

**Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi
Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği***

Regulatory Impact Analysis Practices in the Parliamentary System of Turkey
and Its Future in the Presidential Government System

Ahmet A. CİLAVDAROĞLU¹

Geliş tarihi: 06.03.2019, Kabul tarihi: 30.04.2019, Basım tarihi: 15.11.2019

Öz

Kamu politikası analizi yöntemlerinin danışma ve katılım mekanizmalarıyla birlikte mevzuat hazırlık sürecine uygulanması olan düzenleyici etki analizi (DEA), Türk idari sistemine politika transferi şeklinde gelmiştir. Bu çalışmada ilgili resmi raporlar, mevzuat ve literatür incelenerek DEA’nın nasıl uygulandığı ve gelecekte ne ölçüde uygulanabileceği tartışılmaktadır. Parlamenter Sistem içinde 2007 yılından itibaren kanun tasarıları hazırlıklarında kamu idareleri için DEA zorunlu hale gelmiş olmasına rağmen nicelik ve nitelik olarak öngörülen sonuçlara ulaşamamıştır. 2018 yılında uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise sadece milletvekilleri kanun teklif etmeye yetkilidir ve mecburi DEA söz konusu değildir. Mevcut hukuksal ve siyasal yapı içinde kanun tasarıları muhtemelen yine idare tarafından hazırlanacak ve milletvekilleri tarafından teklif edilecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde DEA uygulanması ise zayıf bir ihtimaldir.

Anahtar sözcükler: *Düzenleyici etki analizi, kanun yapımı, kanun, katılım, şeffaflık.*

Abstract

The implementation of public policy analysis methods with public consultation and participation mechanisms to the preparation of regulation process, Regulatory Impact Analysis (RIA), came to Turkish administrative system as a policy transfer. In this paper, related official reports, regulations and literature are reviewed, then how RIA was implemented and to what extent it will be implemented in the future will be discussed. RIA was compulsory for draft bills prepared by public agencies in Parliamentary System since 2007, however the results were not satisfactory in terms of quality and quantity with regard to the targets. Only Members of Parliament are empowered to propose draft bills in the Presidential Government System which started in 2018, and RIA is not obligatory for these draft bills. Probably public agencies will still prepare draft bills to be submitted by Members of Parliament under the present legal and political structure. RIA implementation seems to be unlikely in the Presidential Government System.

Keywords: *Regulatory impact analysis, law making, evidence, participation, transparency.*

* Bu çalışma, “Türkiye’de Parlamenter Sistem İçinde Kanun Dayalı Politika Yapımı” başlıklı doktora tezinden (Cilavdaroglu, 2019) üretilmiştir.

¹ Antalya Büyükşehir Belediyesi, Dr.

cilavdar@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2969-6406>

Giriş

1980’lerden itibaren yeni kamu işletmeciliğine dayalı kamu yönetimi reformlarının artışı kanıt² dayalı politika³ yapımını da yeniden gündemin önemli maddelerinden birisi haline getirmiştir. Yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla kanıt dayalı politika yapımı, yönetsel yetkinliğin çıktılardan daha önemli tutulduğu aynı teknokratik mantıktan beslenmektedir (Marston ve Watts, 2003: 148). Kanıt dayalı politika yapımı sürecinde verilerin toplanması, değerlendirilmesi, tarafların görüşlerinin alınması gereklidir. Nihayetinde kamu mercilerinin kamu politikasının uygulanması sonucunda hesap verebilmesini temin edecek bir hareket ve kıyaslama noktası sağlamaktadır. Kanıt dayalı politika yapımının bu özelliği yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı için cazip olmuştur. İşletmeciliğin performans odaklılığı ile etkililik ve verimliliğe yaptığı vurgu, kanıt dayalı politika yapımının işletmecilerde kullanılması için uygun bir yöntem olmasını sağlamıştır.

Kanıt dayalı politika yapımı söyleminin artışında eğitilmiş ve bilgili halk kesiminin artması, bilgi teknolojisinin ilerlemesi neticesinde kamu politikaları hakkındaki verilerin çoğalması, verimlilik ve rekabetin gözetilmesinin yanı sıra idarenin denetim ve hesap verebilirliğinin artması gayreti de ciddi bir etkidir. Örneğin Britanya’da, Millî Dış Denetim Ofisi (Sayıştay) ve Parlamento özel komisyonları, pek çok sivil toplum gözlemcisi ve düzenleyici kuruluşlar denetim ve hesap verebilirlik bağlamında daha önce görülmemiş bir biçimde kanıtların kullanımını mecbur bırakmıştır (Davies et al. 2009: 2).

Halkın seçilmiş temsilcileri olan siyasetçiler kamu politikalarına karar verme konusunda meşru bir hakka sahiptir. Siyasetçiler kanıtların bir kısmını seçerek dikkate alır ve diğer oyuncuların⁴ (halk, kamu hizmetinden yararlananlar, politikayı uygulayacak idare gibi) tercihleriyle birlikte bu

² “Kanıt” terimi bir konu hakkındaki bilgi düzeyini artırmak amacıyla bilimsel yöntemlerle yapılan sistematik çalışma neticesinde elde edilen verileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu çerçevede, uzmanların ve akademisyenlerin görüşleri, bilimsel araştırmalar, ülke karşılaştırmaları, uygulanan politikaların ardıl değerlendirmeleri, politika alternatiflerinin maliyetlerinin hesaplanması, ekonomik ve istatistikî modellemeler, bu çalışma çerçevesinde “kanıt” olarak anılacaktır.

³ “Kamu politikası” (İngilizce “public policy”) terimi belirli bir toplumsal alanda (eğitim, sağlık, iktisat gibi) planlı şekilde alınan kararları veya koyulan kuralları; “politika/siyaset” (İngilizce “politics”) terimi de bir toplumdaki güç mücadelesini ifade eder (Vowe, 2008: 620). İngilizce “politics” ve “policy” terimlerinin ikisinin de Türkçe “politika” terimi ile karşılanmasının kafa karışıklığına yol açacağı düşünülerek “policy” terimi için “siyasa” ve “yöneltili” terimleri önerilmiştir fakat pek benimsenmemiştir (Yıldız, 2011: 2-3).

⁴ Bu çalışmada “oyuncu” (İngilizce “player”) ibaresiyle doğrudan veya dolaylı olarak kamu politikasının tasarlanmasında etkisi olan kişiler ve örgütler kastedilmektedir. Alanyazında aynı mefhumu ifade etmek üzere aktör (İngilizce “actor”) ve katılımcı (İngilizce “participant”) gibi terimler de kullanılmaktadır.

kanıtları kullanıp kullanmamayı değerlendirir. Bu nedenle kanıta dayalı politika yapımı daha geniş bir bağlamda, siyasetçilerin halkı temsil ettiği ve halka karşı hesap verdiği göz önünde tutularak incelenmelidir (Cairney, 2016).

Düzenleyici etki analizi (DEA)⁵ bir kanıta dayalı politika yapımı aracı olarak, gelecekte yürürlüğe girmesi planlanan bir mevzuatın muhtemel sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla geliştirilen bir analiz yöntemidir.⁶ DEA, düzenleme yapma kudretine sahip olan devlet veya kamu gücünü kullanan diğer idareler tarafından yapılmaktadır. İdeal bir DEA sürecinde kamu politikası analizindeki döngüsel yaklaşıma benzer şekilde; problemler tespit edilmekte, alternatif çözüm yolları geliştirilmekte, ilgili taraflara danışılmakta ve çözüm önerileri alınmakta, fayda ve maliyetler değerlendirilmekte ve karar vericiler için nihai bir rapor hazırlanmaktadır. DEA, kamu politikası analizinin temeli olan fayda-maliyet analizi yapılması, faydaların maliyetlerden yüksek olduğunun tespitinin ardından en uygun yöntemin seçilmesini sağlamaya dönüktür. Dolayısıyla bir DEA raporunda, düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler, alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi, fayda ve maliyet analizi, bütçeye getirilen ek malî yük, düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata ve ilgili kesimlere etkileri, düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi ile kanun yapım sürecinde izlenen danışma ve görüş alma süreçlerini içeren bir rapor bulunmaktadır.⁷

DEA'nın 1990'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmasında yeni kurumsal iktisat okulu ve yeni kamu işletmeciliğinin etkileri vardır. Yeni kurumsal iktisat okulu işlem maliyetlerine vurgu yaparak, iktisadi gelişmenin temel unsurlarından birisinin işlem maliyetlerinin azaltılması olduğunu iddia eder. Mal ve hizmetlerin üretimi, sunumu ve el değiştirmesi sırasında ortaya çıkan mevzuat kaynaklı işlem maliyetleri sistematik bir biçimde sözleşme yapılarını, piyasa ve iktisadi kurumların örgütlenmesini etkilemektedir. Bu sebeple işlem

⁵ Düzenleyici etki analizi, İngilizce “regulatory impact analysis (assessment)” ibaresinin Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır. Fakat tercüme kokan bu ibare hem meramını tam olarak ifade edememekte hem de bu çalışmaları yapacak kişiler için yabancılik hissi uyandırmaktadır. Bu sebeple, Türk yönetim ve hukuk kültüründe yer edinmiş olan “environmental impact assessment” ibaresinin “çevresel etki değerlendirmesi” ibaresi ile karşılanmasından mülbem, “regulatory impact assessment” için “mevzuat etki değerlendirmesi” ibaresinin kullanımı daha uygun olacaktır. Diğer taraftan “düzenleyici etki analizi” şeklindeki tercüme, 1980'lerden itibaren devletin vergilendirme veya harcama yöntemlerinden ziyade düzenleme yapmak suretiyle piyasaya müdahale etmesi manasında yaygınlaşan “düzenleyici devlet” (regulatory state) söyleminin yansımaları olarak değerlendirilebilir.

