

# YENİ KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİ VE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA)

Dr. Nahit YÜKSEL\*

## I. Kamu Kesiminde Düzenleyici Reform ve DEA

“Kamu yönetimi” yazınımızda son birkaç yıldan beri yer almakta olan bazı kavram, ilke ve yöntemler yalnızca kamu yönetimini ilgilendirmekle kalmamakta, doğası gereği cari kamu yönetimini esas alarak yapılanan “kamu mali yönetimi” üzerinde de etkili olmaktadır. “Düzenleyici etki analizi” (DEA), kamu yönetimi yazınının bu türden kavram, ilke ve yöntemlerinden biridir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>1</sup> dolayısıyla gündeme gelen ve dilimizde çok az sayıda çalışmaya<sup>2</sup> konu olan bir yöntem (veya araç), yani düzenleyici etki analizi (DEA) yeni kamu mali yönetim sistemi bağlamında ele alınacaktır.

Gerek kamu yönetiminde gerekse kamu mali yönetiminde “yeniden yapılanma” arayışları son yıllarda şu veya bu yoğunlukta ama sürekli bir biçimde Türkiye gündeminde yer almaktadır. Gerçekten de, 1990’lı yıllar Türkiye’inde, tanılar ve çözüm önerileri farklılık gösterse de, “kamu yönetimi”ne ve “kamu mali yönetimi”ne ilişkin tartışmaların birçok platformda (siyasal, bürokratik ve akademik vs.) sürdüğüne, hükümet ve parti programlarında, kalkınma planı ve yıllık programlarda, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında mevcut yapılanmanın kifayetsizliğinin sıklıkla vurgulandığına tanık olundu.<sup>3</sup>

Bazı değişiklikler geçirmiş olmakla birlikte, ana çatısı korunarak üç çeyrek yüzyıl yürürlükte kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun<sup>4</sup> çıkarılmasıyla, aşamalı bir biçimde de olsa, yürürlükten kalktı. Aynı yıl kamuoyuna açıklanan kamu yönetimi reformu, lehinde ve aleyhinde serdedilen düşüncelerle, kamu mali yönetimi reformuna kıyasla çok daha fazla ses getirdi. Bu reforma yönelik tartışmalar hala sürmektedir.

---

\* Devlet Bütçe Uzmanı (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), [yukselnahit@mynet.com](mailto:yukselnahit@mynet.com)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısının<sup>5</sup> düşünsel arka planını izah etmek üzere Başbakanlıkça bir çalışma<sup>6</sup> yayınlanmıştır. Çalışma, ülkemiz kamu yönetimi için önerilen yeniden yapılandırmanın bir bakıma “felsefi” izahı ve gerekçesiydi. Burada belirtildiğine göre, “... değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, küreselleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışına ve temel yönetim vizyonuna bağlı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle genel çerçevesi ...” ortaya konulmalıydı. Ülkemiz kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dış ve iç etkenler bu çalışmada analiz edilmekte ve iyi yönetilememenin nedenleri ve sonuçları tartışılmaktaydı.

Tasarıya ve Tasarının içerdiği ilkelere “düşünsel arka planı” dolayısıyla bazı eleştiriler (Güler, 2003; Bayramoğlu, 2004; Konukman-Arslan, 2005) yöneltildiğine, KYTK Tasarısının içerdiği ve “...aşına olmadığımız...” (Bayramoğlu, 2003:1) yeni ilkelere biri olan DEA’nın Tasarı bağlamında ve çoklukla Tasarının düşünsel arka planına göndermede bulunan bazı akademik çalışmalara konu edildiğine ve eleştirildiğine işaret etmek gerekir. 5227 ve 5018 sayılı Kanunlar çerçevesinde DEA’ya değinmeden önce, düzenleyici reform-DEA ilişkisinin ve DEA’nın niteliğinin irdelenmesinde yarar görülmektedir.

DEA,<sup>7</sup> 1970’li yıllardan beri gündemde olan “düzenleyici reform”larla çok yakından ilişkilidir. Başka bir anlatımla, DEA’nın gelişim süreci ancak düzenleyici reformların izi sürülerek incelenebilir. Bayramoğlu, DEA’nın düzenleyici reformlarla birlikte yasama sürecine ve her tür idari karar alma sürecine dahil edildiğini belirtmektedir (Bayramoğlu, 2004:8). XX. yüzyılda kamu yönetiminde düzenleyici birimler organizasyon olarak büyümüşlerdir. Bunun sakıncalarını gidermek üzere 1970’lerde düzenleyici reformlara girişilmiş, yüzyılın son on yılında ise, düzenlemelerin ayıklanmasına ve azaltılmasına, yeniden düzenleyici reformların yapılmasına yönelinmiştir (Kızılcık, 2005:79). Kamu yönetiminde reform arayışları çerçevesinde “düzenleyici kalite” (regulatory quality) kavramı öne çıkmıştır. Düzenleyici kaliteyi gerçekleştirmeye yönelik düzenleyici reformların amacı, ülkedeki yatırım ortamını iyileştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü arttırmaktır. Büyüme ancak bu biçimde ve düzenleyici işlemlerin ağır yük oluşturmaması sayesinde sürdürülebilecekti. Avrupa’da, örneğin ürün piyasasındaki düzenleyici işlemler bu alanda yatırımı caydırıcı etki

yapmaktaydı. Bu tür engellerin kaldırılması için düzenleyici reformlar bir zorunluluk halini almıştı (Kaymak, 2004:107-108).

Düzenleyici kaliteyi yaşama geçirmek üzere OECD Bakanlar Konseyinin 9 Mart 1995 tarihinde kabul ettiği “Hükümet Düzenlemelerinin Kalitesini Artırmak İçin Öneriler”de, düzenlemelerde kalite ve şeffaflığı sağlamak için, Karar ekinde yer verilen Kontrol Listesi’ndeki ilkeleri kılavuz kabul ederek, düzenlemelerin geliştirilmesinde, uygulanmasında, değerlendirilmesinde ve gözden geçirilmesinde siyasal ve yönetsel süreçlerin performans ve kalitesinin incelenmesi, iyi karar alma ilkelerinin kararlara yansıtılabileceği yönetsel sistemlerin geliştirilmesi, etkin, esnek ve şeffaf düzenlemeye yönelik karar alma ilkelerinin devletin her seviyesinde düzenleyici politika süreçleriyle bütünleştirilmesi ve diğer ülkelere, uluslararası ticarete, yatırıma ve uluslararası ilişkilere etkisi olabilecek düzenlemelerle ilgili olarak düzenleyici kalite ve şeffaflığa özel önem verilmesi gibi yollarla etkin önlemler alınması salık verilmiştir. OECD’nin 1997’de hazırladığı ve yine düzenleyici kalitenin odak noktası olduğu Rapor’un (Düzenleyici Reform Raporu) içerdiği politika önerileri arasında DEA da yer almaktadır. Düzenlemelerin yarar ve maliyetleri ile dağıtıcı etkilerin, alternatif yaklaşımların, reform önerilerinin ve küçük ve orta ölçekli işletmelere orantısız etkilerinin değerlendirilmesinde DEA’nin kullanılmasının gerekliliği vurgulanmaktaydı. (Kaymak, 2004:108-109).

