



# DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Kapsam, Uygulama, Deneyimler ve Öneriler :  
Mobil Arabağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesine İlişkin  
Ardıl DEA Çalışması

Müberra GÜNGÖR  
Gökhan EVREN

Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı  
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Kasım 2009, ANKARA

Bu çalışmada yer alan görüşler yazarlarına aittir, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun görüşlerini yansıtmaz.

## İçindekiler

Şekiller Listesi.....	4
Tablolar Listesi .....	4
1. Giriş .....	5
2. Düzenleyici Etki Analizi Nedir? .....	6
2.1. Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Amacı .....	6
2.2. Düzenleyici Etki Analizi Metodolojisi .....	8
2.3. Düzenleyici Etki Analizinin Fayda ve Maliyetleri ile Karşılaşılan Sorunlar .....	11
3. Düzenleyici Etki Analizinin Tasarlanması ve Uygulanması.....	13
3.1. Etkin Bir DEA İçin Önkoşullar.....	13
3.2. DEA Çerçevesinin Çizilmesi.....	16
3.2.1. Koordinasyon ve Yönetim.....	16
3.2.2. DEA Önceliklerinin ve Hedeflerinin Belirlenmesi .....	17
3.2.3. Verilerin Toplanmasına İlişkin Stratejiler.....	18
3.2.4. Esnek Bir Analitik Yöntemin Kullanılması .....	19
3.2.5. Danışma, Paylaşım ve Şeffaflık.....	20
3.3. DEA Uygulamasının Hazırlanması.....	21
3.3.1. Kılavuzlar Geliştirilmesi .....	22
3.3.2. Düzenleyicilerin Eğitilmesi .....	22
3.3.3. DEA'ya Yönelik İletişim.....	23
4. Düzenleyici Etki Analizinde Ülke Uygulamaları.....	24
4.1. AB'de Düzenleyici Etki Analizi.....	24
4.2. İngiltere'de DEA Uygulamaları .....	29
4.3. Kanada'da DEA Uygulamaları .....	33
5. Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi .....	37
5.1. Hukuki Durum .....	37
5.2. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi.....	39
5.3. Türkiye İçin Ardıl DEA İncelemesi : Mobil Araba Bağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesi .....	54
6. Sonuç .....	70
Kaynakça.....	73

## Şekiller Listesi

Şekil 1: Düzenleyici Etki Analizi Süreci .....	8
Şekil 2: Kamuoyuna Danışma Mekanizması .....	11
Şekil 3: Karar Alma Sürecinde DEA .....	14
Şekil 4: AB'de Düzenleyici Etki Analizi (Tarama Aşaması) .....	25
Şekil 5 : AB'de Düzenleyici Etki Analizi (Değerlendirme Aşaması) .....	25
Şekil 6: Mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin gelişimi .....	60
Şekil 7:Perakende-DMO tarifelerinin gelişimi.....	61
Şekil 8: Ortalama perakende-şebeke dışı tarifelerin gelişimi .....	62
Şekil 9:Perakende-Şebeke içi tarifelerin gelişimi .....	62
Şekil 10: Ortalama perakende-şebeke içi tarifelerin gelişimi .....	63
Şekil 11: Mobil Şebeke Dışı / Şebeke İçi Trafik Oranı Gelişimi.....	65
Şekil 12: Abone Başına Aylık Şebeke Dışı Trafik .....	66
Şekil 13: Toplam Arabağlantı Gelirlerinin Gelişimi.....	68

## Tablolar Listesi

Tablo 1: DEA İçin Veri Gereksinimlerinin Belirlenmesi .....	19
Tablo 2: Etkin Bir Danışma Sürecinin Ön Koşulları .....	21
Tablo 3: Gelen GSM Trafik-SARÜT İlişkisi (Turkcell) .....	66
Tablo 4: Gelen GSM Trafik-SARÜT İlişkisi (Vodafone) .....	66
Tablo 5: Gelen GSM Trafik-SARÜT İlişkisi (Avea).....	67