⁶ DEA sürecinde ele alınan seçeneklerden birisi de düzenleme yapmama seçeneğidir. Kuramsal olarak DEA sonucunda hiçbir düzenleme yapmama sonucuna ulaşılabilir ise de bu yönde sonuç verecek bir DEA hazırlanma ihtimali çok düşüktür.

⁷ Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesinde DEA raporlarında bulunması gerekli hususlar yer almaktadır.

maliyetleri yükseldiğinde iktisadi güçler işlem maliyetlerini düşürmek amacıyla düşük işlem maliyeti doğuran mevzuata sahip yeni ülkelere doğru ekonomiyi kaydıracaklardır (Demir, 1996).

Yeni kurumsal iktisadın kavramlarıyla DEA şöyle tanımlanabilir: Her tür mevzuat yeni bir kural koyar ve bu kurallar bütünü kurumları oluşturur. Yani her yeni mevzuatın getirdiği kurumların piyasaya ve idareye etkilerinin ve maliyetinin hesaplanması, hangi kurumların daha etkin olduğunu anlamayı kolaylaştıracaktır (Bayramoğlu, 2006: 94-110). DEA raporları hazırlamak suretiyle kanunların idare ve piyasa üzerindeki etkileri değerlendirilerek devlet müdahalesinin etkinliğini temin eden kamu politikaları oluşturulabilecektir.

Yeni kamu işletmeciliğinin başarı/başarısızlık halinde kimin sorumlu olduğunun bilinmesine yönelik sonuç odaklı kurgusu ile performans ölçümü için stratejik amaçların, hedeflerin ve başarı göstergelerinin açıkça ortaya konulması arzusu (Hood, 1991: 4-5) DEA ile paralellik arz etmektedir. Parlamenter sistemlerde DEA raporunun sorumlu bir idare tarafından hazırlanması ve yetkili bir bakan tarafından imzalanması, ayrıca mevzuat neticesinde çözülmesi beklenen probleme ilişkin başarı göstergelerinin açıkça belirlenmesi yeni kamu işletmeciliğinin DEA’ya yansımaları olarak görülebilir.

Kanıta dayalı politika yapımı bazı akademisyenlerce kapsamlı rasyonel politika yapımının yeni bir etiketi olarak değerlendirilerek kamusal problemlerin depolitize edilmesi, demokratik rekabet yerine teknokrasinin hâkimiyetini kurma gayreti olarak görülmektedir (Boswell, 2018). Bu bağlamda DEA’nın, siyasal süreçlerde bilginin ve kanıtların iletişim ve müzakere aracı olarak kullanılması yerine, kamu politikası yapımını depolitize eden, siyasetin değer yargılarını dışlayan, kanıtların üretilmesinin ve kullanımını işletmeci bir yaklaşımla ele alan bir boyutu vardır (Parsons, 2002: 56).

1. DEA’nın İşlevleri

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)’na göre, DEA’nın başta OECD ülkeleri olmak üzere birçok ülkede mevzuat çerçevelerine dâhil edilmesinin dört temel amacı bulunmaktadır (OECD, 1997: 16-18): İlk olarak, DEA mevzuatın gerçek etkisinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. 1990’lardan itibaren mevzuatın faydalarının maliyetlerinden fazla olması şartı önem kazanmıştır. Yüksek kaliteli mevzuat, maliyet açısından etkili olmalıdır. DEA ile faydalar ve maliyetler mümkün olduğunca rakamsallaştırılmaya çalışılmaktadır. Böylelikle karar vericiler daha sağlıklı kararlar alabileceklerdir (OECD, 1997: 16).

İkinci olarak, DEA’nın birbiri ile ilişkili politika hedeflerinin entegrasyonunu sağlamada önemli katkılarda bulunması beklenmektedir. Düzenleyiciler (mevzuat koyucular) açısından en önemli meselelerden biri

farklı mevzuat arasında etkin bir uyum düzeyi sağlamaktır. Karmaşık piyasa alanını düzenlemek amacı ile yürürlüğe konulan bir mevzuatın hem piyasa için hem de toplum ve çevre için olumlu veya olumsuz etkiler doğurması söz konusudur. Bu sebeple, kamu politikasına karar verenlerin bir mevzuatın diğer alanlarda oluşturacağı etkileri göz önünde bulundurması gereklidir. Aksi takdirde, belirli problemlerin çözümü için fayda getiren bir mevzuat ciddi negatif dışsallıklara yol açabilir. DEA, yalnızca meseleyi anlamaya yarayan analitik bir araç değil, aynı zamanda farklı alanlardaki hedefleri koordine eden bir araç olarak düşünülmektedir (OECD, 1997: 17).

DEA ile sağlanmaya çalışılan koordinasyon hem devlet içindeki oyuncular hem de danışma mekanizmasıyla devlet dışı oyuncuları kapsamaktadır. Bu açıdan DEA kamu politikası yapımındaki savunma koalisyonlarının⁸ oluşmasını kolaylaştırıcı bir role sahiptir. Kısıtlı kaynakları ve kısıtlı bilgileriyle kamu politikası yapım sürecine katılmakta zorlanan devlet dışı oyuncular, DEA hazırlığında veya DEA raporunun ilanı sonrasında sürece katılma imkânı elde edebilirler. Başka bir deyişle DEA, devlet dışı oyuncuların kamu politikası sürecindeki işlem maliyetlerini azaltarak daha katılımcı bir politika yapım sürecine kapı açmaktadır.

Üçüncü olarak, DEA devletlerin mevzuat yapım sürecini şeffaflaştıran danışma sürecini gerekli kılar. Devletler, mevzuattan etkilenmesi muhtemel paydaşları değişik yöntemlerle mevzuat yapım sürecine dâhil etmektedir. Uygulamadan etkilenecek kesimlerin görüşlerinin mevzuata yansıtılması, uygulamanın başarılı olma ihtimalini artırmaktadır. Diğer taraftan, ilgili kesimler mevzuat yürürlüğe girmeden gelecekte önlerine gelecek koşulları öğrenme imkânı yakalayacaklarından uygulamaya daha hazırlıklı olacaklardır. Danışma yöntemiyle kararların alınması, aynı zamanda, alınan kararların meşruiyetini de artıracaktır (OECD, 1997: 17).

Şeffaflık, uluslararası ticari ilişkilerde sıklıkla vurgu yapılan bir ilkedir. OECD, Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, ticari alanda rekabetin gerçekleşebilmesi için ticari aktörlerin devletlerin uygulamaya koydukları mevzuata istedikleri zaman erişebilmesi gerektiğinin üzerinde durmaktadır. DEA, bu alanda da şeffaflığı sağlayarak uluslararası sermayenin ihtiyaç duyduğu yatırım ortamının oluşturulması için de bir işlev üstlenmektedir.

Dördüncü olarak, DEA hükümetlerin halka karşı hesap verme sorumluluğunu artırmaktadır. DEA sonucunda yayımlanan raporlar, mevzuatın fayda ve maliyet tahminlerini, mevcut durumda karşılaşılan

⁸ “Savunma Koalisyonu Çerçevesi” (SKÇ), Sabatier ve Jenkins-Smith (1993) tarafından politika sürecini açıklamak üzere geliştirilen bir yaklaşımdır. Savunma koalisyonları, aynı amaç etrafındaki kamu politikası yapımındaki oyuncuların oluşturduğu ve gayri resmi iletişim ağlarının bulunduğu ittifaklardır.

meseleleri ve ilgili kesimlere muhtemel etkilerini içermektedir. Böylelikle politika yapıcılarının, kararlarını hesap verme sorumluluğu içinde kanıtlara dayanarak vereceği öngörülmektedir. Bazı ülkelerde DEA raporları yetkili bakan tarafından imzalanmak suretiyle açıklandığı için, hükümetler düzenlemeden beklenen sonuçların temin etme hedefiyle siyasi bir taahhüt vermekte ve kendilerini bağlamaktadır (OECD, 1997: 18).

Türkiye’de kanun tasarılarına eklenen gerekçeler, yalnızca tasarımın amacına yönelik bazı açıklamalar getirmekte, siyasal, yönetsel, iktisadi, çevresel ve benzer etkilerini analiz etmemekte ve en fazla bütçeye dönük etkilerin hesaplanmasını içermektedir (Yüksel, 2005: 61-63). Farklı kamu politikası seçenekleri hakkında bilgi sağlayarak ve değerlendirme yaparak siyasal karar oluşturma sürecini iyileştirme iddiasındaki bir araç olan DEA etkili, şeffaf ve hesap verebilir bir düzenleme çerçevesi oluşturmaya yardımcı olabilir (Ekici, 2006: 150).

DEA sürecinde problemin tespiti ve çözüm alternatiflerinin geliştirilmesi idarenin elindeki bilgi ve kapasitesi çerçevesinde yapılabilmekte; danışma ve katılım süreçlerinde zaman zaman beklenen yarar sağlanamamakta; fayda-maliyet analizleri toplumsal ve çevresel faydaların ve maliyetlerin tam olarak ölçememektedir. Keza kamu politikası alanındaki kararların son kertede siyaseten alınmaktadır. Öte yandan DEA’nın yine de çok önemli bir işlevi vardır. DEA, bir mevzuatı yapma sebebini oluşturan kanıtların neler olduğunu, mevzuatın ardından hangi noktalarda müdahale edilerek ne tür bir iyileşme sağlayacağını tahmin edildiğini gösterir. DEA şeffaflığı sağlayarak hesap verme sorumluluğunu geliştirir.