OECD tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” adlı Rapor’da, yasama sürecine DEA’nın bütünleştirilmemiş olması düzenleyici reform programının önemli eksikliklerinden biri olarak gösterilmiştir. Rapor’da tavsiye edildiğine göre, DEA, rekabet ilkelerinin belirleyiciliğinde geliştirilmeli ve güçlendirilmeliydi. Bu Rapor’a dayanak olan çalışmada yapılan saptamalara göre, Türkiye’de DEA’nın yapılması için resmi bir zorunluluk yoktu ve bu durum kalite kontrol süreçlerinde büyük bir zayıflıktı. Politika belirleyiciler kararlarını önerilen devlet eylemlerinin yarar ve maliyetlerinin açık bir değerlendirmesine dayandırmamaktaydı. Kanun tasarılarına eklenen gerekçeler düzenlemelerin etkilerinin hemen hemen hiçbir miktarsal değerlendirmesini içermemekteydi. Türkiye’de, gelişmemiş DEA mekanizması olan ülkelerde olduğu gibi, “bütçe etki değerlendirmesi” bulunmakta ve bu tür değerlendirme sınırlı bir kalite kontrol imkanı sağlamaktaydı. Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının kanun veya diğer tür düzenleme tasarılarını gözden geçirmek veya bunların

bütçe etkilerini tahmin etmek için hiçbir standardı veya kılavuzu yoktu. (Kaymak, 2004:109-110)

Bu saptamaları yapan OECD, Türk Hükümetine, DEA konularını uygulamada ve zamanla OECD en iyi uygulamalarına geçmede bir yol haritası olarak dikkate alınabilecek bazı önerilerde bulunmuştur. Bu önerilerden, konumuz bakımından çok önemli olanlar şunlardı: Düzenleyici reformu desteklemek üzere DEA kullanımını devletin en üst seviyelerince teşvik edilmeliydi. DEA uygulaması en üst normla, yani kanunla onaylanmalıydı. DEA'nın kapsamı geniş tutulmalı, yani birincil ve ikincil düzenlemeleri kapsamalıydı. Meclis'e yıllık raporların sunulması sağlanmalı, bu yolla şeffaf izleme mekanizmaları oluşturulmalıydı. Düzenlemeyi önerenlerin hesap verebilirlik ve sorumluluk derecesini artırma aracı olduğundan ve düzenlemeyle ilgili en iyi verilere dayanılarak yapılması gerektiğinden, DEA, Taslağın sahibi Bakanlık tarafından hazırlanmalıydı. (Kaymak, 2004:111)

DEA, işlevinden ve içerdiği unsurlardan hareketle ve benzer biçimlerde tanımlanmıştır. Düzenleyici politikanın kalitesini geliştirme amacıyla yeni teklif edilen veya mevcut düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir değerlendirmesini temin eden, aynı zamanda düzenleyici ve politika oluşturucuları daha sistemli bir şekilde düşünmeye ve herhangi bir sorunun alternatif çözümleri arasında seçim yaparken daha geniş ekonomik ve dağıtıcı amaçlara karşı dengeli karar almaya teşvik eden, düzenleyici eylem ve işlemlerde hesap sorulabilirliği artıran bir araçtır (Kaymak, 2004:112); yeni ve değiştirilen bir düzenlemenin uygulanması için bir dizi alternatifin olası etkilerinin değerlendirilmesidir (Kızılcık, 2005:81) ve bir yasama faaliyetinde yasa tasarısının her türlü sonucunun hesaba katılması ve teknik bir analize tabi tutulmasıdır (Bayramoğlu, 2004:6).

Hedefleri, dizaynı ve yönetsel süreçlerdeki rolü ülkeden ülkeye değişebilen esnek bir araç olan DEA, her ne kadar kendi başına kararları belirleme gücüne sahip değil ise de, verdiği bilgilerin gücü, yanıt aradığı sorunlar ve sunuş yöntemi ve karar sürecinde yerleştirildiği konum kararda etkili olacaktır. Kaymak, DEA kullanan devletlerin bununla dört amaç güttüklerini belirtmektedir. Amaçlardan ve DEA'nın en önemli olası yararlarından ilki, düzenlemelerin maliyet ve faydasını karşılaştırmak suretiyle düzenlemeler ve düzenleyici konular arasında öncelikler oluşturulmasına yardım etmesidir. Bu, kaynakların daha az etkin alanlardan daha etkin alanlara kaydırılmasını sağlayacak ve devlet eylemlerinin maliyetini azaltıp verimliliğini artıracaktır. İkinci olarak, DEA, politikaların etki ve bağlantılarını ortaya

koyarak karar alıcılara seçenekleri karşılaştırma olanağı verir. Önerilen düzenlemenin etki ve amaçlarını açıklaması ve dokümanları kamuoyunun değerlendirmesine açması nedeniyle DEA halka danışma mekanizmasıdır. DEA'nın dördüncü yararı, karar alıcıların, eleştiriler karşısında, düzenlemelerin etkilerinden habersiz oldukları defisini ileri sürememeleridir. Ayrıca, DEA, siyasal sorumlulardan hesap sorulabilirliği artırmıştır (Kaymak, 2004:113-114, Kızılcık, 2005:82-83).

DEA raporunun hangi aşamada (düzenlemenin hazırlanması aşaması, yasama organında görüşülme öncesi), ne düzeyde (kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ gibi) veya kapsamdaki (bütün konularda veya belirli konularda) düzenlemeler için hazırlanacağı konusunda ülkeler arasında bir uygulama birliği yoktur. Ülkeler, bu konulara, DEA hazırlama zorunluluğu getiren mevzuatta açıklık getirmektedirler. Bunun gibi, kullanılan analiz yöntemleri ve rapor formatları da yine ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ancak, yine de DEA raporunda şu hususlara yer verildiği görülmektedir: sorunun tanımı (devlet müdahalesi gerektiren nedenler ve çözüm üretilmesi gereken soruna yönelik çok yönlü inceleme), önerilen düzenleme (önerilen düzenlemenin sorunu nasıl çözeceği), analiz (net maliyet ve yararları, etkileri, seçenek önerilerden üstün yanları) (Kaymak, 2004:114-117).

OECD'nin 1998-2004 yılları arasında 20 ülkede yaptığı inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, genel olarak, iyi yapılandırılmış ve uygulanmış düzenleyici reformun, iyi ekonomik performans ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesine katkıda bulunduğu sonucuna varılmıştır (Kızılcık, 2005: 80). Kaymak, değişik ülkelerdeki DEA uygulamalarından örnekler verdiği makalesinde, 2001 yılı başı itibariyle OECD'ye üye 28 ülkeden 20'sinin DEA'yı uygulamakta olduğuna işaret etmektedir (Kaymak, 2004:123).