## 1. Giriş

Düzenleme yapma süreçlerinin ve düzenlemelerin iyileştirilmesi çalışmaları “Daha İyi Düzenleme (Better Regulation)” olarak adlandırılmaktadır. Süreçlerin ve düzenlemelerin iyileştirilmesi amacıyla birtakım araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlar arasında; düzenleme yapma sürecinde kamuoyuna görüşlerini sorma, süreçlerin basitleştirilmesi, düzenlemeden kaynaklanan idari yüklerin azaltılması ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA) sayılabilir. Düzenleyici etki analizi, hâlihazırda yürürlükte olan veya yeni hazırlanan düzenlemelerin topluma, ekonomiye ve çevreye olası etkilerinin ölçülmesidir. DEA, karar alıcılara birtakım ölçütlere dayalı olarak düzenleme yapma olanağı vermektedir.<sup>1</sup>

Düzenleyici etki analizi düzenlemelerin etkisinin değerlendirilmesinde kullanılan önemli bir araçtır. DEA mevcut ya da yeni bir düzenlemenin olası faydalarını, maliyetlerini ve etkilerini ölçmek ve incelemek amacıyla kullanılmaktadır. DEA düzenlemenin kalitesinin artırılmasında önemli bir yöntemdir. DEA hükümetlere daha etkin politikalar oluşturma yönünde yardımcı olmaktadır. Etkin düzenleyici çerçevenin oluşturulmasını teşvik ederek ve böylece sosyal faydayı artırarak politika yapma sürecine önemli bir gerekçe oluşturmaktadır.

Bu çalışma kapsamında öncelikle düzenleyici etki analizinin tanımı, kapsamı ve metodolojisi incelenecek ve düzenleyici etki analizinin fayda ve maliyetleri ortaya konacaktır. Başarılı bir düzenleyici etki analizi için ön koşullar ortaya konacak ve düzenleyici etki analizinin çerçevesi çizilecektir. Daha sonra düzenleyici etki analizinde daha iyi seviyede bulunan AB ve OECD ülke deneyimlerine yer verilecektir. Bundan sonraki bölümde ise Türkiye’de düzenleyici etki analizine ilişkin mevcut durum ortaya konacak ve elektronik haberleşme sektöründe ardıl bir DEA incelemesine yer verilecektir.

---

<sup>1</sup> İngiltere, Hollanda ve ABD’de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar, Necati Yamaç, Yasama, Sayı:9, 2008.

## 2. Düzenleyici Etki Analizi Nedir?

DEA, 1974 yılından itibaren OECD üye ülkeleri tarafından kullanılmaktadır. 2005 yılı itibariyle 30 üye ülkeden 26'sı yeni düzenleme önerilerinde DEA'nın yapılmasını zorunlu tutmuştur. Her ülkenin DEA'ya yaklaşımı farklı olmakla birlikte, kullanılan metodoloji açısından bir uyum bulunmaktadır. Bu bölümde düzenleyici etki analizinin tanımına, kapsamına ve metodolojisine, fayda ve maliyetlerine detaylı bir şekilde yer verilecektir.

### 2.1. Düzenleyici Etki Analizinin Tanımı ve Amacı

DEA, mevcut ya da yeni bir düzenlemenin muhtemel fayda, maliyet ve etkilerini ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan sistematik bir politika aracıdır. DEA, karar vericilere yardımcı olan analitik bir rapordur. Genel olarak DEA'nın ana yapısı içerisinde şu hususlar yer almalıdır: önerinin başlığı, düzenleme önerisinin amacı ve beklenen etkisi, politikanın değerlendirmesi, alternatiflerin belirlenmesi ve bunların etkilerinin ortaya konulması, kamuoyu danışma sürecinin sonuçları, uyum stratejileri ve izleme ve değerlendirme süreçleri.<sup>2</sup>

DEA politika önerilerini sorgulayan bir süreç ya da sistem niteliği taşımaktadır. Temel amacı hükümetlere politikalarını daha etkin hale getirmek için yardımcı olmaktır. DEA'nın temel özelliği düzenleme önerilerinin muhtemel ekonomik etkilerini değerlendirmesidir. DEA kullanımından sağlanacak faydaların artırılması için sürecin uzun vadeli bir bakış açısıyla uygulanması ve ilgili paydaşların sürece katılımının sağlanması önem arz etmektedir. DEA, karar alma sürecinin bir ikamesi değil, bu sürece katkı sağlayan bir araçtır.

Hükümetlerin DEA'yı kullanmada dört temel amacı bulunmaktadır. Bunlar aşağıda özetlenmektedir.