Kamu politikalarını rasyonel bir zemine oturtmak iddiasındaki kanıt dayalı politika yapımı, aynı zamanda devletin meşruiyetiyle de ilgilidir. Çünkü devlet hukuka uygun ve rasyonel bir biçimde işlerse meşru olur (Sabuktay, 2011: 69). Aydınlanma geleneğinden gelen pozitivist bir düşünür olan Weber demokrasinin ve modern kapitalizmin rasyonel yönetim aracı olan bürokrasi marifetiyle işlemlerde süreklilik, etkililik, hız, kesinlik ve sonuçların hesaplanabilir olduğunu düşünür (Gerth ve Mills, 1946: 44, 49). Weber’e göre yasal otorite rasyonellik temelinde yürürlüğe konulan mevzuatla temin edilebilir ve yöneticiler anayasa çerçevesinde (kişisel karizması yahut geleneksel kurallar neticesinde değil) rasyonel kurallar neticesinde meşruiyet sağlar (Weber, 1946: 294-299). Fakat rasyonel karar alma ve uygulama bizatihi devletin demokratik meşruiyetini temin etmez. Demokrasinin işleyişi için gerekli olan hukuk çerçevesi sağlanmalı ve karar alma süreçlerinde demokratik usûller takip edilmelidir. Kanun çıkarılması sürecinde kısıtlı oyuncular arasındaki mutabakat, rahatlatıcı ve güven vericidir ancak en iyi politikaların oluşturulması için en iyi yöntem olmayabilir (Peters, 1996: 24). Farklı görüşlerin kamu politikası belirlenirken mücadelesi de farklı görüşlere sahip olanlar arasında müzakerelerle mümkün olur.

Habermas'a (1996) göre demokratik devletlerdeki siyasal güç vatandaşların iletişim gücünden neşet eder. İcrai kamu gücü, meşruiyetini vatandaşların fikirlerini serdedebildiği bir süreç sonunda çıkarılan kanunlardan alır. Problemlere rasyonel çözümler bulunmasını temin etmek amacıyla demokratik usûller işletilmelidir ki meşruiyet temin edilsin. Demokratik karar alma sürecinde usûller yasal olarak kurumsallaştırılmalı ve çıkarların adil bir biçimde dengelenmesi için vatandaşlara (oyunculara) iletişim kurmak için eşit özgürlük imkânları sağlanmalıdır. Probleme ilişkin elde edilebilir bilgiler ve fikirler zemininde probleme dair görüşlerin ortaya konulabilmesi ve müzakere yoluyla yasama sürecine etki edilebilmesi, kamu politikası kararının rasyonel olduğunun kabulünü sağlar (Habermas, 1996: 170).

Kamu politikası yapımı, doğası gereği siyasal bir süreçtir (Nutley, 2003: 3). Siyasal kararlar alınırken kamu politikasının muhtemel sonuçlarının yanı sıra sürecin demokratik meşruiyeti de gözetilir. Zira gerçeklerin kişilerce algılanması farklılık gösterir, amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılacak yollar çok net değildir ve halkın kamu politikasının demokratik ve meşru olduğu algısı önemlidir. Kamu politikası yapımı sürecinde kanıtların rolü ise problemleri çözmek değil, problemleri açıkça ortaya koymak ve kamunun derinlemesine tartışabilmesi için bilgi sağlamaktır. Bu açıdan araştırma neticesinde elde edilen kanıtlar demokratik sürecin araçlarıdır (Young et al. 2002: 218).

Kamu politikası analizleri, kanun yapımı sürecinde dikkate alınan unsurlardan biridir. Fakat demokratik siyasal sistemin gerektirdiği müzakere sürecinde oyuncular, analizlerin yanı sıra değer yargıları ve çıkarlarını da savunur, süreç içinde bunlar da uzlaştırılmaya çalışılır. DEA raporlarında sunulan kanıtların problemi tanımlama ve devlet müdahalesi sonucu elde edilecek sonuçları tahmin etme kapasitesi sınırlıdır. Kanıta dayalı politika yapımının önemli işlevlerinden birisi de idarenin şeffaflığını artırarak daha fazla oyuncunun kamu politikasını müzakere etmesini sağlamaktır. Kamu politikasına daha fazla katılımın temini politikanın meşruiyetini artırır. Ayrıca DEA raporlarıyla kanunun uygulanmasından ne beklendiğinin açıkça ilan edilmesi, siyasetçilerin ve idarenin hesap verebilirliği artırır.

DEA'nın en önemli işlevlerinden birisi demokratik katılımı ve hesap verebilirliği artırmaktır. Kamu politikasına karar verenlerin dayandıkları kanıtları şeffaf bir biçimde ilan etmeleri potansiyel oyuncuların kamu politikası hazırlık katılmasına yardımcı olarak katılımı ve demokratik meşruiyeti artıracaktır. Ayrıca hesap verebilirlik açısından kanıtların ilanı, kamu politikasını tercih sebepleri ve devlet müdahalesi ile elde edilmesi beklenen faydanın da ilan edilmesi anlamına gelmektedir. Kamu politikasına karar verenlerin problemi doğru teşhis edemediği yahut problemi çözmek

için yapılan müdahalenin yanlış, eksik veya aşırı olduğu uygulama sonuçlarından görülebilir.

2. DEA’nın Hukuksal Dayanağı

DEA, bir politika transferi olarak Türk mevzuat sistemine girmiştir (bkz. Cilavdaroğlu, 2019). Kamu politikası alanyazınında politika transferi için başlıca altı oyuncu tanımlanmaktadır; bunlar seçilmiş yöneticiler, siyasi partiler, bürokratlar, baskı grupları, politika girişimcileri/uzmanlar ve ulusüstü/uluslararası örgütlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). DEA’nın Türk mevzuat yapım sistemine girişinde uluslararası örgüt olan OECD ve bu yöndeki çalışmalarda faal rol alan Başbakanlık bürokratlarının etkili olduğu görülmektedir. Aynı zamanda baskı grupları olarak TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşinsanları Derneği) ile TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği)’un düşünce kuruluşu olan TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) da DEA’nın kurumsallaşması için çalışmalar yapmıştır (TÜSİAD, 2003; TEPAV, 2011a; TEPAV, 2011b).

DEA’nın anayasal zemini (2017 Anayasa değişikliğiyle yürürlükten kaldırılan) Anayasa’nın 163. maddesindeki “*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde⁹, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*” hükmü olmuştur. Anayasa’nın amir hükmüne rağmen, kanun gerekçelerinde ve DEA raporlarında ödenek artışının mali yükünü karşılayacak kaynaklar genellikle sunulmamıştır.

Türk kamu yönetimini büyük ölçüde dönüştürmeyi hedefleyen 15.7.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)’un kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini düzenleyen 5. maddesinde “*Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır*” hükmü yer almıştır. 5227 sayılı Kanun’un madde gerekçesinde (TBMM, 2012a) de DEA’nın tanımı, analiz türleri ve bundan beklenen fayda kısaca açıklanmıştır. 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi)’ye geri gönderilmekle birlikte, bir kez daha görüşülmek üzere gönderilen konular arasında DEA bulunmamaktadır (TBMM, 2012b). Bu Kanun, Cumhurbaşkanı imzalamadığı için yürürlüğe girmemiştir, diğer yandan hükümetlerin daha sonraki uygulamaları DEA’yı Türk mevzuat hazırlık sürecinde yaygınlaştırma hususunda çok da istekli olmadığını göstermiştir.

Genel olarak kanun hazırlık sürecini düzenleyen bir usûl kanunu olmamakla birlikte mali sonuç doğuracak kanun tasarılarına ilişkin

⁹ 1982 Anayasasına göre (16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği öncesinde) milletvekilleri tarafından TBMM’ye önerilen kanunlara “kanun teklifi”, Bakanlar Kurulu tarafından önerilen kanunlara da “kanun tasarısı” adı verilmekteydi.

gerekçelerin nasıl olması gerektiği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre idareler, *“kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali 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.”* Bu hükme göre kanun önerisini sunan Bakanlar Kurulu veya milletvekilleri mali yükü hesaplamak ve bu gideri karşılayacak finansal kaynağı da bulmak zorundaydı. 5018 sayılı Kanun'un 14. maddesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlamak için 2018 yılında değiştirilmiştir ve milletvekilleri tarafından TBMM'ye sunulacak kanun teklifleri için aynı yükümlülük getirilmiştir. Fakat uygulamada mali yükün hesaplandığı ve bu yükü karşılayacak kaynağın gösterildiği kanun tasarı ve teklifleri nadiren görülmüştür.

Diğer taraftan, Türkiye'de mevzuat yapım sürecinde uyulacak usûlleri ve esasları gösteren idarenin çeşitli düzenleyici işlemleri olagelmıştır.¹⁰ Ancak bunlar, kanun tasarılarının hazırlanmasındaki usûle, şekli unsurlara ve asgari hangi kamu idarelerinin sürece katılması gerektiğine odaklanmıştır. 2006 yılında yürürlüğe konulan Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik¹¹ ise Türk idari sistemini 2007 yılından itibaren DEA ile tanıştırmıştır.

Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin¹² *“Düzenleyici etki analizi”* başlığını taşıyan 24. maddesine göre, yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisinin 30 milyon¹³ lirayı geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için DEA yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Yani sadece Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan mevzuat önerileri için DEA yapılması

¹⁰ Örneğin, 20.4.1981 tarihli ve 1981/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi; 21.7.1982 tarihli ve 1982/58 sayılı Başbakanlık Genelgesi; 16.10.1991 tarihli ve 21023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik; 8.9.1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar.

¹¹ 19.12.2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilmiş ve 17.2.2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹² Yönetmeliğin yürürlüğe girme tarihini düzenleyen 27. maddesine göre Yönetmeliğin DEA'yı düzenleyen hükümleri yayımı tarihinden itibaren bir yıl sonra (17.2.2007 tarihinde) yürürlüğe girmiştir.

¹³ 14.3.2016 tarihli ve 2016/8590 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 10 milyon lira olan bu tutar 30 milyon liraya yükseltilmiştir. Ayrıca Yönetmeliğin eski halinde belirtilmeyen tutarın “yıllık” etki olarak değerlendirileceği de aynı kararla Yönetmeliğe eklenmiştir.

mecburi olmuştur; yönetmelik gibi kanuna dayanılarak yapılan idari düzenlemeler için DEA yapılmasını emredici bir hüküm yoktur.¹⁴

Yönetmeliğe göre DEA teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır. DEA’nın, kamu politikası analizindeki unsurlara benzer olarak, düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin ortaya koyması, düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi, düzenlemenin topluma, ekonomiye, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin tahmin etmesini öngörmektedir. Bunların yanı sıra sürecin katılımcı bir şekilde yürütülmesi de DEA’nın şartlarındandır. 2016 yılında yapılan değişiklikle Başbakanlığa sunulan DEA’larda teklif sahibi bakanın imzasının bulunması zorunluluğu da getirilmiş ve böylece DEA’nın siyaseten sahiplenilmesi de amaçlanmıştır.

DEA’nın uygulanmasına ilişkin olarak, ekinde DEA Rehberi bulunan bir Başbakanlık Genelgesi¹⁵ yayımlanmıştır. Bu Rehber DEA hazırlama sürecinde kamu idarelerinin nasıl hareket etmeleri gerektiği konusunda yol göstermektedir. Rehber, DEA’nın, diğer ülke uygulamalarında da görüldüğü üzere, iki aşamalı yapılmasını öngörmüştür. Buna göre, geliştirilen mevzuat seçeneklerinin yıllık muhtemel toplam etkisi 30 milyon liranın üzerinde ise tam DEA yapılacaktır. Aksi takdirde, fayda ve maliyetler ile sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili diğer kesimlere etkileri ayrıntılı bir biçimde incelemeyen ve danışma sürecindeki paydaşların sayısını azaltan Kısmi DEA yapılacaktır.

DEA Rehberi’nde, DEA’yı oluşturan ilkeler ve bu ilkelerin açıklanması ile mevzuata ilişkin hangi temel soruların cevabının aranması gerektiği ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Rehber, DEA sürecini oluşturan adımlara paralel biçimde hazırlanan DEA raporunun biçimini de içermektedir. Rehber büyük oranda OECD’nin DEA’ya ilişkin iyi uygulama örneklerinden çıkarılan önerileri dikkate almış ve İrlanda, Avrupa Birliği ile İngiltere’nin DEA rehberlerinden esinlenmiştir.

DEA Rehberi’ni içeren Başbakanlık Genelgesi, ayrıca idarelerin kendi bünyelerinde yapılacak DEA ile ilgili kapasite oluşturmasını ve Başbakanlık’la koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit etmelerini öngörmüştür. Bakanlıklarda görevlendirilen birimler, mevzuat ihtiyacı ortaya çıktığında Rehberde uygun biçimde öncelikle, kısmi etki analizi yapacaklar, düzenlemenin muhtemel yıllık etkisinin 30 milyon lirayı aşması durumunda, bir sonraki aşamaya geçerek tam etki analizini yapacaklardır. Hazırlanan

¹⁴ Yönetmeliğin 24. maddesi, DEA için belirlenen parasal eşik değerini gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenmesine ve Başbakanlığın etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de DEA hazırlanmasını isteyebilmesine izin vermiştir. Fakat bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır.

¹⁵ 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 3.4.2007 tarihli ve 26482 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

DEA'lar kalite kontrollerinin yapılması ve incelenmesi için öncelikle Başbakanlığa gönderilecektir. Uygun görülen DEA'ların sonunda düzenlemeye ilişkin taslak hazırlanacaktır. İdarelerin önce mevzuat taslağını hazırlayıp daha sonra buna uygun DEA yaparak DEA'yı meşruluk aracı olarak kullanması istenmemekle birlikte Türkiye'de çok sınırlı sayıda DEA hazırlanması ve bunların kalitesinin düşüklüğü bu kaygıyı yersiz hâle getirmiştir.

Başbakanlığın 2011-2015 yıllarını kapsayan stratejik planında DEA'nın danışmaya ilişkin süreçlerinin etkin bir şekilde işletilmesine yönelik ortamlar oluşturulması Başbakanlığın temel stratejileri arasında gösterilmiştir (Başbakanlık, 2010a: 41). Başbakanlık DEA konusundaki idarelerin farkındalığını artırmak için eğitim verilmesini de planlamıştır (Başbakanlık, 2010a: 12).

3. Türk Parlamenter Sisteminde DEA Uygulaması

Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesine göre sadece kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için DEA yapılmasının zorunlu olduğu, diğer bir deyişle yönetmelik gibi idarenin düzenleyici işlemleri için DEA'nın zorunlu olmadığı ifade edilmişti. Dolayısıyla sadece Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmak üzere idarenin içinde hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için DEA zorunlu olmuştur. Diğer bir deyişle anılan taslakların Bakanlar Kurulu tarafından imzalanarak TBMM'ye sunulması şart değildi; bakanlıkların bu taslakları Bakanlar Kurulu'nun imzası alınmak üzere Başbakanlığa göndermeden önce DEA yapması gerekliydi.

Tablo 1'de Başbakanlık faaliyet raporlarındaki performans sonuçları tablolarında yer alan isimle "*DEA hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı*" yer almaktadır. Başbakanlığa göre DEA, mevzuat taslaklarında gerekli fayda-maliyet analizlerinin yapılmasına, usûl ve esas açısından daha kaliteli ve gereklilik arz eden mevzuatın hazırlanmasına hizmet eden önemli bir araçtır. Bu sebeple yıllar itibarıyla ilgili göstergede artış sağlanması hedeflenmektedir (Başbakanlık, 2011b: 12). Fakat Başbakanlığın kullandığı tablo ismi zaten DEA yapılması gereken taslakların hepsine DEA yapılmadığını belirtmektedir. Tablo 1'de görüldüğü üzere Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin âmir hükmüne rağmen idareler tarafından yeterince DEA hazırlanmamıştır. Diğer taraftan kaç kanun tasarısı için DEA hazırlanması gerekirken kaç tane hazırlandığı, hangi idareler tarafından hangi kanun tasarıları için DEA hazırlandığı da Başbakanlık faaliyet raporlarında ilan edilmemiştir.

Tablo 1: DEA Hazırlanan Taslakların DEA Hazırlanması Gereken Taslaklara Oranı

	2011	2012	2013	2014	2015
Hedef	%18	%25	%25	%40	%100
Gerçekleşme	%0	%50	%100	%0	%100

Kaynak: Başbakanlık performans programları ve faaliyet raporları (2011-2015)

Yukarıdaki tablo 1’e göre 2011 ve 2014 yıllarında hiç DEA yapılmamıştır. 2013 ve 2015 yıllarında ise DEA yapılması gereken bütün kanun tasarıları için DEA hazırlanmıştır. Başbakanlık tarafından sunulan DEA gerçekleşme verileri arasında tutarsızlığın varlığı ve anlamlı bir örüntünün bulunmayışı DEA konusunun ne derece ciddiyetle ele alındığı hakkında soru işaretleri doğurmaktadır. Başbakanlık tarafından bu durum farkedilmiş olacak ki 2016 yılı ve sonraki faaliyet raporlarında DEA gerçekleşme oranlarına ilişkin bilgilerin ilan edilmesinden vazgeçilmiştir.

Hazırlanan DEA’ların nicelik ve nitelik olarak tatminkâr düzeyde olması durumunda raporların halkın bilgisine açıklanacağı ve TBMM’ye kanun tasarılarının ekinde gönderileceği beklenebilirdi. Dolayısıyla nicelik olarak Yönetmeliğin hükümlerine uyulmaması bir yana idareler tarafından yeterince kaliteli DEA hazırlanmadığı ve bu sebeple DEA raporlarının TBMM’ye sunulmadığı sonucu ihtimal dâhilindedir. Başka bir deyişle, idarece kaliteli bir şekilde hazırlanmış DEA raporları olsaydı, bu raporlar milletvekillerini ve halkı ikna aracı olarak TBMM’ye sunulabilirdi.

DEA hazırlanmama sebepleri olarak bakanlıkların DEA hazırlık sürecinin öngördüğü uzun ve zahmetli süreçten kaçınmak istemesi, düzenleme taslakları için sivil toplum kuruluşları ve özel sektörü kapsayan geniş bir kitleye danışmak istememesi, DEA hazırlama kapasitesinin yeterli olmaması etkili olabilir. Keza DEA hazırlığında kullanılan rehberin kullanıcılara yeterli şekilde yol göstermemesi de önemli bir unsurdur.