OECD ülkelerinin çoğunluğu bir şekilde DEA'yı kullanmaktadırlar. Örneğin, 10 ülkede, düzenlemelerle ilgili bakanlığın dışında oluşturulan bir hükümet birimi, düzenlemelerle ilgili olarak hazırlanan DEA'nın kalitesini kontrol etmektedir. 8 ülkede, danışma, katılım ve şeffaflığın sağlanması amacıyla, hazırlanan bütün DEA'ların halka açılması ve yayımlanması zorunluluğu vardır. 11 ülkede, DEA hazırlanan düzenlemenin rekabet ve pazar üzerindeki etkisini ele almaktadır. 12 ülkede, DEA düzenleyicilerinden, hazırlanan düzenlemenin getirisini hesaplamaları istenir. 11 ülkede, düzenleyicilerin, yeni düzenlemenin maliyetini hesaplaması istenir. 12 ülkede, ikincil düzenlemeler için de DEA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler için de DEA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler

(kanun) için DEA istenir. Genel kural bu olmakla birlikte, istinai olarak, acil güvenlik durumları ve bütçe ile ilgili düzenlemelerde DEA şartı aranmamaktadır. Hatta bazı ülkelerde belirli bir miktarın altında etkisi olacak düzenlemeler için DEA hazırlanması zorunluluğu yoktur (Kızılcık, 2005:82).

DEA'nın başarılı olabilmesi için;

- Analize siyasi destek en çok düzeye çıkarılmalıdır,
- Analiz unsurları ile ilgili sorumluluklar dikkatli bir biçimde dağıtılmalıdır,
- Düzenleyiciler eğitilmelidir,
- Sürekli fakat esnek bir analiz yöntemi kullanılmalıdır,
- Veri toplama stratejileri geliştirilip uygulanmalıdır,
- DEA, mümkün olan en erken aşamadan başlayacak şekilde politika belirleme sürecine dahil edilmelidir,
- Sonuçlar ilgili herkese açık olmalı ve hatta bildirilmelidir,
- Halk yoğun olarak sürece dahil edilmelidir,
- Analiz yeni düzenlemelere olduğu gibi mevcut düzenlemelere de uygulanmalıdır (Kaymak, 2004: 126-127; Kızılcık, 2005: 88-89).

## II. Türk Kamu Yönetimi ve DEA

“Düzenleyici etki analizi”nin (DEA) 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun dolayısıyla gündeme geldiğine yukarıda değinilmişti. Kanunun 5. maddesinde, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak oniki temel ilke sayılmaktadır. Bunlardan biri, maddenin (c) bendinde zikredilen DEA'dır: “Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak yeni birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.” Bent gerekçesinde belirtildiğine göre, “Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet – etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

DEA, gerekçeden anlaşılacağı gibi, “yeni düzenlemeler yapılması” ve “yeni bir birim oluşturulması” durumları ile ilişkili bir yöntem ve araçtır. Bu iki durumun kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacak, bu incelemenin ortaya çıkaracağı veriler, siyasal karar vericilere iletilecektir. Düzenlemenin içeriğine göre değişik türde analizler (fayda-maliyet, maliyet – etki) veya (maliyet, fayda) değerlendirmeler kullanılacaktır. DEA’nın yasama süreci ile yakından ilişkili olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Ülkemizde cari “yasama süreci”nin irdelenmesi ve DEA modelini getirmekte olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı”nın bu süreci nasıl etkileyeceğinin ele alınması yararlı olacaktır. Herhangi bir alanı “kanun” ile düzenlemek veya yürürlükteki kanun ya da kanun hükmünde kararnamelerde (yürürlükten kaldırmak da dahil) değişiklik yapmak üzere Anayasanın yetkili kıldığı organlar (Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri) tarafından hazırlanan bir metnin (tasarı veya teklif) ilgili prosedürlerden geçerek “kanun” adı altında Resmi Gazetede yayımlanmasını “yasama süreci” diye adlandırmak olanaklıdır. Süreç, görüldüğü üzere, üç aşamalıdır: yürütme organında yapılan çalışmalar ilk aşamayı, yasama organında yürütülen çalışma ve kanunlaştırma ikinci aşamayı ve Cumhurbaşkanının kanunu onaylayarak Resmi Gazetede yayımlaması da üçüncü aşamayı oluşturmaktadır. Kanunların düzenleme alanı (toplumsal, siyasal, iktisadi, kültürel ...) o denli geniştir ki, etki alanı en geniş olan norm olduğu söylenebilir. Kanun yapma yetkisi, Anayasanın 7 nci maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Bu yetki devredilemez.<sup>8</sup>

Bazı hukuk normlarının işlevi, yasama sürecinin sağlıklı işlemesini sağlamaktır. Sürecin yürütme organında yapılan çalışmalar aşamasını, halen yürürlükte olan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”<sup>9</sup> [Esaslar], TBMM aşamasını ise Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü [İçtüzük] düzenlemektedir. İlk aşamayı yeniden düzenlemeye yönelik olarak, Başbakanlık, yönetmelik düzeyinde bir norm hazırlamış ve yukarıda belirtildiği gibi, DEA’ya da bu normda yer vermiş bulunmaktadır: “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı”<sup>10</sup> [Yönetmelik Taslağı].

Anayasanın 88. maddesi “kanun teklif etme yetkisi” biçiminde bir yetkiden söz etmekte, “kanunlaşmak üzere bir metni önerme” eylemini

“kanun teklif etmek” biçiminde adlandırmakta ve bunun iki yöntemini göstermektedir: kanun tasarısı ve kanun teklifi. Bir bakanlık veya kamu kurum veya kuruluşu tarafından (Esaslar’ın deyiimiyle “kurum”un), bir gereksinime yanıt vermek üzere ve hükümet programı da gözetilerek hazırlanan ve “Taslak” olarak nitelenen metin (kanun tasarısı taslağı), belirli aşamalardan geçerek Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandığında (ki, bu Başbakanlık aşamasında gerçekleşmektedir) “Tasarı” (kanun tasarısı) durumuna gelmektedir. Başka bir anlatımla, Bakanlar Kurulunca imzalanma aşaması öncesinde metinler henüz “taslak” metinlerdir ve bu nedenle “kanun tasarısı taslağı” biçiminde adlandırılırlar. Buna karşılık, milletvekillerince hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan metinler kanun teklifidir. Tasarı ve teklifler TBMM Genel Kurulunda kabul edildikleri anda kanunlaşır ve bir kanun numarası alırlar. Kanunun yürürlüğe girmesi, onun Cumhurbaşkanınca da onaylanarak Resmi Gazetede yayımlanmasına bağlıdır.

Esaslar’a göre, “Doğrudan ilgilisi veya uygulayıcısı olan” kurumun bu işle görevlendirilmiş birimi veya böyle bir birimin bulunmaması halinde hukuk müşavirlikleri tarafından biçimsel kurallar da gözetilerek hazırlanan, kurumun başka birimlerin hazırlanması halinde hukuk müşavirliğinin de görüşü alınan<sup>11</sup> Taslak,<sup>12</sup> gerekçeleriyle birlikte ve görüş bildirmeleri istemiyle;

- Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlarda öngörülen ilke ve önlemler yönünden incelenmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına,

- Şayet kamu personeli ve teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemeler içeriyorsa, bu açılardan değerlendirilmek üzere Devlet Personel Başkanlığına,

- Şayet mali konuları içeriyorsa, bu bakımdan ele alınmak üzere Maliye Bakanlığına,

- Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğu açısından gözden geçirilmek üzere de Adalet Bakanlığına,

gönderilir.<sup>13</sup> Esaslar’da öngörülen süre ve biçimde kurumlardan görüşler alınır,<sup>14</sup> bu görüşler çerçevesinde Taslak yeniden değerlendirilir. İkmal edildiği kanısına varılan Taslak, Esaslar’ın 5. maddesi uyarınca, genel gerekçe ve madde gerekçeleri de eklenmek suretiyle, Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlığa sevk edilecek Taslağın ekinde, görüş bildirmeleri istemiyle kurumlara gönderilen Taslak ile kurum görüşlerine uyulmamış ise, bunun nedenlerini belirten bir not da eklenir.