#### 1. Hükümetin yapacağı faaliyetin hem faydalar hem de maliyetler açısından etkilerinin anlaşılması: DEA, politikanın etkinliğinin ve yöntemlerin maliyet

---

<sup>2</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers, Version 1.1., OECD, 2008.

etkilerinin değerlendirilmesinde karar alma sürecine katkı sağlamaktadır. Maliyet ve fayda karşılaştırması ile DEA düzenlemeler arasında önceliklerin belirlenmesinde yardımcı olabilmektedir. Kaynakların etkin olmayan düzenlemelerden daha etkin düzenlemelere kaydırılması hükümet faaliyetinin etkinliğini artırmakta ve maliyeti azaltmaktadır.

2. **Çoklu politika amaçlarının entegre edilmesi:** DEA politikaların etkilerinin belirlenmesi ve politikalar arasındaki açıkların ortaya çıkarılması amacıyla bütünleştiren bir çerçeve şeklinde kullanılabilir.
3. **Şeffaflığın ve katılımcılığın geliştirilmesi.** DEA politika kararlarının faydalarını ve etkilerine ilişkin değerlendirmeleri ortaya koymaktadır. Bu değerlendirmelere danışma süreci yoluyla ilgili tarafların katılımı sağlanmakta ve böylece devletin karar alma mekanizmasındaki şeffaflığı artırılmaktadır.
4. **Devletin hesap verebilirliğinin artırılması.** DEA hem bakanlık hem de siyasi düzeyde karar alma sürecinin hesap verebilirliğini iyileştirmektedir. DEA sayesinde politikaların etkileri ortaya konmakta ve devlet kararlarının topluma faydaları anlatılmaktadır. Açıklık ve şeffaflığa odaklanılması suretiyle DEA toplumun tümüne faydalı olan politikaları öne çıkarmakta, sadece belli bir gruba hizmet eden politikalara öncelik vermemektedir.

DEA'nın geliştirilmesine yönelik süreç halen devam etmektedir. Bu konuda hâlihazırda oldukça deneyimli olan ABD, Kanada ve İngiltere gibi ülkeler DEA'da kullanılan yöntemlerde iyileştirmeler yapmaktadır. Bu iyileştirmeler arasında risk değerlendirmeleri ile düzenlemenin rekabete ve veri toplama yöntemlerine etkilerinin DEA sürecine eklenmesi sayılabilir. DEA sistemlerinin uygulanması için tek bir doğru model bulunmamaktadır. Kullanılacak model ilgili ülkenin siyasi, kültürel ve sosyal özelliklerine göre farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle bu raporda anlatılan sistemin de Türkiye'nin kendine has özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.<sup>3</sup>