Doğan’a (2011) göre idarelerin isterse kurumsal kapasiteyi kurup DEA için gerekli incelemeyi ve analizleri yapabilmesi mümkündür. Bu konudaki mesele kurumsal kapasite ve veri eksikliğinin yanı sıra DEA’nın zaman alıcı ve sabır isteyen bir süreç olmasıdır. Türkiye’de ise hükümet tarafından bürokratlardan süratle kanunların yürürlüğe konulması istenmektedir (Doğan, 2011: 92). Bu zaman baskısı da üst düzey memurları kanun yapım sürecini uzatacak şekilde veri toplanması, analiz yapılması, danışma ve katılım süreçlerinin işletilmesi faaliyetlerinden caydırmaktadır.

Zaman baskısı ve şeffaflıktan kaçınma arzusu idarenin iç işleyişinde de DEA çalışmalarını sekteye uğratmaktadır. Bakanlıkların görüşlerine açılan kanun taslaklarına DEA raporunun eklenmemesi bir yana, bazı taslakların ekinde gerekçe bile yer almamakta hatta Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları

Hakkında Yönetmelik'te öngörülen şekil şartlarına dahi yeterince riayet etmeden taslaklar hazırlanmıştır. Oysa DEA raporu hazırlanması ve görüşe açılan taslaklara eklenmesi kanun yapım sürecine ciddi katkı sağlayabilirdi (Sancarba, 2011: 80).

DEA'nın mevzuat hazırlık sürecine girmesine rağmen etkin bir şekilde uygulanmaması Türkiye'ye mahsus bir durum değildir. OECD, kendi üyesi bazı ülkeler için bu durumu tespit eden ve eksikliklerin giderilmesi için öneriler getiren raporlar hazırlamıştır. Bu bakımdan OECD'nin aşağıdaki önerileri Türkiye için de geçerlidir (OECD, 2014: 111-112):

- DEA'nın kalite kontrolünün yapılması ve DEA hazırlayacaklara kapasite oluşturmak için etkin destek verilmesi için mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır.
- DEA Rehberi iktisadi etkilerin (fiyatlar, istihdam, küçük ve orta büyüklükte işletmeler, rekabet vb.) ölçülmesini öngörmekle birlikte DEA uygulaması çok dar kalmıştır. Rehber, veri toplama veya fayda-maliyet analizi, risk analizi veya çevresel etkilerin ölçülmesi gibi değerlendirmeler yapmak için metodolojiye dair bir yönlendirme yapmamaktadır.
- DEA işlevini kimlerin yürüteceği ve merkezi kalite kontrolünün kapsamı açıkça tanımlanmamıştır.
- DEA Rehberi, DEA raporu hazırlanmasındaki farklı aşamalarını açıklamamaktadır.
- DEA hazırlığını zorunlu tutan mevzuata genel uyumun ve uygulamada karşılaşılan zorlukların periyodik olarak değerlendirileceği bir sistem yoktur.

Uzun, külfetli ve masraflı bir çalışmayı gerektirmesi nedeniyle DEA çalışması pek az idare tarafından yapılmıştır ve diğer idarelerin görüşlerine gönderilen taslaklara DEA'lar çoğunlukla eklenmemiştir. Bu durum ilgili idareler tarafından yapılan kanun taslağı incelemesinin kâğıt üzerinde kalmasına yol açmakta ve sadece bir formaliteye indirgemıştır. İdareler, kendi imkânları ölçüsünde sadece mevzuat üzerinden inceleme yapabilmiş, kimi zaman yasal düzenlemeyi gerektiren asıl ihtiyaç madde metni ve gerekçesinden tam da anlayamamıştır. Bu sebeple DEA'nın önemi konusunda idarelerin bilinçlendirilmesi ve DEA hazırlanması konusunda teşvik edilmesi gerekmektedir (Özkoç, 2011: 71).

TBMM için 2010 yılında hazırlanan SIGMA¹⁶ raporunda yasama sürecinin geliştirilmesi için TBMM'nin hükümetten, tasarıların hazırlık

¹⁶ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management Programme-Yönetişim ve Yönetimde Gelişme İçin Destek Programı) 1992 yılında beş orta Avrupa ülkesine destek sağlamak üzere kurulmuştur. Zamanla katılım öncesi mali yardımları

aşamasında yapılan DEA’ları TBMM için kullanılabilir hale getirmesinin talep edilmesini önermiştir. Anılan rapora göre, hükümet 2008’den itibaren, bakanlıkların ve Başbakanlığın bu gibi değerlendirmeleri gerçekleştirme kabiliyetlerini artırma çalışmaları çerçevesinde büyük gelir veya giderlere yol açan kanun tasarıları söz konusu olduğunda DEA yapmaya başlamıştır. Fakat bu analizler parlamentonun kanun tasarılarını değerlendirme yetisini kısıtlar bir şekilde TBMM’nin erişimine sunulmamıştır (TBMM, 2010: 12). DEA’ların TBMM’ye sunulması halinde, TBMM komisyonları hükümetten daha ayrıntılı bilgi elde ederek kanunları daha yetkin bir şekilde hazırlayabilecektir (TBMM, 2010: 33).

2017 Anayasa değişikliğinden önce Anayasa’nın 88. maddesine göre kanun teklif etmeye hem Bakanlar Kurulu hem de milletvekilleri yetkiliydi. Fakat Türkiye’de parlamento tarafından kabul edilen kanunların çok önemli bir bölümünü Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarıları oluşturmuştur. Milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri, Bakanlar Kurulu’nun uygun görmemesi halinde genellikle kanunlaşmamıştır.

Türkiye’nin üniter yapısı (çok kademeli federal bir yönetim olmaması) ve anayasal sistem olarak güçlü kuvvetler ayrılığı bulunmaması kamu politikalarının tespitinde bakanları ve Bakanlar Kurulu’nu ön plana çıkarmıştı. Kanun tasarıları Bakanlar Kurulu’nun imzasını taşımaktaydı. Tasarılar, milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun teklifi gerekçelerinden farklı olarak, yürütme organının sahip olduğu imkânlarla ve geniş bir bilgi birikimiyle hazırlanabilmekteydi. Bakanlıklar pek çok konuda analiz için yeterli personele ve mali kaynağa sahiptir. Bakanların gücü politika alanında icradan gelen bilgi ve tecrübeyi¹⁷ haiz bakanlık teşkilatını yönetmelerine dayanır. Bakanlar aynı zamanda politikadan etkilenen gruplarla irtibat halinde olmaları sebebiyle kendilerine iletilen talepler ve geribildirimlerin meydana getirdiği bilgiye sahip olurlar. Ayrıca bakanlığın görev alanında çalışan uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri ve çıkar grupları da bakanlıklar için önemli bilgi kaynaklarıdır.

Türkiye’de kanun yapımında, kamu politikasıyla ilgili bakanlıkları yöneten bakanların başı olma hasebiyle Başbakanın hukuksal gücü mevcuttu. Ayrıca iktidar partisinin genel başkanı olma sıfatıyla Başbakan’ın siyasal gücü de vardı. Siyasi Partiler Kanunu’na göre milletvekili adayları listelerinin oluşturulmasında parti genel başkanları yetki sahibidir. Başbakan’ın parti genel başkanı olarak genel seçimlerdeki milletvekili adaylığı listelerini kontrol etmesi parti disiplinini sağlamaktaydı. Buna paralel şekilde parti disiplini,

çerçevesinde tüm Avrupa Birliği aday ülkeleri ile Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı dâhilindeki ülkeler SIGMA kapsamına girmiştir.

¹⁷ Bürokrasi içinde üretilen kanıtların ve analizlerin kısmi, bütünü kavrayamayan ve kendi idaresinin bakış açısıyla şekillenmiş olduğu yönünde eleştiriler vardır (Cohen ve Lindblom, 1979: 547). Fakat idare içinde bu eksiklikleri giderebilecek tedbirleri almak mümkündür.

İktidar partisine mensup milletvekillerinin, TBMM'deki kanun yapım sürecinde hükümetin kanun tasarıları aleyhine oy kullanmasını genellikle engellemiştir. Milletvekilleri yasama sürecinde parti disiplinine çoğunlukla bağlı kalmıştır. Çünkü kendi hükümetlerinin kanun tasarısına karşı çıkmak aynı zamanda hükümete karşı güvensizlik oyu anlamına gelmekteydi.

Pratikte kanun tekliflerinin çoğunlukla kanun tasarıları ile birleşmesi halinde kanunlaşabildiği görülmüştür. Örneğin aşağıdaki tablo 2'de görüldüğü üzere 24. Dönem 3. Yasama Yılında TBMM Başkanlığı'na 149 kanun tasarısı gönderilmiştir ve 142 kanun tasarısı kanunlaşmıştır. Öte yandan milletvekilleri tarafından verilen 947 kanun teklifinin 55 tanesi diğer bir kanun tasarısı ile birleştirilmek suretiyle kanunlaşmıştır (TBMM, 2013: 102).

Tablo 2: TBMM'nin Yasama Performansı

Yasama Yılı	Kanun tasarısı	Kanun teklifi	Kanunlaşan tasarı	Tasarı ile birleşerek kanunlaşan teklif	Kanunlaşan teklif
12.6.2011-4.7.2012	381	738	103	52	1
1.10.2012-13.7.2013	149	947	143	55	0
1.10.2013-10.9.2014	173	647	58	175	9
1.10.2014-23.4.2015	52	509	98	68	0
17.11.2015-30.9.2016	483	1345	92	25	0

Kaynak: TBMM Yasama Faaliyet Raporları

Not: TBMM'nin bir yasama döneminde sunulan bir kanun tasarısı/teklifi yasama dönemi (azami 5 yıl) içindeki herhangi bir yılda kanunlaşabilir. Bu açıdan bir yasama yılında kanunlaşan tasarılar o yıl veya yasama dönemi içindeki önceki yasama yıllarında TBMM Başkanlığı'na sunulmuş olabilir.