Başbakanlık, kendisine sevk edilen Taslağı hükümet programı, hukuk sistemi ve Esaslar çerçevesinde<sup>15</sup> inceler. Başbakanlıkça tasvip edilen Taslak, uygun zamanda Bakanlar Kurulu imzasına açılır. Taslak, hiç uygun görülmemeyerek veya düzeltmeler yapılması istenerek Başbakanlıkça ilgili kuruma iade de edebilir. Yahut da Taslak hakkında daha önce görüşü alınmamış kurumların görüşü alınabilir ve görüşü alınan kurumlardan ek görüş istenebilir. Taslak, Bakanlar Kurulunca imzalandığı anda Tasarı haline gelir. Tasarı Hükümet adına Başbakan imzalı bir yazı ekinde TBMM'ye gönderilir.

TBMM Başkanı, Tasarı'yı, İçtüzük hükümleri çerçevesinde ilgili ihtisas komisyonuna/ komisyonlarına havale eder. Başkan, birden çok komisyona havale ettiği Tasarı için hangi komisyonun asıl komisyon, hangi komisyon veya komisyonların tali komisyon olduğunu saptar. Tasarı, komisyonlarda İçtüzük hükümleri çerçevesinde görüşülür ve her türlü değişiklik yapılabilir. İçtüzük, Komisyonlara, düşüncelerini almak üzere kamu görevlilerini çağırma yetkisi tanımıştır. Komisyonlar, inceledikleri Tasarılar hakkında hazırladıkları raporları TBMM Başkanlığına arz ederler. Tasarı, TBMM İçtüzüğü hükümleri çerçevesinde Genel Kurulda görüşülür<sup>16</sup> ve kanunlaşır, Anayasanın 89. maddesi hükmü uyarınca ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına sevk edilir. Kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasıyla yasama süreci son bulur.

Milletvekillerce TBMM Başkanlığına sunulan Teklifler,<sup>17</sup> hükümet görüşünün bildirilmesi istemiyle Başkanlıkça Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık, Teklifin içerdiği konu ile ilgili kurumlardan birini koordinatör olarak belirler ve bu kurumlara, temsilcilerinin katılımıyla yapılacak toplantıda Teklif hakkında Hükümet görüşüne esas olacak görüşün oluşturulması ve oluşturulan görüşün Başbakanlığa intikal ettirilmesi talimatını verir. Kurum temsilcileri teklifi değerlendirirken ya bütünüyle uygun gördüklerini ya da gerekçesini belirtmek suretiyle teklife katılmadıklarını belirtmek durumundadırlar. Taslak için yapılandan farklı olarak, Teklifte herhangi bir değişiklik yapılması önerisinde bulunulamaz. Belirlenen görüş koordinatör kurum tarafından Başbakanlığa bildirilir. Başbakanlık, kurum görüşlerini ve hükümet politikasını da göz önünde bulundurarak Teklife ilişkin Hükümet görüşünü oluşturur ve bu görüş TBMM Başkanlığına bildirilir. Teklifin TBMM'de bu aşamadan sonraki görüşme ve yasalaşma süreci, temel kanunlara ilişkin ayrıksı düzenleme de dahil olmak üzere, Tasarıların görüşme ve kanunlaşma sürecinden farklı değildir.

Kızılılık'ın da belirttiği gibi, 1992 yılında çıkarılan Esaslar, ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin de alınmasını öngörmesi bakımından, OECD ülkeleri en iyi uygulama örneklerinin “bir kısmına” paralel hükümler içermektedir. Türkiye'deki düzenleyici nitelikteki tasarıların hazırlık safhasında, OECD ülkelerinin uygulamakta olduğu Düzenleyici Etki Analizi İlkelerinin önemli bir kısmı, sistematik olmasa da, uygulanmaktadır. Fakat, hazırlanan taslakların fayda/maliyet analizleri yapılmamakta veya çok az oranda yapılmaktadır.<sup>18</sup>

2006 yılının ilk yarısında yönetmelik halini alması beklenen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağının 24. maddesinde, Taslağın hukuk sistemimize kattığı en önemli yeniliklerden birine, DEA'ya yer verilmiştir.

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24- (1) Yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Düzenleyici etki analizinde Ek-1 de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistiki verilerden de yararlanılır.”

Maddenin ilk fıkrası, öncelikle hangi türde ve ne kadar miktarı içeren düzenlemelere DEA yapılmasının “zorunlu” olduğunu belirtmektedir. Zorunlu DEA, öncelikle kanun ve KHK ile sınırlanmış, ikinci bir sınırlama da, miktara ilişkin olarak yapılmıştır. Kanun ve KHK tasarısı taslaklarından “yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen”ler için DEA yapılacaktır. İkinci fıkrada ise, Başbakanlığa, DEA kapsamını genişletme yetkisi tanınmaktadır. Üçüncü fıkra, DEA hazırlanmayacak düzenlemeleri saymaktadır: Millî güvenliği ilgilendiren

konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları. DEA'nın kim veya kimler tarafından hazırlanacağı ve DEA'da hangi hususlara yer verileceği, izleyen fıkralarda açıklığa kavuşturulmaktadır.

Yönetmelik Taslağının (1) numaralı ekinde ise, DEA'da hangi hususlara yer verileceği sayma suretiyle belirtilmektedir:

- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.
- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

### **III. DEA'ya Yöneltilen Eleştiriler**

Daha önce de belirtildiği gibi, DEA, düzenleyici reformun bir aracı ve yöntemi olması nedeniyle, başka bir anlatımla, düzenleyici reform dolayısıyla ve bu reformun düşünsel temelleri gerekçe gösterilerek eleştirilmiştir. Yoksa, DEA düzenleyici reformdan ayrı biçimde bir değerlendirmeye tabi tutularak eleştirilmemektedir.