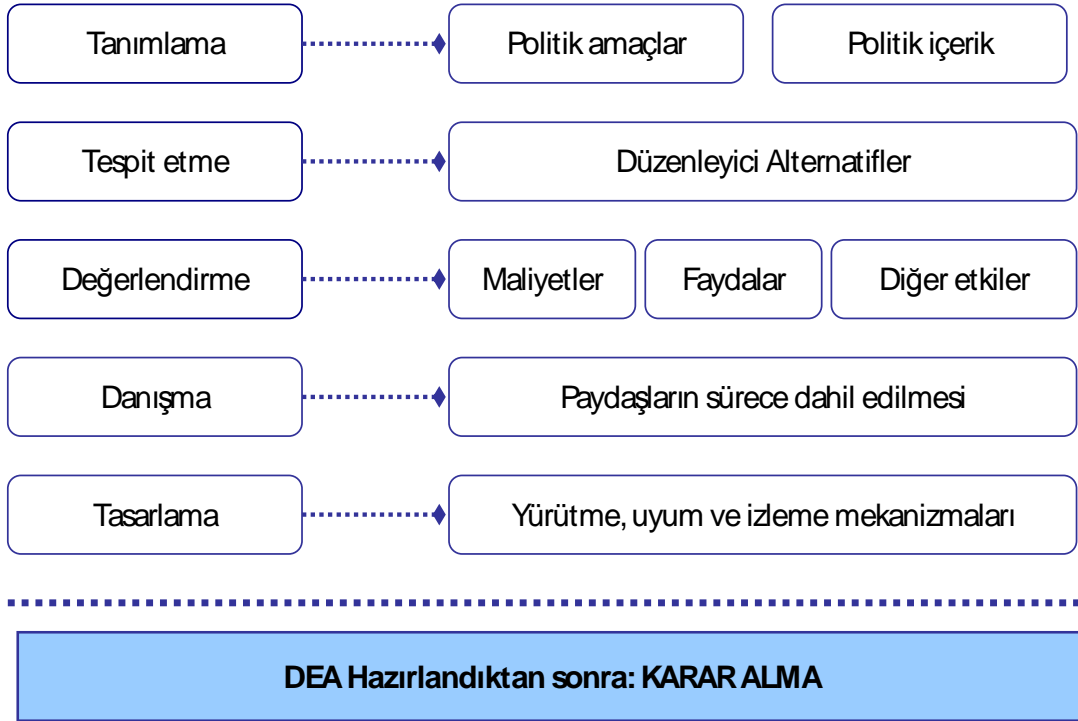
---

<sup>3</sup> Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries, OECD, 2005.

## 2.2. Düzenleyici Etki Analizi Metodolojisi

Düzenleyici etki analizi rasyonel bir politika süreci olup, çeşitli adımlardan oluşmaktadır. Analizin karmaşıklığı ve derinliği ise incelenen politikanın önemine ve etkisinin büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir. Şekil 1’de düzenleyici etki analizin genel metodolojisine yer verilmektedir.

**Şekil 1: Düzenleyici Etki Analizi Süreci**



Kaynak: OECD, 2008

İlk adımda problemin tanımlanması gerekmektedir. Bu bölümde önerilen politikanın içeriği ve amaçları açıklanmakta ve hangi sorunun çözümüne yönelik olarak gündeme getirildiği ifade edilmektedir. İkinci adımda bu politika amaçlarına ulaşmak için muhtemel düzenleyici ve düzenleyici olmayan seçenekler ortaya konulmakta, seçenekler belirlenmekte ve tanımlanmaktadır. Üçüncü adımda söz konusu seçeneklerin maliyetleri, faydaları ve tüm diğer etkileri açıklanmaktadır. Dördüncü adımda her bir alternatifin etkinliğine ilişkin değerlendirmeleri de içerecek şekilde yürütme ve uyum stratejileri belirlenmektedir. Beşinci adımda politika önerisinin başarısını değerlendirmek ve



gelecekteki düzenleyici gelişmelere bilgi kaynağı oluşturmak amacıyla izleme mekanizmaları geliştirilmektedir. Kamuoyuna danışma süreci düzenleyici etki analizine sistematik olarak dahil edilmekte ve tüm paydaşlara düzenleme sürecine katılma fırsatı verilmektedir.

DEA sürecinde politika önerisinin tüm etkileri –olumlu ya da olumsuz- çevresel, ekonomik ve sosyal boyutlarına göre değerlendirilmeli ve raporlanmalıdır. Bu safhada öncelikle muhtemel etkiler tanımlanmakta ve bu etkiler nicel, nitel ve mali boyutlarıyla değerlendirilmektedir. Etkilerin değerlendirilmesinde fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi, çok kriterli analiz, risk analizi ve duyarlılık analizi gibi birçok farklı analitik yöntemden yararlanılabilmektedir.<sup>4</sup>

“Fayda-maliyet analizi her bir seçeneğin fayda ve maliyetlerini karşılaştırmaktadır. Söz konusu analizde tüm ölçülebilir etkiler dikkate alınmakta ve zamana yayılmış fayda ve maliyetler hesaplanabilmektedir. Bu yöntemin dezavantajları arasında nitel fayda ve maliyetlerin etkilerinin hesaba katılamayabilmesi, sosyal iskonto oranının tespitini gerektirmesi ve fayda ve maliyetlerin toplumun katmanları arasındaki dağılımını göz ardı edebilmesi yer almaktadır. Maliyet etkinliği yönteminde her alternatif için birim maliyet ölçülmektedir. Bu yöntem, faydaların nicel olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı durumlarda fayda-maliyet analizine bir alternatif oluşturmaktadır. Ayrıca, benzer faydalar sağlayan alternatiflerin karşılaştırılmasında daha etkin bir yöntemdir. Bununla birlikte optimal fayda seçimi konusunda çözüm sağlamamakta, dolaylı etkileri göz ardı ederek tek bir fayda tipi üzerinde odaklanmakta ve topluma sağlanacak net faydayı hesaplayamamaktadır. Çok kriterli analiz nicel ve nitel etkileri ifade edilebilen fayda ve maliyetleri karşılaştırmaktadır. Bu yöntem, farklı teknikler kullanılarak alınan kararların fayda ve maliyetlerini tek bir çerçeve içinde birleştirmektedir. Çok kriterli analiz birden fazla ve birbiriyle çelişebilen hedeflerin olduğu durumlarda kullanılabilir. Alternatifler belirlenen kriterler çerçevesinde karşılaştırılmaktadır. Bu yöntemin dezavantajları arasında öznel olma riski taşıması ve net faydanın her zaman

