, denetim ve yasama işlevlerine daha fazla katkı sunması mümkündür.

Sayıştayın uzun süre önce başlattığı ve temel yaklaşımlarını, denetim metodolojisini ve raporlama stratejisini dönüştürmeye yönelik kapsamlı çabalarını, Cumhurbaşkanlığı sisteminin gerekleri ve TBMM’nin artan ihtiyaçlarını da dikkate alarak sürdürmesi, erkler dengesinin tesisine ve sistemin sağlıklı, etkili ve demokratik işleyişine katkılarını artıracaktır. Yeni dönemde kapsamlı bir dönüşüm için oluşan fırsatların en iyi şekilde değerlendirilmesinde kurumsal liderlik ve dönüştürücü irade, etkili bir motivasyon sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Alkan, Haluk (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi, Yeni Türkiye, Sayı: 94.
- Ateş, Hamza ve Öznur Yavuz (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denetimin Geleceği, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Diyarbakır.
- Bağlı, M. Selim (2012), Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, Yasama Dergisi, Sayı: 20 (Ocak-Nisan).
- Cook, Charles S. (2015), The Odds of Getting Off GAO's High-Risk List Aren't Good, Government Executive Magazine, May 12.
- Centellas, Miguel (2008), From "Parliamentarized" to "Pure" Presidentialism: Bolivia after October 2003, The Latin Americanist 52: 3.
- Durgun, Şenol (2005), Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Duverger, Maurice (1999), Siyasi Rejimler, (Çev. Yaşar Gürbüz), 2. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Erdoğan, Mustafa (2016), Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analiz, Sayı: 3 (Aralık).
- Eren, Veysel ve Akıncı, Berat (2018), Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (Ed. Yüksel Demirkaya), Hiperyayın, İstanbul, ss. 37-72
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2017), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan), ss. 90-109.
- Ginsburg, Tom; Jose Antonio Cheibub ve Zachary Elkins (2013), Beyond Presidentialism and Parliamentarism, Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper, No. 668.
- Gülener, Serdar (2016), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, SETA Yayınları.
- Güler, Tahsin (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 21, Sayı 39.

- Jacobi, Tonja (2006), The Impact of Positive Political Theory on Old Questions of Constitutional Law and the Separation of Powers, Northwestern University Law Review, Vol 100, No. 1.
- Kamarck, Elaine C. (2016), A Congressional Oversight Office: A proposed early warning system for the United States Congress, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Congressional-Oversight.pdf>
- Karatepe, Şükrü (2013), Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Yeni Türkiye, Sayı 51, ss. 223-235.
- Köse, H. Ömer (2001), Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Kırkıncı Seri, İstanbul.
- Köse, H. Ömer (2013), Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, Sayı: 48.
- Mazur, Jacek (2016), Contribution of the Supreme Audit Office of Poland to Legislation and Experiences of Some Other SAIs, Public Finance Quarterly, 2016/3 ss.343-359
- Miş, Nebi; Ali Aslan; M. Erkut Ayvaz; Hazal Duran (2016), Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, 2. Baskı, SETA Yayınları, No: 62.
- Mutluer, Kamil; Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (2008), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2015), "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Liberal Perspektif: Analiz, [http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD\\_Nr7UeOc.pdf](http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD_Nr7UeOc.pdf)
- Petersson, Olof (2013), The Global Rescue of the Nation State: How Supreme Audit Institutions Can Improve Accountability in Democratic Governance, The Swedish National Audit Office, Stockholm.
- Posner, Eric A. (2016), Balance-of-Powers Arguments, the Structural Constitution, and the Problem of Executive "Underenforcement", University of Pennsylvania Law Review, Vol. 164.
- Posner, Paul ve Park, Chung-Keun (2007), Role of The Legislature In The Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No.3.



- Rose-Ackerman, Susan; Desierto, Diane A.; Volosin, Natalia (2011), Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29: 1.
- SIGMA (2016), *Parlamentolar ve Parlamenter Gözetimi ve Denetim: Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması*, SIGMA Raporu Çevirisi (Çev: M.E. Güzel ve A. Sığırtmaç), TBMM Basımevi.
- Tunçkaşık, Halit (2017), *Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri - Başkanlık Sistemi*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları No: 7
- Yazıcı, Serap (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.
- Zengin, Mehmet Ali (2016), *ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*, TAAD, Yıl 7, Sayı 28.