Örneğin, Bayramoğlu, DEA'nın yasama süreci ve yönetsel karar alma sürecini yeniden inşa etme anlamında olumlu sonuç verdiğine dair bir örnek

bulunmadığı kanısındadır. Ona göre, örneğin, hava kirliliğine yol açan bazı endüstriyel üretimlerin durdurulması söz konusu olduğunda, bu üretimin durdurulması sonucunda meydana gelecek gelir kaybı ile üretimin insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkisinin karşılaştırılması gerekecek ve bu karşılaştırma sonucuna göre karar alınması gerekecektir. Düzenleyici reformlar karşısında bu durumda kamu yönetiminin temel ilkesi ne olacaktır? Temel ilke uluslararası rekabet kurallarını esas alan DEA mı, kamu yararı mı yoksa başka bir ilke mi? DEA ya da uluslararası ticaret ve rekabet temel ilke olarsa, kamu yönetiminde insan sağlığı ya da halk sağlığı ancak ve ancak uluslararası ticaret ve rekabet kuralları ile örtüştüğü ölçüde savunulacaktır. İnsan sağlığı veya halk sağlığının öncelikli hale gelmesi ancak uluslararası rekabet kurallarının insan sağlığına duyarlı bir noktaya geldiğinde belki olanaklı hale gelecektir. Yazar, bu yorumunu, yasama sürecinin ve kamu politikası oluşturması sürecinin 1990'ların ortalarından itibaren dolaysız bir yolla uluslararası rekabet kurallarına dayanılarak inşa edilmekte olduğu biçimindeki gözleminden hareketle yapmakta, DEA'yı da bu inşanın aracı, devleti düzenleyici devlet haline getirmenin tekniği, siyasal yönetimin tamamen piyasa kurallarına göre belirlendiği piyasalaşmış bir devlet türünü yaratmanın aracı saymaktadır. Reform sürecinde, ne tür bir karar alma yöntemi olursa olsun, bir ülkenin hem gelişmişlik düzeyi hem de o ülkedeki toplumsal mücadelenin ve toplumsal muhalefetin durumu, yazara göre, yöntem üzerinde belirleyici olacaktır (Bayramoğlu, 2004:11-12) Bayramoğlu'nun DEA yorumundan yola çıkan Konukman-Arslan, yöntemin Gelir İdaresi reformu açısından işlevini benzer bir biçimde yorumlamaktadır.<sup>19</sup>

Kamu yönetiminde hem kurumların hem de mevzuatın çok önemli olduğunu belirten Bayramoğlu'na göre, mevzuatın ve kamu yönetiminde kurulacak tüm birimlerin oluşturulması sürecinde yapılması gereken DEA'nın siyasal, yönetsel ve hukuksal referanslarına KYTK Tasarısında yer verilmemiştir. Gerekçeden dahi, DEA'nın tam olarak neyi ifade ettiği ve neyi amaçladığı anlaşılamamaktadır. DEA'nın birtakım iktisadi analizlerden farkının ne olduğu ve bu analizin ne anlama geldiği belirgin değildir. Ayrıca, sosyal konularda ne tür bir analizin (maliyet-fayda, fayda analizleri, bazı durumlarda da maliyet değerlendirmesi) uygulanacağına, daha da önemlisi, nasıl uygulanacağına dair bilgiye gerekçede yer verilmemiştir. (Bayramoğlu, 2004:2-3)

DEA, yasama sürecinin ve kamu politikası oluşturma sürecinin dolaysız bir yolla uluslararası rekabet kurallarına dayanarak inşa edilmesinin aracı, devleti düzenleyici devlet haline getirmenin tekniği, siyasal yönetimin tamamen piyasa kurallarına göre belirlendiği “piyasalaşmış”, bir devlet türünü yaratmanın aracı sayılmış ve bu bakımlardan eleştirilmiştir. (Bayramoğlu, 2004:11-12)

DEA’ya yönelik bir diğer eleştiriye Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultay Sonuç Bildirgesinde yer verilmiştir. DEA yöntemi, Bildirgede belirtildiğine göre, sosyal devletin ortadan kaldırılması ve bunun yerine kamu hizmeti üretmeyen “düzenleyici devlet” ilkesinin yerleştirilmesini amaçlayan, kamu hizmeti alanını daraltan, kamu kurumlarının kamu hizmeti yapmalarını yasaklayan yaklaşımın sonucudur; bu yaklaşımı yasal yöntem haline getirip güvence altına almaktadır. Bu yolla devlet yapısı varlığını serbest piyasa ilkelerine dayandırmaktadır. Oysa, tüm toplumu bu piyasa sisteminin gereklerine göre yönetme amacına odaklanmış bir devlet yapısı Türkiye’nin gerçeklerine ve gereksinimlerine uygun bir düzenleme değildir. (Kaymak, 2004:124)

DEA çok uzun süre almakta ve çok fazla masrafa yol açmakta ve her zaman bazı sorular yanıtsız kalabilmektedir. (Kaymak, 2004:124; Bayramoğlu, 2004:6-7)

Düzenleyici reformların sürekliliğini sağlama amacını taşıyan DEA’nın başarısı, siyasal iktidarın desteğine büyük ölçüde bağlıdır. Reformlara başlangıçta büyük oranda destek verilse bile, radikal değişikliklerin meydana gelmeye başlamasıyla birlikte reformlara verilen desteğin kesilmeyeceğinin garantisi yoktur (Bayramoğlu, 2004:9).

#### **IV. Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve DEA**

5227 sayılı Kanununun 5. maddesinin (c) bendi, yukarıda değişik yönleriyle ele alındığı üzere, yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için DEA hazırlanmasını öngörmektedir. Bent gerekçesini anımsamakta yarar vardır: “Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet

analizi, maliyet – etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

Amacını, 1. maddesinde, “... kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak ...” biçiminde belirleyen 5018 sayılı Kanun bakımından, kamu kaynağı kullanımını gerektirmesi ve politika ve hedefler üzerinde etkili olması dolayısıyla, “yeni düzenlemeler” yapılmasında ve “birim kurulmasında” DEA hazırlanmasının önemi, izahı gerektirmeyecek ölçüde açıktır. İyi düzenlenmiş ve uygulanan DEA mekanizmasının, kamu malî yönetiminin başarısını kat kat artıracığı rahatlıkla söylenebilir.

OECD'nin Rapor'unda belirtildiği ve yukarıda değinildiği üzere, halen kanun tasarılarına eklenen gerekçeler, yalnızca tasarının amacına yönelik bazı açıklamalar getirmekte, “bütçe etki değerlendirmesi” denilebilecek olan bir hesaplamayı içermektedir. Gerekçeler, yapılacak düzenlemenin etkilerini (siyasal, yönetsel, iktisadi, çevresel vs.) çözümlenmekten ve politika belirleyicilerin karar vermelerine yardım etmekten uzaktır. Tasarıların ilgili kuruluşların incelemesinden geçirilmesi de DEA'nın sağlayacağı yarar yanında çok önemsiz kalmaktadır.

5018 sayılı Kanun, rahatlıkla ileri sürülebilir ki, DEA'nın iyi bir biçimde işlemeden “olumlu” yönde ve “en çok” etkilenecek düzenlemedir. Kamu kaynaklarının kullanımında etkililik, verimlilik ve ekonomiklik bu sayede daha iyi sağlanabilecek, hesap verebilirlik ve malî saydamlık gerçek anlamda yaşama geçirilebilecektir. Her ne kadar Yönetmelik Taslağı kanun ve KHK dışındaki mevzuat ögeleri için DEA zorunluluğu getirmekte ve kapsamı bu bakımdan genişletmeye Bakanlar Kurulunu yetkili kılmakta ise de, ikincil mevzuata, hem de herhangi bir alt eşik getirilmeksizin DEA uygulanmasının, 5018 sayılı Kanunun amaçlarına ulaşabilmesi bakımından, azımsanamayacak yararları vardır.