---

<sup>4</sup> Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2006.

belirlenememesi yer almaktadır. Bir diğer yöntem olan risk analizinde politika etkilerinin sadece bir yönüne odaklanılmakta ve risklerin azaltılmasına çalışılmaktadır. Söz konusu yöntemde maliyet analizi bulunmadığından ayrıca bu analizin de yapılması gerekebilmektedir. Son olarak duyarlılık analizinde, analizde kullanılan çeşitli ölçütlerin değişmesi durumunda analizin sonuçlarının ne ölçüde değişeceği incelenmektedir. Özellikle belirsizlik ortamlarında tüm yöntemlerin yanı sıra kullanabilecek bir yöntemdir”.<sup>5</sup>

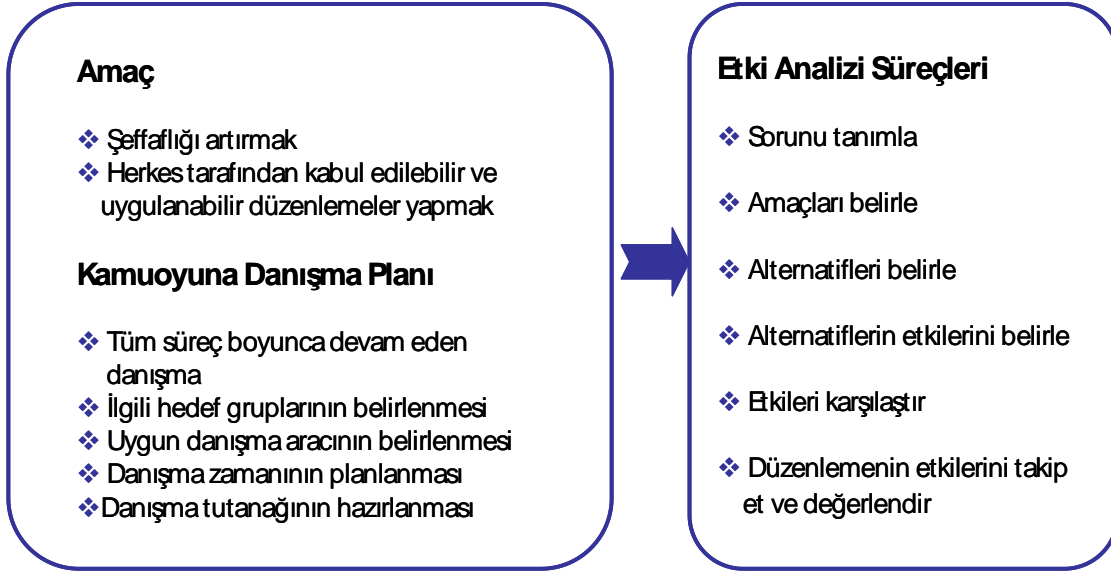
“Düzenleyici etki analizinde paydaşların sürece en başından itibaren dahil edilmesi, sürecin şeffaflığının artırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Kamuoyuna danışma mekanizması öğrenme sürecini geliştirerek, sorunun daha iyi anlaşılmasına ve düzenlemenin tüm paydaşlar tarafından benimsenmesine olanak vermektedir. Bu şekilde uygulama aşamasına daha kolay bir geçiş sağlanmaktadır. Düzenlemenin tüm paydaşların ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, sonuçlarının öngörülebilmesi ve kalitesinin artırılabilmesi kamuoyuna danışma sürecini gerekli kılmaktadır. Danışma sürecinin en önemli dezavantajı sürecin zaman gerektirmesi nedeniyle düzenleme sürecini yavaşlatmasıdır. Bu nedenle düzenleyiciler kamuoyuna danışma sürecini DEA’nın dışında bırakma eğilimine girebilmektedir. Ancak bu tür bir yaklaşım DEA’nın etkinliğini azaltacaktır. Şekil 2’de danışma mekanizmasının amaçları ve bu mekanizmanın aşamalarına yer verilmektedir”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

