

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Şaban KÜÇÜK
Maliye Müfettişi
Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı
Stratejik Yönetim ve Planlama Dairesi Başkanı V.

Tuğba DİNÇER
Maliye Uzman Yardımcısı

I. Giriş

Tüm dünyada daha iyi karar alma konusundaki çabalar sürekli olarak artmaktadır. Yapılan düzenlemelerin pek çok alana tesir ettiği düşünülürse, hem mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi hem de yeni yapılacak düzenlemeler için maliyet-fayda-etki analizlerinin önemi yadsınmaz. Yapılacak düzenlemelerin getireceği olumlu-olumsuz sonuçlar ve toplum tarafından nasıl karşılanıp tasarımlara nasıl cevap verileceği politika belirleyiciler için artık hayati bir öneme sahip olmaya başlamıştır; çünkü olumsuz etkileri olan ve halktan yeteri kadar destek alamamış düzenlemelerin başarı şansı oldukça düşüktür.

Daha iyi düzenleme ihtiyacı, rekabeti geliştirmeye, piyasa açıklığını kolaylaştırmaya, yaşam standartlarını geliştirmeye çevreyi korumaya; şeffaflığı geliştirmeye yardımcı olan **‘İyi Tasarlanmış Düzenlemelerin’** kabulünden doğmaktadır. **Daha iyi düzenleme** ifadesi gelişmiş yönetim için bir politika olarak açıklanabilir. Dahası daha iyi düzenleme, sürekli iyileştirme süreci ve açık bir politikadır; ayrıca etkili bir şekilde belli araçlardan yararlanır.

Daha iyi düzenlemelerin araçları:

- *Etki değerlendirmesi,*
- *Konsültasyon,*
- *Basitleştirme,*
- *İdari yüklerin azaltılması ve*
- *Alternatiflerin kullanımınıdır.*

Kötü tasarlanmış düzenlemeler ise ekonominin rekabetçiliğine zarar verebilir. Bunun yanında ekonomiye ve topluma artan maliyetlere sebep olabilir. Bilgi asimetrisini arttırıp düzenlemelerin uygulanabilirliğini engelleyebilir. Bunların sonucunda kamunun tepkisini arttırabilir.¹ Kötü düzenlemelerin bu tür olumsuz etkilerinden kaçınmak, düzenlemelerin

¹ http://www.dpt.gov.tr/abigm/dea/edwarddonelan_part_I_19_nisan_sunumu.pps

kalitesini arttırmak ve yaygın kullanımı sağlamak amacıyla içinde düzenleyici etki analizinin de bulunduğu yukarıda sayılan çeşitli araçlara da başvurmak gerekmektedir.

II. Türkiye ve Dünyada Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Ülkemizin de üyesi bulunduğu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatının (OECD) Bakanlar Konseyi, 1995'te “**Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı**” almış, 1997'de “**Düzenlemelerde Reform OECD Raporu**”nu kabul ederek üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını kararlaştırmıştır. Bu çerçevede 1998'de “**Düzenlemelerde Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri**” başlatılmıştır.

Düzenlemelerde reform programı hükümetlere;

- Yasal ve idari *düzenlemelerin kalitesinin artırılması*,
- Deregülasyon programı çerçevesinde özellikle ekonomik altyapıyla ilgili sektörlerde *mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesi*,
- Piyasaların sağlıklı işlemlerini sağlayacak *rekabet politikasının* kurumsallaşması,
- Ekonomik büyümenin ve işletmelerin önünde engel oluşturan *gereksiz hukuki düzenlemelerin ortadan kaldırılması*,
- Düzenlemelerde açıklık ve şeffaflığın sağlanarak *kamuoyunun bilgilendirilmesi*,
- Düzenlemelerden etkilenecek ekonomik ve sosyal gruplarla *danışma sürecinin yaygınlaştırılması*,
- Yeni işyerlerinin açılması için *aranan idari formalitelerin azaltılması*
- Düzenlemelerin *ekonomik ve sosyal etki analizlerinin yapılması* konularında yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

Ancak bu çalışmalar, incelenen ülkeye herhangi bir sorumluluk yüklememekte, sadece üye ülkelerin reform programında yararlanabilecekleri bir *danışma hizmeti* niteliği taşımaktadır.²

Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılır. 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. ***Fayda-maliyet analizinde, bu düzenleme ve yeni birimlerin sağlayacağı toplam fayda ile bunların toplam maliyeti karşılaştırılacak ve sonuçlarına göre karar verilecektir.*** Zira, kaynaklar sınırlıdır ve bu sınırlı kaynakların toplumun yaşam seviyesini iyileştirmek veya kamu yararını en üst düzeye çıkarmak için en uygun şekilde kullanılması gerekmektedir. ***Maliyet-etki analizi ise maliyeti daha düşük düzenlemelerde farklı seçeneklerin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Maliyet değerlendirmesinde faydalar göz ardı edilir ve maliyete odaklanılır.*** Bu yöntem geniş bir rehberlik sağlamasa da düzenleme çabalarına bazı indeksler sağlar. ***Fayda değerlendirmesine ise, fayda-maliyet analizinin yetersiz kaldığı durumlarda düzenlemenin faydalarının değerlendirilmesi amacıyla başvurulur.*** Özellikle sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği düzenlemelerde düzenlemenin sağlayacağı sosyal faydaya odaklanması amacıyla fayda değerlendirmesi yöntemi tercih

² B.02.0.PPG.0.12-320-3949 SAYILI BAŞBAKANLIK GENELGESİ

edilebilecektir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, düzenleyici etki analizi, yeni düzenlemeler yapılmasıyla ortaya çıkacak sosyal faydanın da dikkate alınmasını gerektirdiğinden, bunun Anayasada öngörülen sosyal devlet ilkesine aykırılığı da ileri sürülemez.³

III. Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

A. DEA Nedir?

Düzenleyici etki analizi, düzenlemenin bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmedir.⁴

DEA kamu otoriteleri tarafından yapılan müdahalelerin olası etkilerinin sistematik analiz sürecidir. Bu, karar alıcıların ve kamunun yapılacak yeni düzenlemelerin olası etkilerinin farkında olmalarını sağlayan, politika önerileri tasarlama sürecinin entegre bir parçası gibidir.⁵

“Düzenleyici etki analizi” kavramı, herhangi bir kamu hizmetinin veya programın başlatılması, yönetim biriminin kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetinin değerlendirilmesini ifade etmektedir.⁶

Etki analizi, yürürlüğe koyulması planlanan mevzuat, program, proje, vb. öngörülen tedbirlerin piyasa, toplum, çevre, işletmeler, diğer mevzuat, vb. üzerinde ne gibi etkileri olacağını derinlemesine inceleyerek sonuçlarını ortaya koyan bir yöntemdir. DEA müzakere sürecinin getireceği değişimin etkilerinin, ortaya çıkabilecek tehdit ve fırsatların, uyum maliyetinin, ideal uyum takviminin önceden belirlenerek ileriye dönük stratejilerin şekillendirilmesi için çok önemli bir araçtır.⁷

B. Neden Düzenleyici Etki Analizi Gereklidir?

Çağdaş ve demokratik hükümetlerin temel hedefleri, halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek amacıyla makroekonomik istikrarı sağlamak, yüksek istihdam düzeyine ulaşmak, eğitim ve öğretim düzeyini yükseltmek, fırsat eşitliğini sağlamak, yenilikleri ve girişimciliği desteklemek, çevre, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar geliştirmektir. Sözü edilen kamusal politika amaçlarına ulaşmak için “düzenleme” ya da diğer adıyla “regülasyon” önemli araçlardan biridir

Ancak, hükümetlerce yapılan bu düzenlemeler, günümüzün ekonomik ve sosyal değişimlerine paralel olarak değişmedikçe, bireylerin, şirketlerin, küçük ve orta ölçekli işletmelerin, teknolojik yeniliklerin ve ekonomik büyümenin önünde zaman zaman engel teşkil etmekte ve yeni ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle gelişmiş

³ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/JACOBSsunum.pdf>

⁴ <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/duyuru/20060217-4.htm>

⁵ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/scharrenborgsunum.pdf>

⁶ <http://www.antimai.org/ys/kymadgerek.htm>

⁷ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/skaraucaksunum.pdf>

ülkeler ulusal mevzuatlarını gözden geçirmeye, güncelleştirmeye ve faydası kalmayan düzenlemeleri ayıklamaya büyük önem vermişler, bundan dolayı **Düzenleyici Reform Programlarını** (Regulatory Reform Programme) uygulamaya başlamışlardır. Bu reformların ana hatları ise şöyledir:

- Düzenlemelerin çeşitli teknikler kullanılarak belirli aralıklarla gözden geçirilmesi ve böylece ekonomik büyüme, istihdam ve yeni iş kurma önünde engel oluşturanların ayıklanması, sadeleştirilmesi;
- Piyasaların sağlıklı işlemesi için rekabet hukukunun kurumsallaştırılması;
- Düzenleme sürecinde açıklık ve şeffaflığın sağlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi;
- Etkilenen tarafların danışma mekanizmaları yoluyla düzenleme sürecine dahil edilmesi;
- Önemli yasal ve idari düzenlemeler için geleceğe yönelik etki analizlerinin (Regulatory Impact Analysis-RIA) kullanılması bu programların ana hatlarıdır.⁸

C. Düzenleyici Etki Analizi Neyi Amaçlar?

Etki analizi ile ,

- Uygulanabilecek politika seçeneklerinin tespiti,
- Bunlar arasında bir karşılaştırma yapılması,
- Her seçeneğin fayda ve sakıncalarının tespiti,
- Tedbirin gerekçelerinin kamuoyuna daha iyi anlatılması, mevzuatın kalitesinin artması sağlanır.

Aday ülkeler için ayrıca,

- AB müktesebatına uyum sağlamanın, ekonomik, mali, hukuki, siyasi, sosyal etkilerinin hesaplanmasını etkilerinin hesaplanmasını sağlamaktadır.⁹

D. Kimler Bu Sürece Dahildir?

Yapılacak yeni düzenlemelerin olası etkilerinin tespitinde pek çok paydaşın koordineli bir şekilde çalışması, konsültasyon sürecinin işletilmesi ve geri bildirimler ile elde edilen deneyimler ve fikirlerin ifade edilmesi gerekmektedir. Düzenleyici etki analizi,

- Kamu kesimi,
- Yerel yönetimler ,
- Özel sektör temsilci örgütleri ,
- Sivil toplum örgütleri ,
- Uluslararası kuruluşlar ve
- Şirketler gibi paydaşlar tarafından hazırlanarak uygulanır.¹⁰

E. Düzenleyici Etki Analizi İçin Yardımcı Olabilecek Adımlar

DEA'nın kesin bir metodolojisi olmamakla birlikte ülke çalışmaları DEA'nın daha çok deneyimlere dayanan bir süreç olduğunu göstermiştir. Ancak yine de bu süreçte belli başlı

⁸ <http://www.telkoder.org>

⁹ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/skaraucaksunum.pdf>

¹⁰ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/skaraucaksunum.pdf>

aşamaların olduğu ifade edilebilir. Avrupa Komisyonu Etki Değerlendirme Sisteminde anahtar analitik adımlar olarak,

- Problemin tanımlanması
- Hedeflerin belirlenmesi
- Ana politika fikirlerinin oluşturulması
- Bunların etkilerinin belirlenmesi
- Diğer fikirlerle kıyaslanması
- Politika izleme ve değerlendirmesinin taslağını çizmek yer almıştır.

F. Düzenleyici Etki Analizi Nasıl Yapılır?

17 Şubat 2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5 ve 6 ncı maddeleri bize bir konsültasyon sürecinin nasıl yapılması gerektiği hakkında fikir vermekle kalmayıp aynı zamanda düzenleyici etki analizinin Türk Mevzuatına yerleştirilmiş bir analiz olduğunu da göstermektedir. Anılan Yönetmeliğin düzenleme sürecinin ‘Görüş Alma’ aşamasına ilişkin 6 ncı maddesinde,

“(1) Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile *kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri* alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında *Devlet Personel Başkanlığının*,

c) Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil *bütün bakanlıkların*,

ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında *Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının*; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının,

d) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında *Adalet Bakanlığının*,

e) Bakanlıklar ile Sayıştay’ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında *Sayıştay Başkanlığının*,

f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında *Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin görüşünün alınması zorunludur.*

(2) Taslaklar hakkında konuyla ilgili *mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden* de faydalanılır.

(3) Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından *internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir.* Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.” denilmiştir. Adı geçen Yönetmeliğin 7 ncı maddesinde ise ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirileceği belirtilmiştir.