Bu arada, 5018 sayılı Kanunun DEA'yı çağrıştıracak biçimde bazı analiz öğeleri içerdiği ve Maliye Bakanlığı başta olmak üzere, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına, analizlere dayalı düzenleme yapma ve standardizasyon yetki ve görevinin verildiği gözlemlenmektedir. Bunlardan DEA'ya en çok yaklaşanı, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları için 14. maddede yapılması zorunlu tutulan hesaplamalardır. Ancak, bütün bunlar “malî” alan ötesinde herhangi bir analize dayanmamaları bakımından, DEA felsefesinden çok uzaktırlar.

Kanunun, kamu maliyesinin temel ilkelerinin düzenlendiği 5. maddesinde, kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanacağı, kamu mali yönetiminin ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin bir diğer bendinde de, analiz yapılması zorunluluğunu getiren bir düzenlemeye yer verilmiştir: “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”

“Stratejik plan” hazırlama yükümlülüğü getirmiş olması 5018 sayılı Kanunun önemli yeniliklerinden biridir. Stratejik plan tanımında (madde 3), planın, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermesi hükme bağlanmıştır. Stratejik plan yaklaşımının kamu mali yönetimine sokulmuş olması, yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için DEA hazırlanmasını hem olanaklı hem de anlamlı hale getirmekte, iki araç birbirini bütünlemektedir. Kanunun üçüncü ve dördüncü bölümleri bu bakımdan önem taşımaktadır.

Her ne kadar, yakın zamanda yönetmelik halini alması beklenen Yönetmelik Taslağı, bazı ülkelerde olduğu gibi, bütçe kanunları için DEA zorunluluğu getirmemekte ise de, Kanunun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13. maddesinde, bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği, bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği belirtilmektedir. Aynı maddede, bütçenin, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlaması, temel ilke olarak sayılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun konumuz yönünden belki de en önemli maddesi, “Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları” başlıklı ve 5436 sayılı Kanunla değişik 14. maddesidir.

“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve

tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”

Görüldüğü üzere, madde, “mali yük” ile sınırlı, dolayısıyla DEA’ya kıyasla daha dar bir analiz zorunluluğu getirmektedir. İlgili kamu idareleri, kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklemekle yükümlü olacaklardır. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Halen yürürlükte olan Esaslar’ın ve yakında yürürlüğe girmesi beklenen Yönetmeliğin Taslaklar hakkında görüş alınmasına dair düzenlemesine rağmen, bununla yetinilmeyerek, sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenmesi hususu, 5018 sayılı Kanunla (yani kanun düzeyinde) düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun düzenlemelerinden, felsefesi itibariyle DEA’yı çağrıştıran bir diğeri de, bütçelerin, izleyen iki yılın da dikkate alınması suretiyle, üç yıllık bir periyot için hazırlanmasını hükme bağlayan 15. maddedir. 16. maddede düzenlenen orta vadeli plan ve mali plan, 17. maddenin “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.” biçimindeki üçüncü fıkrası da bu bakımlardan önemli yeniliktir.

Yine Kanununun 20. maddesinde yer verilen “ayrıntılı harcama programı” ve “finansman programı” da, her ne kadar “mali” alanın ötesine geçememekte ise de, felsefesi itibariyle DEA’yı çağrıştırmaktadır. Analize dayalı birer belge olmaları ve kamu kesiminde standardizasyona olanak tanımaları bakımından, 16. maddede sözü edilen Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi önemli dokümanlardır. Maddenin son fıkrasında, “Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları,



hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanunun “Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi” başlıklı 30. maddesi, birinci ve üçüncü fıkralarında, analiz unsurunu ve standardizasyonu öne çıkaran hüküm içermektedir.

“Maliye Bakanı, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.

(Değişik: 22.12.2005 - 5436/10-a md.) Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.”

İdare faaliyet raporunun hazırlanması zorunluluğu getiren 41. madde ile “İç denetim” başlıklı 63. maddenin aşağıda belirtilen birinci fıkrası bu bakımdan kayda değerdir.

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu

faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”

64. maddede, iç denetçiye, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak, İç Denetim Koordinasyon Kuruluna da, 67. madde ile standart oluşturma görevleri verilmektedir. Dış denetim birimi olarak Sayıştay'ın işlevi de DEA'yı çağrıştırmaları bakımından önemlidir. “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi.”

## **V. Sonuç**

Politika belirleyenlerin karar almalarına yardımcı olan bir yöntem (araç) olarak DEA'nın OECD ülkelerinden çok farklı bir sosyo-ekonomik formasyonu olan ülkemizde işleyip işlemeyeceği, siyasal iktidarların bu yöntemi ne ölçüde içtenlikle ve ısrarla uygulayacakları ve uygulanmış olsa dahi, olumlu sonuç verip vermeyeceği, yanıtı kolaylıkla verilemeyecek sorulardır.

Bu soruların ve üretilecek diğer soruların yanıtlarının “evet” olduğu varsayılırsa, denilebilir ki, ideal bir biçimde işleyen bir DEA'ya yasama sürecinde yer verilmesi, her şeyden daha çok yeni kamu mali yönetim sistemi üzerinde olumlu etki yapacak, mali yönetim sisteminin, 5018 sayılı Kanununun 1. maddesinde sayılan amaçlarına ulaşmasına çok önemli katkılarda bulunacaktır.

Pahalı bir yöntem olduğu ve uzun zaman aldığı biçiminde DEA'ya yöneltilen eleştiriler, olasıdır ki, Yönetmelik Tasarısında DEA uygulanması zorunlu düzenlemelerin tür itibariyle dar tutulmasına neden olmuştur. Yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçmesi muhtemel “kanun” ve “KHK”lere DEA uygulanacaktır. Her ne kadar maddenin izleyen kısmında, Başbakanlığa, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları hariç olmak üzere, DEA zorunluluk alanını genişletme yetkisi tanınmakta ise de, DEA'nın uygulanmakta olduğu OECD ülkelerine kıyasla daha kısıtlı kaynaklara sahip olduğumuzdan, kamu kaynaklarının etkili,

ekonomik ve verimli kullanımına olanak tanınması bakımından, DEA'nın, milli güvenliği ilgilendiren konular hariç tutulmak suretiyle, bütün düzenlemelere uygulanma zorunluluğu getirilmelidir. DEA hazırlanması için belirlenen eşğin on milyon YTL'de tutulmasında ısrar edilmesi, yöntemden yararlanma olanaklarını kısıtlayacağı gibi, Konukman-Arslan'ın DEA'ya atfettikleri işlevi (yasaların kontrolü işlevini) akıllara getirecektir (Konukman-Arslan, 2005:33).