Yasama organı olan TBMM, anayasal olarak kanun yapmaya yetkili tek mercidir. TBMM İçtüzüğü'ne göre Meclis'in gündemini belirleme yetkisi Meclis Başkanı'ndadır. Ancak fiilen parlamentonun gündemini Bakanlar Kurulu belirlediği için Meclis Başkanı'nun gündem oluşturma ve seçenekleri belirleme yetkisi oldukça sınırlı olmuştur. Parlamentoda genellikle Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarıları gündeme alınmıştır ve kanun tasarısı üzerinde Bakanlar Kurulu tarafından uygun bulunmayan herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Başka bir deyişle, Bakanlar Kurulu'nun gündeme

alınmasını istediği konular Meclis Başkanı tarafından TBMM gündemine alınmış ve yasalaşabilmiştir.

Türkiye’deki DEA uygulaması DEA raporlarının mevzuatta öngörülen sayıda hazırlanmaması ve hazırlanan raporların halkın bilgisine sunulmaması bu konuda değerlendirme yapılmasını güçleştirmektedir. DEA’ların kamu politikaları belirlenirken kullanıldığı dikkate alındığında, hazırlanan raporların ilan edilmemesi kamu politikaları hazırlanırken veya değiştirilirken Bakanlar Kurulu’nun ve idarenin bunun sebeplerini ve kanunla ulaşılmak istenen hedefleri kanun gerekçeleri veya DEA marifetiyle şeffaf bir şekilde ortaya koyarak halkı ve milletvekillerini ayrıntılı bir biçimde bilgilendirme gereğini duymadığını göstermektedir. Kamu politikaları genellikle yeterli katılım ve danışma temin edilmeden oluşturulduğu; şeffaflık sağlanarak geniş kitlelerin katılımına fırsat tanınmasının pek görülmediği ve yasama organının bu uygulamayı kanıksadığı görülmektedir. Öte yandan bu durum, 2007 yılından beri uygulanmasına rağmen hala idarelerin DEA hazırlama kapasitesinin artırılması ve kurumsal kültürlerinin bu yönde değiştirilmesi ihtiyacına da işaret etmektedir.

4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde DEA

Wildavsky’ye göre siyasal süreçlerin hukuksal çıktıları (kanunlar) siyasal sistemin tasarımından bağımsız değildir. Siyasal sistemin hukuksal ve toplumsal olarak inşasında bütün çıkarların adil bir şekilde temsili veya bazı toplumsal grupları dışlayan/yeterli temsil fırsatı tanımayan şekilde tasarımı siyasal sürecin çıktısı olan kamu politikalarını etkiler. Diğer bir deyişle, siyasete kimlerin katılacağı ve hangi kurallara tabi olacağı kamu politikalarının belirlenmesinde önemlidir (Wildavsky, 1993: 125). Siyasetçiler belirli bir politikanın oluşturulması sürecinde siyasal kurumlar ve karar verme kurallarıyla da bağlıdır (Majone, 1977: 91). Örneğin seçim barajı, parlamentoda muhalefet partilerinin yasama faaliyetleri üzerindeki yetkisi, kanun önerileri hakkında devlet dışı oyuncuların katılım mekanizmaları, parlamenterlerin yürütme organından bilgi alabilmesi ve yürütme organını denetleme kapasitesi gibi unsurlar kanunların çıkmasında ciddi etkiye sahiptir. Bu açıdan Türkiye’de Siyasi Partiler Kanunu’nda yer alan %10 seçim barajı TBMM’de temsil edilecek siyasal parti sayısını azaltmaktadır. Siyasal parti genel başkanlarının Siyasi Partiler Kanunu uyarınca milletvekili adaylarını belirleme konusunda geniş yetki sahibi olması tekrar seçilmek arzusunda olan milletvekillerinin parti disiplinine bağlı kalmasını temin etmektedir.

Parlamenter sistemlerde yürütme organı (bakanlar kurulu) yasama gündemini kontrol eder; yasama (parlamento) kanun tasarılarını kabul veya reddeder. Kanun yapımı sürecinde de kanun önerisi getirme yetkisine sahip olanların çok önemli bir avantajı vardır (Tsebelis, 1995: 325). Öneri getirenler kanunun kapsamı, kanun yoluyla ulaşılmak istenen hedeflere tahsis

edilecek kamu gücünü ve kaynağını tespit eder. Türkiye’de Bakanlar Kurulu’nun kanun tasarılarını hazırlamak için örgütsel kapasiteye sahip olması ve bunları TBMM’ye sunmak yetkisini haiz olması bakanlıklara çok ciddi bir kamu politikasını tespit etme gücü getirmekteydi.

Tablo 2’de gösterildiği üzere Bakanlar Kurulu’nun kanun tasarıları da parlamentoda kolaylıkla yasalaşabilmiştir. TBMM, ekseriyetle konunun teknik yönünü yürütme organına bırakmış ve siyasal tartışmalara odaklanmıştır. SIGMA (2010) raporunda belirtildiği gibi, TBMM genel kurulu ve komisyonlarının çalışmalarında kamuyu aydınlatacak kanıtlar çoğunlukla siyasal argümanlarla karışmıştır. Parlamenter sistem içinde, TBMM’de siyasal tartışmalar yapılmış ve devlet dışı oyuncuların kanun yapımına katılımı, uzmanlık desteği ve konunun taraflarıyla müzakere gibi araçlar kullanılmıştır. Kanun yapım süresinin TBMM aşaması, iktidar partisine mensup milletvekilleri kanun tasarılarını savunmayı görev bellediği, muhalefet partilerinin de iktidara siyaseten meydan okuduğu bir platforma dönüşmüştür (SIGMA, 2010: 13).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütme organı sadece Cumhurbaşkanı’ndan oluşmaktadır, Bakanlar Kurulu ve Başbakan bulunmamaktadır. Bakanlar bulunmakla birlikte parlamenter sistemlerde olduğu gibi parlamentoya karşı değil doğrudan Cumhurbaşkanı’na karşı sorumludur. Bakanların atanması ve görevden alınması Cumhurbaşkanı’nın yetkisindedir (Gözler, 2018: 308).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini getiren 2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme organının kanun tasarısı sunma yetkisi kaldırılmıştır.¹⁸ Anayasa’nın 88. maddesine göre kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkilidir. Yürütme organı içinde kanun hazırlığının nasıl yapılacağı Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmişti. Yönetmeliğin kanuni dayanağı yürürlükten kaldırılmıştır¹⁹ ama Yönetmelik hâlâ yürürlüktedir²⁰. Dolayısıyla yürütme organının kanun teklifleri için DEA hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Yönetmelik yasama organı için bağlayıcı değildir ve yürütme organının kanun teklif etme yetkisi olmadığı için kanun teklifine ilişkin hükümleri geçerliğini yitirmiştir.

TBMM’deki kanun yapım sürecinde milletvekilleri el yordamıyla çalışmaktadır çünkü ne Anayasa’da ne de İçtüzük’te bağlayıcı ve rehberlik

¹⁸ Yürütme organına kanun teklifi verebilme imkânı Anayasa’nın 161. maddesiyle sadece bütçe kanunları için korunmuştur.

¹⁹ 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’yle, Yönetmeliğin kanuni dayanağı olan 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁰ 703 sayılı KHK’nın geçici 16. maddesi uyarınca.

eden bir düzenleme mevcuttur, ayrıca komisyonlar ve TBMM Genel Kurulu da el yordamı ve basiretle iş görmektedir (Bozdağ, 2011: 200). Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik, kanun teklifinin şekil unsurlarını, ilgili resmi ve gayriresmi mercilerden görüş alınmasını, görüşlerin değerlendirilmesini, varsa mevcut bir kanunla karşılaştırma yapılmasını, kanun gerekçesi ve DEA’nın sunulmasını emretmektedir. Yürütme organı bir kanun hazırlığında güçlü teşkilat yapısı, personeli, mali kaynakları, uygulamadan gelen bilgi ve veriye sahip olması, kamu politikasından etkilenen taraflarla irtibat halinde olması sebebiyle gerekçeleri ve DEA’yla birlikte olgun ve uygulanabilir bir kanun tasarısı hazırlama gücüne sahiptir. Fakat TBMM üyelerinin bu güce sahip olmadan mütakâmil bir kanun teklifi, gerekçe ve DEA hazırlayabilmeleri çok güçtür.