G. Hangi Durumlarda DEA gereklidir?

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği hangi durumlarda DEA yapılacağına 24 üncü maddesinde açıklık getirmiştir. Buna göre **yürürlüğe konulması halinde**

etkisinin on milyon YTL'yi¹¹ geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

Ancak DEA'nın yapılması için her zaman bu parasal sınırın aşılması şart değildir. Başbakanlık gerekli gördüğü hallerde, 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.

İlgili maddenin dördüncü bendinde düzenleyici etki analizini hazırlayacak adres olarak teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu gösterilmiştir.

H. Düzenleyici Etki Analizinde Yer Alacak Hususlar Nelerdir?

Yönetmeliğe göre analizin içermesi gereken unsurlar tek tek sayılmıştır. Bunlar;

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

İ. Düzenleyici etki analizinin faydaları şu şekilde sıralanabilir:

- Sorun veya ihtiyaç tespitine yeteri kadar zaman ayrılarak ne için harekete geçildiği tam olarak belirlenebilir;
- Politika alternatifleri oluşturularak bunlar için mevcut ihtiyaca en uygun olanı seçilir;
- Düzenlemelerin gelecekte ekonomik ve sosyal hayatta meydana getireceği olası etkileri tespit edilmeye çalışılır. (Bu etkiler hem istenen sonuçları ve hem de niyet edilmemiş ama yeni düzenlemeyle doğacak muhtemel sonuçları içermektedir.)
- Düzenlemelerden etkilenecek tüm paydaşların görüşleri açığa kavuşturularak yeni düzenlemeye toplumun destek verdiği ve çekimsiz kaldığı hususlar belirlenebilir;
- Aday ülkeler açısından elde edilen faydalar ise
 - Müzakere pozisyonlarının hazırlanması,

¹¹ Amerika Birleşik Devletlerinde 100 milyon doları aşan ikincil mevzuat için fayda-maliyet analizi yapılmaktadır.

- Yapılacak düzenlemenin bütçeye etkisinin belirlenmesi,
- AB müktesebatının uygulama maliyetinin azaltılması,
- İş dünyası ve toplumun diğer kesimlerinin katılıma hazırlanmasıdır.

IV. Sonuç

Düzenlemelerin sosyal hayat, piyasalar, küçük ve orta ölçekli işletmeler, büyüme ve istihdam olmak üzere pek çok alana tesir ettiği görülmektedir. Dolayısıyla oluşabilecek olumlu, olumsuz, niyet edilmemiş veya istenilen tüm sonuçların düzenlemeler yapılmadan önce tespit edilmesi ve üzerinde derinlemesine düşünülmesi gerekmektedir. Bu amaca hizmet edebilecek bir araç olarak düzenleyici etki analizleri kullanılabilir.

Düzenleyici etki analizi, herhangi bir kamu hizmetinin veya programın başlatılması, yönetim biriminin kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetinin değerlendirilmesini ifade etmektedir.

Düzenleyici etki analizi bir düzenlemenin baştan kadük olma ihtimalini ortadan kaldırması açısından oldukça önemli bir araçtır. Bir düzenlemenin fayda, maliyet ve etkilerinin tespiti ile vatandaşların, firmaların, sivil toplum kuruluşlarının, sosyal ortamın ve piyasaların ne yönde etkileneceği belirlenebilir.

Düzenleyici etki analizinin asla politik karar alma süreci yerine geçmeyeceği de bilinmelidir; ancak sağladığı önemli verilerle politik kararın yönünü etkileyebilir.

Bu analiz, düzenlemelerin olası etkileri önemli olduğu durumda ya da sosyal amaçlarla hareket edildiğinde parasal sınırı aşp aşmadığına bakılmaksızın uygulanmalıdır.

Düzenleyici etki analizi konsültasyon süreci ile kamuoyu bilgilendirilir; böylece idareye vatandaşların güven ve desteği artar; şeffaflık ve hesap verilebilirlik desteklenir, niyet edilmemiş sonuçların önüne geçilebilir.

Ayrıca bu analiz, üst yönetim tarafından faydalı olabilmesi için desteklenmelidir. Son olarak bu analizin ülkeden ülkeye değişmekle beraber, kurumlar arasında sürekli işbirliğiyle birlikte yoğun bir çalışmayı ve uzun bir zaman dilimini gerektiren bir süreç olduğu unutulmamalıdır.