---

<sup>1</sup> 2003 yılı sonuna doğru kamuoyuna açıklanan ve TBMM'ye sevk edilen Tasarı, 15/07/2004 tarihinde 5227 sayılı kanunlaştırılmış olmakla birlikte, Cumhurbaşkanınca bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi, istemiyle TBMM'ye iade edilmiştir. Kanunun ilgili maddeleri, aradan birbuçuk yıl geçmiş olmasına karşın, hala TBMM'de görüşülmemiş, dolayısıyla 5227 sayılı Kanun yürürlüğe girecek biçimde henüz ikmal olmamıştır. 5227 sayılı Kanun, içeriğinden ötürü kamuoyunda son yıllarda üzerinde en çok tartışılan Kanundur. Buna karşılık, 5227 sayılı Kanunun öngördüğü bazı reformlara bazı teşkilat kanunlarında (örneğin, Türkiye İstatistik Kanunu, Gelir İdaresinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun) unsurlarının teşkilat kanunlarında yer verildiği, 5227 sayılı Kanunun kamu yönetiminin düzenlenmesinde temel ilkelerden biri saydığı DEA'ya da hem bazı kanunlarda hem de DEA hakkında ayrıntılı düzenlemeler içeren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağında yer verildiği gözlemlenmektedir.

<sup>2</sup> Kaymak, 2004; Kızılcık, 2005; Bayramoğlu, 2004; Konukman-Arslan, 2005.

<sup>3</sup> Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın gerekliliği, belki de üzerinde en çok mutabakata varılan bir husustur. Nitekim, 5227 sayılı Kanunun bazı maddeleri dolayısıyla TBMM'ye iade ettiği 03/08/2004 tarihli yazısında, Cumhurbaşkanı da reform gerekliliğinden söz etmekte, nasıl bir reform gerektiğinin ipuçlarını vermektedir. “Sonuç olarak belirtmek gerekir ki, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmiştir. Ancak, yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.”

<http://www.cankaya.gov.tr/html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html> (Erişim: 13/01/2005)

“Nasıl bir yapılandırma?” sorusuna verilen yanıtlar dolayısıyla görüş ayrılıklarının belirginleştiğine, makalenin ilerleyen başlıklarında işaret edilecektir. Görüş ayrılıkları, yeniden yapılandırmanın (reformun) felsefi arka planı konusundaki yaklaşım farklılıklarından kaynaklanmaktadır.

Yeniden yapılandırmanın gerekliliğini vurgulayan bir görüş için, bkz. Karahanoğulları (2003).

<sup>4</sup> 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanun. R. G.: 24/12/2004 – 25326. Mali sistemimizin

bu yeni “anayasa”sı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” (madde 1) 5018 sayılı Kanuna varan süreci dokümanlardan ve TBMM tutanaklardan izleyebilmek için, bkz. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 2004. Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde bütçe hukukunu konu edinen yeni bir çalışma için, bkz. M. Kamil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2005.

<sup>5</sup> Bu makalede, zaman zaman Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısına, zaman zaman da Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki 5227 sayılı Kanuna atıfta bulunulacaktır.

<sup>6</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, 2003.

[http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/Degisim\\_yonetimi\\_icin\\_yonetimde\\_degisim.doc](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/Degisim_yonetimi_icin_yonetimde_degisim.doc) (Erişim: 13/01/2006)

<sup>7</sup> DEA konusundaki en derli toplu çalışmalar Kaymak (2003) ve Kızılcık (2004) tarafından kaleme alınan makalelerdir. DEA’yı farklı bir bakışla ele alan makaleler olarak da Bayramoğlu’nun (2003) makalesine bakılabilir. Bayramoğlu’nun makalesini referans alan bir başka makalede (Konukman-Arslan, 2005) ise, DEA, Gelir İdaresi Başkanlığını yeniden yapılandıran kanun bağlamında ele alınmaktadır. Ayrıca, bkz. İnönü Üniversitesi (2004). 5227 sayılı Kanunun içerdiği DEA kavramının TBMM’deki yankıları için, bkz. TBMM. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 41, Yasama Yılı: 2, B: 55. (19/02/2004)

<sup>8</sup> Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ne anlama geldiği Anayasa Mahkemesinin birçok kararında açıklanmıştır. Mahkemenin çok kısa bir süre önce verdiği bir kararda belirtildiğine göre, “... kuvvetler ayrılığının benimsendiği Anayasa’da, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanları ayrılarak düzenleme yapıldığından, Anayasa ile öngörülen ayrık durumlar dışında bunlar arasında yetki devri olanaklı değildir. Bu husus, Anayasa’nın 7. maddesinde açıkça ifade edilerek, ‘Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.’ denilmektedir. Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun olabilmesi için yasada temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir. Bu doğrultuda, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesi ise yürütme organına bırakılabilir.” Esas: 2003/70, Karar: 2005/14; Karar Günü: 14/03/2005.

<sup>9</sup> 08/09/1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmi Gazete.

<sup>10</sup> Bu Yönetmelik Taslağı’nda, “mevzuat” tanımına dahil metinleri hazırlayacak birimler

Esaslar'a kıyasla daha ayrıntılı ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarını içerecek biçimde sayılmaktadır. Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (md. 1). Ayrıca, sayma suretiyle bir mevzuat tanımı yapılmaktadır. Buna göre, mevzuat'tan kasıt, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerdir. Yönetmelik Taslağının önemli bir yeniliği de “çerçeve madde”, “çerçeve taslak”, “düzenleyici etki analizi”, “müstakil taslak” gibi kavramları getirmekte olmasıdır. 24. maddede yer verilen düzenleyici etki analizi, 3. maddede, “Taslağın bütçeye, hukuk sistemine, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme” biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetmelik Taslağı için, [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr)

<sup>11</sup> Yönetmelik Taslağı'nın “Taslakları hazırlayacak birimler” başlıklı 5 inci maddesi de Esaslar'ın öngördüğü bu modeli benimsemiştir.

<sup>12</sup> Yönetmelik Taslağı'nın yeniliklerinden biri de, “Taslak hazırlamada uyulacak ilkeler”in (md. 4) sayılmış olmasıdır. Buna göre, Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz ve eş düzeydeki diğer mevzuatla çelişemez. Taslaklar bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır. Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır. Taslak hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur, düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır. Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez. Taslakların kapsam maddeleri herhangi bir duraksamaya yol açmayacak açıklıkta düzenlenir. Madde metinleri, kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayraç içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

<sup>13</sup> Yönetmelik Taslağı, Esaslar'dan farklı olarak, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin görüşünün alınması zorunluluğunu getirmektedir. Ayrıca, Bakanlıklar ve kurumlar arasında mutabakat sağlanamayan konularda Başbakanlık, ilgili bakanlık veya kurumlardan doğrudan görüş alabilecektir. Taslak hakkında konuyla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacaktır.

<sup>14</sup> Yönetmelik Taslağı'nın “**Görüşlerin bildirilmesi**” başlıklı 7 nci maddesine göre, ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Başbakanlıkça ivedi durumlarda bu süre kısaltılabilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. Görüşü talep edilen bakanlık ve kurumlar görüş bildirmekten kaçınamaz. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüşlerini, teklif sahibi bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından gönderilen ve Yönetmelik Taslağının ekindeki (2) numaralı formu doldurmak suretiyle bildirir. Kamuoyunu

ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirilir.

<sup>15</sup> Yönetmelik Taslağı'na göre (md. 25) de, Başbakanlık, Taslak üzerindeki incelemesini, "Anayasaya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata ... veya bu Yönetmeliğe..." uygunluk açısından yapacaktır.