<sup>6</sup> Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

## Şekil 2: Kamuoyuna Danışma Mekanizması



Kaynak: TEPAV, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi

### 2.3. Düzenleyici Etki Analizinin Fayda ve Maliyetleri ile Karşılaşılan Sorunlar

DEA, düzenlemelerin tüketici tercihlerini ve rekabet düzeyini kısıtlayan unsurlarını ortaya çıkararak ekonomik etkinliğe katkı sağlamaktadır. Aynı zamanda rekabet karşıtı ya da aşırı korumacı düzenlemeleri yürürlüğe girmeden önce belirleyebilmektedir. Bunun yanı sıra kanıta dayalı karar alma mekanizmasını kullanarak ve şeffaflığı artırarak düzenlemelerin kalitesini yükseltmekte ve düzenleme sürecinin kabul edilebilirliğini sağlamaktadır. DEA politika kararının etkilerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamaktadır.<sup>7</sup>

“DEA, farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması için temel oluşturmakta ve düzenlemeler arasında öncelik belirleme hususunda yardımcı olmaktadır. DEA ile politika hedefleri arasında koordinasyon sağlanabilmekte, birbirini etkileyen alternatifler entegre edilebilmekte ve karar alıcılara alternatifler arasındaki denge ortaya konulabilmektedir. DEA karar alıcıların hesap verebilirliğini de

<sup>7</sup> Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis, Roinn an Taoiseach Department of the Taoiseach, 2006.

güçlendirmektedir. Düzenlemelerin gerekçesi, fayda ve maliyetleri kamuoyuna duyurulduğundan, kamuoyunun düzenlemeye karşı çıkma olasılığı azalmaktadır. DEA'nın yapılmasının temel sebebi düzenleme alternatiflerinin toplumsal refaha katkısı açısından değerlendirilmesidir. DEA, ekonomik, toplumsal ve sürdürülebilir kalkınma açısından etkin seçeneklerin tercih edilmesini sağladığından ve iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli bir araç olduğundan toplumsal refahı artırmaktadır. İyi yönetime katkısı; belirsizlikten kaçınma, politikalar arasında tutarlılık, düzenleyici işlemlerden ve sonuçlardan dolayı hesap verme, keyfilikten kaçınma ve saydamlık gibi hususları kapsamaktadır. DEA düzenleme yapma kültüründe bir değişime neden olmakta, düzenleyiciler keyfi düzenleme yapmaktan kaçınmakta, işlemlerinin maliyetlerini dikkate alarak bunları azaltma yönünde çözüm aramaktadır".<sup>8</sup>

DEA'nın yukarıda sayılan faydalarının yanı sıra maliyet unsuru olarak sayılan ve eleştirilen bazı yönleri de bulunmaktadır. DEA iş yükünde bir artışa neden olmaktadır. Yapılan analizler zaman almakta, bu konularda çalışacak kişilerin eğitim ihtiyacı hâsıl olmakta ve bunlar idareye ilave maliyet getirmektedir.

DEA'nın uygulanması sırasında karşılaşılan bir takım sorunlar da bulunmaktadır. DEA'da analizlerin önemli bir yeri bulunmasına rağmen, analizi yapmanın maliyetinin yüksekliği, zaman ve vasıflı personele ihtiyaç duyması gibi nedenlerle kalitesi düşük olabilmektedir. Bu durum DEA'nın ilgili paydaşlar tarafından ağır eleştirilere maruz kalmasına neden olabilmektedir. DEA'da karşılaşılan bir diğer önemli sorun analiz yapmak için gerekli verilerin elde edilmesinde yaşanan sıkıntılardır. Verilerin bulunmaması veya bulunsa dahil güncel olmaması analiz sürecini sekteye uğratmaktadır. DEA'da kullanılan analiz yöntemleri karmaşık ve teknik olduğundan uzmanlık gerektirmektedir. Analizi yapacak kurumlar bu konuda yetersiz kalabilmekte bu da analizin etkinliğini azaltmaktadır. Birçok ülkede DEA'nın gereklerine uyulmadığı takdirde bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi yaptırımların uygulanacağı hususunda açıklık bulunmamaktadır. Bu durum DEA'nın bağlayıcılığını belirsiz hale