Öte yandan milletvekillerinin sunacağı kanun teklifleri için DEA yapılması mecburiyeti yoktur. TBMM İçtüzüğü kanun tekliflerinin sadece gerekçeleriyle birlikte sunulması gerektiğini düzenlemektedir. Bununla birlikte hukuksal açıdan kanun çıkarma sürecinin temel niteliklerinden biri de aleniyetidir; kanun metninin oluşturulması bütün aşamalarda şeffaf olabilmelidir; gizlilik içinde bir kanun yapılması düşünülemez. Çünkü kanun çıkarma sürecinin aleniyeti, kamu yararı amacı ile yapılıp yapılmadığının göstergesidir (Teziç, 2016: 337). DEA’nın özellikle şeffaflık ve katılım işlevleri dikkate alındığında bir İçtüzük değişikliğiyle toplumsal ve iktisadi hayata önemli etkileri olacak kanun teklifleri için DEA zorunluluğu getirilmesi faydalı olacaktır. DEA raporlarının şeffaf olarak ilan edilmesi siyasetçilerin hesap verme sorumluluğunu artıran bir etkiye sahiptir. Yani siyasi irade DEA marifetiyle düzenleme yaparken hangi verilerden hareket ettiğini, problemi nasıl tarif ettiğini, devlet tarafından müdahale edilerek hangi olguları değiştireceğini ve müdahale sonucunda hangi sonuçlara ulaşmayı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Uygulanan kamu politikasının başarısı veya başarısızlığının DEA’lara bakılarak daha kolay tespit edilebilmesi, iktidardaki siyasetçilerin faaliyetleri neticesinde daha etkili bir hesap verme yolunu açabilir.

Fakat milletvekillerinin DEA yapabilmesi için milletvekillerine yardımcı olan TBMM teşkilatının idari kapasitenin artırılması, milletvekillerinin yürütme organının sahip olduğu kanıtlara erişebilmesi, kanun konusuyla ilgili devletin içindeki ve dışındaki oyuncuların sürece katılımının temin edilecek mekanizmaların belirlenmesi ile milletvekillerinin kanun teklifi hazırlamak üzere hizmet alımı imkânının sağlanması gereklidir. Aksi takdirde milletvekillerinin bir kanun teklifi için DEA hazırlayabilmesi çok zordur. Sayılan hususların gerçekleşmesi halinde de Türkiye’deki siyasal şartlar ve başkanlık sistemi yüzünden fiilen DEA hazırlanabileceği kuşkuludur.

Lijphart (2012) demokratik yönetimleri çoğunlukçu ve uzlaşmacı olmak üzere başlıca iki gruba ayırmaktadır. İki grup arasındaki temel ayrım, farklı

tercihler söz konusu olduğunda hangi oyuncuların tercihinin üstün geleceğinde ortaya çıkmaktadır. Çoğunlukçu yönetimlerde zıtlıklar, rekabet ve dışlayıcılık mevcutken, uzlaşmacı yönetimlerde müzakere, taviz ve kapsayıcılık bulunur (Lijphart, 2012: 2-3). Korporatist yapılarda ise gücün temerküzü daha fazladır ve mevcut oyunculara ilave yeni oyuncuların politika yapımına katılımı ve gündeme etkisi çok daha sınırlıdır (Cairney et al. 2012: 24-25). Türkiye’de çoğunlukçu bir yönetim biçimi ve korporatizme yaklaşan bir yapı bulunmaktadır; kamu politikasına karar verme gücü Cumhurbaşkanı’nda temerküz etmiştir.

Kingdon (1995: 23-24) ABD’de her ne kadar yürütmenin başının gündeme tahakküm etme ve gündemi belirleme gücü bulursa da alternatiflere tahakküm etme ve nihai çıktıyı belirleme gücü olmadığını kaydeder. Türkiye’de de benzer bir durum vardır. Türkiye’de 16 Nisan 2017’de yapılan halkoylaması sonucu anayasa değişikliğiyle²¹ getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi alışlagelmiş başkanlık sistemi değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı’nın kabinesinin ve bakanlıkların kanun hazırlama gücü Türk tipi başkanlık sisteminde fiili olarak devam etmektedir. Yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı, kamu politikasının çerçevesini oluşturan kanun taslağının konusunu (problemi) belirleyebilir. Fakat çözüm seçenekleri mevcut durumun analizini, teknik ve hukuksal bilgiyi, varsa uygulamadan edinilen tecrübeyi ve uluslararası taahhütleri, önerilen kanunun diğer mevzuatla olan ilişkisini ve önerilen kamu politikasının diğer kamu politikalarıyla etkileşimini de dikkate almak zorundadır. Bu sebeple çözüm seçenekleri çoğunlukla idarenin içinden çıkar veya devlet dışı oyuncuların önerilerine ihtiyaç duyulur.

Parlamentar sistemlerde hükümetler politika yapımı sürecinde gündem belirleme gücünü elinde tutar. Hükümet, parlamentoya sunulmadan önce emre amade pek çok politika seçeneği arasından tercih ettiğini seçebilir. Ayrıca tercih ettiği bu politikayı örgütsel gücü ile savunabilir ve parlamentoda değişmesini önleyebilir. Hükümetin bu gücü parlamento genel kurul gündemini belirleyebilme, bütçeye ilişkin düzenlemelerdeki münhasır ayrıcalıkları, parlamento komitelerinin kanun tasarılarının değiştirme kabiliyetinin düşüklüğü ve hükümetin fiilen bu komitelerin çalışma zamanlarını kontrol edebilmesi gibi yetkilerinden gelir (Döring, 1995: 224-243). Bakanlar Kurulu’nun 2017 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM gündemini belirlemek de dâhil olmak üzere sahip olduğu bu yetki ve siyasal güç, anayasa değişikliği sonrasında iktidar partisinin genel başkanı sıfatını da

²¹ 21.11.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 11.2.2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. 16.4.2017 tarihinde Anayasa Değişikliği Halkoylaması yapılmıştır. 27.4.2017 tarihli ve 30050 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yüksek Seçim Kurulu’nun 27.4.2017 tarihli ve 663 sayılı Kararına göre geçerli oyların %51,41’inin “evet” olması neticesinde 6771 sayılı Kanun kabul edilmiştir.

taşıyan Cumhurbaşkanı’na geçmiştir. Başbakan’ın iktidar partisinin genel başkanı ve yürütme organının başı olma vasıfları Cumhurbaşkanı’na ait olmuştur. Cumhurbaşkanı’nın aynı zamanda parti genel başkanı sıfatını taşıması, yasama organı içindeki milletvekillerinin adaylık sürecinde de etkili olmasını sağlamakta ve sonuçta güçlü bir kuvvetler ayrılığına izin vermemektedir.

Başkanlık sisteminde yasama organının gündemi yasama organı tarafından kontrol edilir, parlamenter sistemlerde ise yasama organının gündemi yürütme organı tarafından belirlenir (Tsebelis ve Ha, 2014: 334). Türk tipi başkanlık sisteminde ise Cumhurbaşkanı’nın anayasal yetkileri adeta parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunu ikame edecek şekilde tasarlanmıştır. Bu sebeple bakanlar yukarıda açıklanan gerekçelerle (görev alanında icradan gelen bilgi ve tecrübeyi haiz bakanlık teşkilatının en üst amiri olmak, görev alanındaki gruplarla irtibat halinde olmak) kanun hazırlığındaki gücünü devam ettirecektir. Cumhurbaşkanı, yürütme organı olarak Başbakan’ın sahip olduğu yasama organına tahakküm edebilme gibi siyasal gücün tamamını kullanmaya devam edecektir. Her ne kadar Cumhurbaşkanı’nın kanun teklif etmeye yetkisi olmayacaksa da idarenin bilgi ve tecrübesine sahip olmayan, dahası idari kapasite hakkında çok kısıtlı bilgisi olan milletvekillerinin icra edilebilir bir kanun teklifi hazırlayabilmesi çok zordur. Muhtemelen Türk tipi başkanlık sisteminin uygulamasında, kanun teklifleri çoğunlukla yürütme organı tarafından hazırlanarak usûlen milletvekilleri tarafından TBMM’ye sunulacaktır.

TBMM İçtüzüğü gereğince, kanun tasarı ve tekliflerinin genel gerekçeleri ile madde gerekçelerinin hazırlanması bir zorunluluk olmakla birlikte, OECD’nin raporunda da belirtildiği üzere (OECD, 2002: 65), TBMM’ye sunulan gerekçeler ekseriyetle tasarı maddelerinin özeti veya tekrarı biçiminde olmaktadır. Diğer taraftan bu gerekçelerde nicel verilere yeterince yer verilmemektedir. Gerekçeler, özellikle de madde gerekçeleri, büyük oranda TBMM İçtüzüğü’nün emrettiği yasal bir zorunluluğun yerine getirilmesinden ibaret olan bir formaliteye dönüşmüştür. Yasal zorunluluk olan gerekçelerin bile nitelikli olmadığı bir siyasal sistem içinde, kanun yapım sürecindeki danışma ve katılımı artıracak, kanun tekliflerinin niteliğini yükseltecek bir araç olan DEA’nın uygulanma ihtimali mevcut hukuksal ve siyasal şartlar dâhilinde zayıftır.

Sonuç

DEA, bir kanunun hazırlanmasını gerekli kılan sebepler, alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi, fayda ve maliyet analizi, bütçeye getirilen ek malî yük, düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata ve ilgili kesimlere etkileri, düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi ile kanun yapım sürecinde izlenen danışma ve görüş alma süreçlerini içeren bir hazırlığı gerektirmektedir. Mevzuatın fayda ve maliyetlerinin sayısallaştırılması,

birbiriyle ilgili politika hedeflerinin entegrasyonu, kanun yapım sürecinde katılım ve şeffaflığın temini ile hesap verebilirliğin artırılması için bir araç olarak kullanılan DEA,1990'lerde yaygınlaşmış ve politika transferi yoluyla Türk mevzuat sistemine girmiştir.

Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenlenen DEA, yürütme organı içinde 2007 yılından itibaren kanun taslakları için zorunlu olarak uygulanmaya başlanmıştır. İdareler tarafından yapılan DEA'ların şeffaf bir şekilde ilan edilmemesi veya TBMM'ye sunulmaması DEA hakkında değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Fakat Başbakanlık faaliyet raporlarındaki bulgulardan hareketle nitelik ve nicelik olarak öngörülen neticenin elde edilemediği görülmektedir. Yasama organına tahakküm eden yürütme organı DEA olmaksızın istediği kanunları çıkarabildiği için, kanunlar hazırlanırken veya değiştirilirken kanuna neden ihtiyaç duyulduğu ve kanunla ulaşılmak istenen hedefleri kanun gerekçeleri veya DEA marifetiyle aleni kılmak suretiyle halkı ve milletvekillerini ayrıntılı bir biçimde bilgilendirme ihtiyacı duymamıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sadece milletvekilleri kanun teklifi sunabilecektir ve bu kanun teklifleri için DEA yapılması mecburiyeti yoktur. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu güçlü teşkilat yapısı, personel, mali kaynaklar, uygulamadan gelen bilgi ve veriye sahip olma, kamu politikasından etkilenen taraflarla irtibat halinde olma avantajları TBMM üyeleri için söz konusu değildir. Dolayısıyla milletvekillerinin DEA'yla birlikte olgun ve uygulanabilir bir kanun teklifi hazırlaması güçtür. Cumhurbaşkanı'nın iktidar partisi genel başkanı olması hasebiyle TBMM içinde parti disiplinini sağlaması kolaylıkla kanun çıkarılmasını sağlamaktadır. Bu durum ilaveten mevcut hukuksal ve siyasi şartların değiştirilmesini de zorlaştırmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde DEA uygulanması zayıf bir ihtimaldir.

Kaynakça

- Başbakanlık (2010a). *Başbakanlık (2011-2015) Stratejik Planı*. Ankara.
- Başbakanlık (2010b). *Başbakanlık 2009 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2011a). *Başbakanlık 2010 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2011b). *Başbakanlık 2011 Yılı Performans Programı*. Ankara.
- Başbakanlık (2012a). *Başbakanlık 2011 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2012b). *Başbakanlık 2012 Yılı Performans Programı*. Ankara.
- Başbakanlık (2013a). *Başbakanlık 2012 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2013b). *Başbakanlık 2013 Yılı Performans Programı*. Ankara.
- Başbakanlık (2014a). *Başbakanlık 2013 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2014b). *Başbakanlık 2014 Yılı Performans Programı*. Ankara.
- Başbakanlık (2015a). *Başbakanlık 2014 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Başbakanlık (2015b) *Başbakanlık 2015 Yılı Performans Programı*, Ankara.
- Başbakanlık Genelgesi (2007). *Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları*. 2007/6, 3.4.2007 tarihli ve 26482 sayılı Resmî Gazete.
- Bayramoğlu, S. (2006). “Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı”. *Memleket Siyaset Yönetim*. 2: 94-110.
- Boswell, J. (2018). “What makes evidence-based policy making such a useful myth? The case of NICE guidance on bariatric surgery in the United Kingdom”. *Governance*. 31 (2): 199-214.
- Bozdağ, B. (2011). *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*. 17.1.2011, İrfan Neziroğlu ve Fahri Bakırcı (ed.), TBMM Basımevi, Ankara, 198-202, 214-216.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., Studlar, D. T. ve Mamudu, H. M. (2012). *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer*. Palgrave Macmillan, Chippenham and Eastbourne
- Cilavdaroğlu, A. A. (2019) *Türkiye’de Parlamenter Sistem İçinde Kanıta Dayalı Politika Yapımı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Cohen, D. K. ve Lindblom, C. E. (1979). “Solving Problems of Bureaucracy: Limits on Social Science”. *American Behavioral Scientist*, 22 (5): 547-560.

- Davies, H., Nutley, S. ve Smith, P. (2009). "Introducing evidence-based policy and practice in public services". *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Davies, H., Nutley, S. ve Smith, P. (ed.), Hobbs the Printers Ltd, Southampton, 1-11.
- Demir, Ö. (1996), *Kurumcu İktisat*. Vadi Yayınları, Konya
- Doğan, M. (2011). *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*. 17.01.2011, Neziroğlu, İ. ve Bakırcı, F. (ed.), TBMM Basımevi, Ankara, 88-94.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of Policy Transfer Literature". *Political Studies*. 44 (2): 343-357.
- Döring, H. (1995). "Time as a scarce resource: government control of the agenda". *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Döring, H. (ed.), St. Martin's Press, New York, 223-246.
- Ekici, B. (2006). *Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması*. TEPAV Yayınları, Ankara
- Gerth, H. H. ve Mills, C. W. (1946). "Introduction: The Man and His Work". *From Max Weber: Essays in sociology*. Gerth, H. H. ve Mills, C. W. (ed.), Oxford University Press, New York, 3-74.
- Gözler, K. (2018). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. 10. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Rehg, W. (İngilizceye tercüme), Second printing, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd edition, HarperCollinsCollege, New York.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. Second Edition, Yale University Press, New Haven.
- Majone, G. (1977). "On the Notion of Political Feasibility", *Policy Studies Review Annual*. Volume 1, Nagel, S. S. (ed.), Sage Publications, Beverly Hills, 80-95.
- Marston, G. ve Watts, R. (2003). "Tampering With the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making". *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*. 3 (3): 143-163.

- Nutley, S. (2003). “Bridging the policy/research divide: Reflections and Lessons from the UK”. *Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy*. Canberra, Australia 23/24 April 2003. <http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/guestlectures/pdfs/tgls-nutley.pdf> (Erişim: 2.9.2013)
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2002). *Reviews of Regulatory Reform Turkey: Crucial Support for Economic Recovery*. September 2002. [Türkçesi: OECD (2002). *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek Raporu*. Uras, V. ve Arslanoğlu, A. (çev.), Başbakanlık Basımevi, Ankara.]
- OECD (2014). *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Özkoç, G. (2011). *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*. 17.1.2011, Neziroğlu, İ. ve Bakırcı, F. (ed.), TBMM Basımevi, Ankara, 65-71.
- Parsons, W. (2002). “From Muddling Through to Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government”. *Public Policy and Administration*. 17 (3): 43-60.
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development Research Paper No. 18. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf> (Erişim: 2.11.2013)
- Sabatier, Paul ve Hank C. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.
- Sabuktay, A. (2011). “Hukuk-Siyaset Kuramı ve Kamu Yönetimi”. *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Filiz Kartal (ed.), TODAİE Yayınları, Ankara, 67-72.
- Sancarbaba, U. (2011). “Kanun Yapım (Yasama) Sürecinde Maliye Bakanlığının Rolü”. *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*. 17.1.2011, Neziroğlu, İ. ve Bakırcı, F. (ed.), TBMM Basımevi, Ankara, 72-81.
- SIGMA (2010). *TBMM İdari Kapasitesi*. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Akran Değerlendirmesi Raporu, Ağustos 2010. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_nihai_rapor_a4_tr.pdf (Erişim: 8.10.2017)
- TBMM (2010). *TBMM’nin İdari Kapasitesi: SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu*.

- http://www.tbmm.gov.tr/docs/sigma_nihai_rapor_a4_tr.pdf
(Erişim: 7.7.2011)
- TBMM (2012). *24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Yasama Faaliyet Raporu*. TBMM Basımevi, Ankara.
- TBMM (2012a). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları*. Esas Numarası: 1/731, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 349.
- TBMM (2012b). *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>
(Erişim: 5.3.2012)
- TBMM (2013). *24. Dönem 3. Yasama Yılı Yasama Faaliyet Raporu*. TBMM Basımevi, Ankara.
- TBMM (2014). *24. Dönem 4. Yasama Yılı Yasama Faaliyet Raporu*. TBMM Basımevi, Ankara.
- TBMM (2015). *24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu*. TBMM Basımevi, Ankara.
- TEPAV (2011a). *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi*. http://tepav.org.tr/eu/Duzenleyici_etki_analiz_rehberi.pdf
(Erişim: 4.3.2011)
- TEPAV (2011b). *AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Etki Analizi Kapasitesini Güçlendirerek Çevre Başlığında Uygulama ve Farkındalık Yaratma Projesi*. (30.12.2006-29.12.2007), <http://tepav.org.tr/eu/> (Erişim: 4.3.2011)
- Teziç, E. (2016). “Torba Kanun”. *Kanun Yapma Tekniği*. Yener Üner (ed.), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 335-342.
- Tsebelis, G. (1995). “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*. 25 (3): 289-325.
- Tsebelis, G. ve Ha, E. (2014). “Coalition theory: a veto players’ approach”. *European Political Science Review*. 6 (3): 331-357.
- TÜSİAD (2003). *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*. http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/duzref.pdf (Erişim: 8.7.2011)
- Vowe, G. (2008). “Politics, policy, polity”. *Encyclopedia of political communication*. Kaid, L. L. ve Holtz-Bacha, C. (editör), Cilt 1, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, s. 620-621.

- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. Gerth, H. H. ve Mills, C. W. (ed.), Oxford University Press, New York.
- Wildavsky, A. (1993). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Fourth Printing, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Yıldız, M. (2011). “Kamu Politikası Nedir?”, *Türkiye Bilimler Akademisi Ulusal Açık Ders Malzemeleri*.
<http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2782>
(Erişim: 20.3.2019)
- Young, K., Ashby, D., Boaz, A. ve Grayson, L. (2002). “Social Science and the Evidence-based Policy Movement”. *Social Policy and Society*, 1 (3): 215-224.
- Yüksel, N. (2005). “Yeni Kamu Malî Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi”. *Sayıştay Dergisi*. 59: 47-71.