<sup>16</sup> İçtüzüğü'nün "Kanun tasarısı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi" başlıklı 81. maddesi, görüşme usulünü altı fıkra halinde düzenlemektedir. Bu madde düzenlemesi ile yakından ilişkili bir düzenleme de, tasarısı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesi açısından ayrı bir düzenlemeye yer veren ve zaman zaman iptallere konu olan 91. maddedir. TBMM, daha önce Anayasa Mahkemesinin 29/04/2003 tarihli ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı Kararıyla iptal ettiği 91. maddeyi, 30/06/2005 tarihli ve 855 sayılı Kararla yeniden düzenlemiştir. 91. maddenin, daha önce iptale konu olan biçimine göre daha ayrıntılı düzenleme içeren yeni biçiminde, maddede sayılan özellikleri (Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlanması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması...) taşıyan "...kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarısı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine... Genel Kurulca karar verilebilir..." Madde, yukarıda da belirtildiği gibi, önceki biçime göre daha ayrıntılıdır ve hangi kanunların temel kanun sayılması gerekeceğini açıklığa kavuşturmaya özen göstermektedir. İçtüzüğü'nün, 07/02/2001 tarihli ve 713 sayılı Karar ile değiştirilen 91. maddesi ise, özel görüşme ve oylama usulünü düzenlemekle birlikte, temel kanunların ölçütlerine dair fikir vermemekteydi. "Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarısı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir." Anayasa Mahkemesi, 29/04/2003 tarihli ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı Kararında, 91. maddenin iptal gerekçesi olarak, şunları belirtmekteydi: "Dava konusu 91. maddede belirtilen 'temel kanun' ve 'ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları'nın kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok yasanın bu kapsam içinde düşünülmesine neden olabilecektir. Ayrıca, maddede öngörülen her tasarısı veya teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama usulü önceden bilinmeyeceğinden objektiflik sağlanamayacaktır. Bu durumda, dava konusu kural, belirlilik, genellik, soyutluk ve

öngörülebilirlik özellikleri, taşınması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.”

<sup>17</sup> Kanun Teklifleri, İçtüzüğü'nün 74. maddesi uyarınca doğrudan Komisyonlara havale edilmektedir. Bununla birlikte, Meclis Başkanı, teklife dair Hükümet görüşünün bildirilmesini Başbakanlıktan istemektedir.

<sup>18</sup> Kızılılık, Taslakların fayda/maliyet analizlerinin yapılmamasının bunu öngören yasal veya idari bir zorunluluğun olmaması yanı sıra toplum olarak olaylara ekonomik değil de sosyal açıdan bakma alışkanlığımızdan da kaynaklandığı kanısındadır. Çünkü, diyor Kızılılık, geleneksel bir toplum yapısına sahip olduğumuzdan, geçmiş dönemlerde kültür kodlarımıza yerleşen para, zenginlik dolayısıyla dünyalık peşinde koşmanın iyi olmadığı anlayışını belleklerden hemen silmek mümkün olmamaktadır. (Kızılılık, 2005:99)

<sup>19</sup> “... DEA, hem ‘inceleme’, hem de karar alıcı otoriteyi bilgilendirme vasfı taşıyor. Hem yasal, hem de kurumsal düzenlemeyi kapsıyor. Yerine göre fayda-maliyet, yerine göreyse, sadece fayda veya sadece maliyet analizine dayanıyor. Analizin içeriği —yani teorisi ve yöntemi— somutta neye benzer, açıklanmamıştır. Ama, örneğin, vergi politikası için, vergi sermaye akımı veya gelir akımından çıkan değer, yani geniş anlamıyla maliyet olduğuna göre, maliyet analizinin öne çıkartılması gerektiği düşünülebilir. Öyleyse, verginin —yeni vergi veya mevcut verginin oranının yeniden ayarlanması— toplumsal sınıflar ve katmanlar, dolayısıyla sermaye açısından da— maliyeti ölçülecektir. Burada, sorulması gereken şudur: Genelde devlet, özelde ise yasama işlevi evrensel çıkarı temsil etme ve bu anlamıyla objektivite iddiası taşıdığına göre, maliyetin ölçümü de, objektivite iddiası taşınmalıdır. Oysa, maliyet ölçümü, sermaye üzerindeki vergi maliyetini azaltmayı öngören Arz Yanlısı İktisat Teorisi perspektifine dayandırıldığında —toplumsal çıkar adına da savunulsa— sermaye yanlısı sonuçlar üretecektir. Emek için önemi yaşamsal olan istihdam, sermaye birikimi ve onun özelliklerine, bunlar ise, üretim araçlarını ve toplumsal zenginliği mülkiyeti altında tutan sermaye sınıfının alacağı kararlara bağlıdır. Öyleyse, sermaye sınıfının, sermaye döngüsünün içerdiği zorunlu maliyetlerin ve bu arada vergilerin azaltılması istemini, istihdamın arttırılması ihtiyacıyla gerekçelendirmesi, sermayenin çıkarlarını toplumsal/evrensel çıkarla özdeşleştiren bir söylem tutturması kolaydır ve doğaldır. Oysa, ekonomi teorileri gerçekte ideolojiden, sınıfsal içerikten arınmış olmadığından ötürü, dayandığı/dayanacağı teori/teoriler ve maliyet ölçütü/ölçütleriyle, DEA, sınıfsal çıkarlar açısından objektif olamaz.” Konukman-Arslan, 2005, 31-32.

## KAYNAKÇA

Başbakanlık (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, 2003.

[http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/De\\_gisim\\_yonetimi\\_icin\\_yonetimde\\_degisim.doc](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/De_gisim_yonetimi_icin_yonetimde_degisim.doc) (Erişim: 13/01/2006)

Başbakanlık (2005), Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı, [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr) (Erişim: 28/12/2005)

BAYRAMOĞLU, Sonay (2004), **Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi (Tasarı Madde 5-c Hükmü)**, Ankara, <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/deason.pdf> (Erişim: 20/12/2005)

GÜLER, Birgül Ayman (2003), **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, Ankara, Türkiye Yol İş Sendikası.

<http://www.cankaya.gov.tr/tr.html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html> (Erişim: 13/01/2005)

İnönü Üniversitesi, (2004), Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi, [http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc\\_bildirgesi.doc](http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc) (Erişim: 13/01/2006)

KARAHANOGULLARI, Onur (2004), “Kamuda Reform: Nasıl Hayır Diyebiliriz ki!” <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamudareform.doc>

KAYMAK, Hasan (2004), “Düzenleyici Etki Analizi,” **Maliye Dergisi**, Sayı 146, s.107-131.

KIZILCIK, Recep (2005), “Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 446, s. 79-100

KONUKMAN, Aziz ve ARSLAN, Hakan (2005), Gelir İdaresi Reformu Üzerine Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı – Kafkaesk Bir Metamorfoz Hikayesi-



---

<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/YazilarUye/KonukmanArslan.pdf> (Erişim: 20/12/2005)

MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2005.

TBMM. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C: 41, Yasama Yılı: 2, B: 55. (19/02/2004)

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.