---

<sup>8</sup> Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Halime Sebahat Karaosmanoğlu, DPT Uzmanlık Tezi, Temmuz 2006

getirmekte, analizin baştan savma, yanlış veya yetersiz olmasına yol açabilmekte ve sonuç olarak analizden beklenen faydaların gerçekleşmemesine sebep olabilmektedir. Düzenleme hazırlıklarının en başında hazırlanmaya başlanması gereken DEA, birçok durumda çok geç bir safhada *-kararlar alındıktan ve düzenleme taslağı oluşturulduktan sonra-* hazırlanmaktadır. Bu durum ise düzenleyici etki analizlerini düzenlemelerin yapılmasını haklı çıkarmak için kullanılan bir araç haline getirmektedir.<sup>9</sup>

### **3. Düzenleyici Etki Analizinin Tasarlanması ve Uygulanması<sup>10</sup>**

#### **3.1. Etkin Bir DEA İçin Önkoşullar**

DEA sürecinin tasarlanması ve uygulanmasından önce, karar alıcılar ve düzenleyiciler uygulamaya yönelik temel gereklerin var olup olmadığını göz önüne almalıdır. DEA sürecine başlanmadan önce olması gereken önkoşullar arasında DEA'nın uygulanmasına yönelik olarak karar alıcıların istek düzeyi, DEA'nın karar alma sürecine entegre edilmesi ve ilgili kurum içerisinde DEA takımının oluşturulması yer almaktadır.

OECD ülkelerindeki deneyimler DEA'nın sistemle tanıştırılması için en yüksek düzeyde politik desteğin olması gerektiğini göstermektedir. Bunun yanında mevzuat ve kuralları belirleyen diğer kurumların da DEA'yı desteklemesi gerekmektedir. DEA'nın yapılmasının hukuki bir zorunluluk haline getirilmesi bu desteğin en önemli göstergelerinden biridir. Kanun yapıcıların karar almada değişime sebep olan bu politika aracını kabul etmesi önem arz etmektedir. Politik desteğin sağlanması yönetimin içinde ve dışında olan paydaşların belirlenmesine ve bunların DEA'nın önemi hakkında bilgilendirilmesine bağlıdır. DEA'nın başarılı olabilmesi için yönetim içinde yer alan en önemli paydaşlar arasında Başbakan'a danışmanlık hizmeti sağlayan kurumlar, Bakanlar Kurulu, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ekonomiden Sorumlu Bakanlık, kanun yapmada yer alan bakanlıkların hukuk departmanları, meclis ve meclisin danışma ve hukuk birimleri yer almaktadır. DEA hakkında bilginin yayılması ve karar alma sürecinin ilk evrelerinde ilginin çekilmesi açısından dış paydaşların da desteğinin alınmasında

---

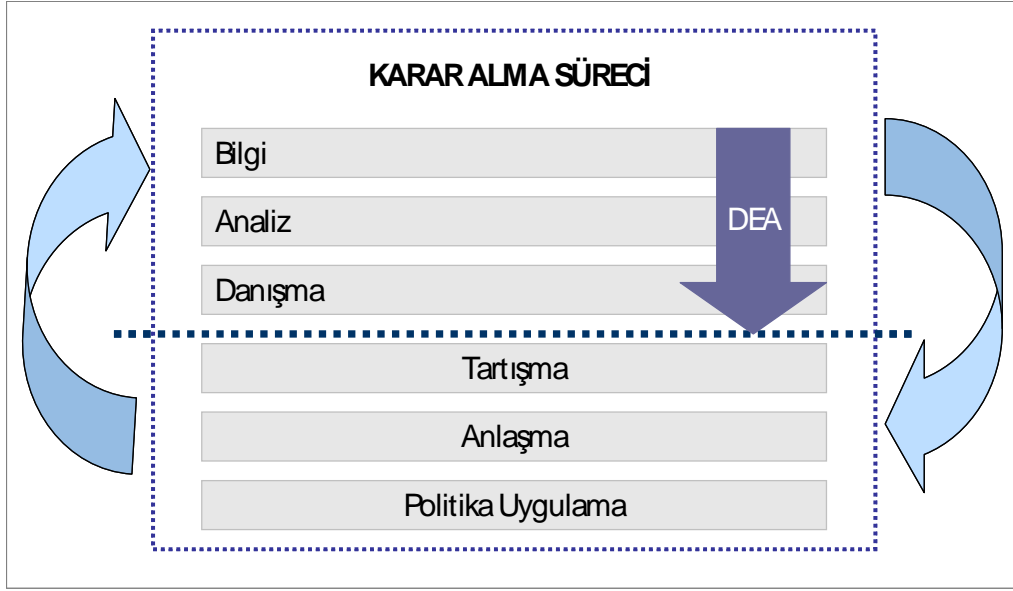
<sup>9</sup> Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Halime Sebahat Karaosmanoğlu, DPT Uzmanlık Tezi, Temmuz 2006

<sup>10</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers, Version 1.1., OECD, 2008.

fayda bulunmaktadır. Dış paydaşlar arasında iş ve tüketici birliklerinin temsilcileri ve akademisyenler sayılabilir. Kamunun desteği ise konferanslar, medya ve diğer haberleşme araçlarıyla yapılacak bilgilendirmelerle sağlanabilmektedir.

DEA bir politika aracı olup, devlet görevlilerine karar almada yardımcı olmaktadır. DEA karar alma sürecinin yerini almadan bu sürece entegre edilmelidir. (Bkn. Şekil 3)

**Şekil 3: Karar Alma Sürecinde DEA**



Kaynak: OECD, 2008

DEA, düzenleme alternatiflerine bir değerlendirme sağladığından, düzenleme sürecinin mümkün olan en önceki safhasında DEA'yı sürece dâhil etmek önem arz etmektedir. Birçok OECD ülkesinde, DEA, düzenlemenin ilk taslağının hazırlanmasıyla sürece dahil edilmektedir. Sürece zamanında dahil edilen bir DEA, düzenlemenin etkileri hususundaki görüş alış verişinin ilk çıktılarını ortaya çıkarmaktadır. Karar alıcılara bu süre içerisinde tartışma ortamı sağlayarak bilgi kapasitelerini yükseltmekte ve böylece karar almanın son aşamasındaki gecikmeleri ortadan kaldırmaktadır. Netlik ve şeffaflık sürecin tüm safhalarında temel prensipler olmalıdır. Böylece dış paydaşların sürece katılımı sağlanacak ve danışma süreci devam edecektir.

DEA'nın hazırlanması düzenleme sürecinin çok geç bir safhasında ele alınırsa analizin sonuçlarının sürece dâhil edileme riski ortaya çıkabilecek ve bu durum karar almada önemli girdilerin göz önünde tutulamamasına yol açacaktır. Düzenlemeye ilişkin maliyet, fayda ve risklerin doğru zamanda ve etkin bir şekilde analiz edilmesi, daha önceden saptanan amaçlara ulaşmada yardımcı olacaktır. DEA'nın zamanında başlatılmaması bu faydaların ortaya çıkmamasının yanında sadece kararları gerekçelendirmek için kullanılan bir politika aracına dönüşmesine neden olacaktır.

Başarılı bir DEA çalışmasının önkoşullarından bir diğeri idare içerisinde bir DEA takımının oluşturulması ve bu takımın güçlendirilmesidir. DEA gruplarının oluşturulması uygulamanın başarılı olabilmesi için tek başına yeterli olmamakla birlikte başarının önemli bir unsurudur. Bazı ülkelerde DEA analizlerinin bazı safhaları için dış uzmanlar kullanılsa da ülkenin farklı uzmanlıklardan gelen bir ana takım oluşturması önem arz etmektedir. Politik desteğin yanı sıra, DEA; politik, hukuk, ekonomi ve iletişim hususlarını kapsayan teknik uzmanlık istemektedir.

DEA'nın uygulanması için genel bir kurumsal model olmamakla birlikte, genellikle her bir düzenleyici kurumda ya da bakanlıkta DEA'yı yapacak bir uzmanlaşmış departman ya da uzmanlar grubu oluşturulmaktadır. OECD ülkelerine bakıldığında birimler arasındaki koordinasyonu sağlamak ve düzenleyici sistemde tutarlılık sağlamak üzere iki kurumsal çerçevenin oluşturulduğu görülmektedir. Bunlardan biri hükümetin merkezinde kurulu bir yönetim ve denetim birimi olup, başbakanlık ya da bütçe karar alma kurumu (maliye bakanlığı) tarafından desteklenmektedir. Diğer kurumsal çerçeve ise düzenleyici kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere teşekkül ettirilmekte ve sorumlulukları genellikle farklı düzenleyici kurumlar arasında paylaşılmaktadır. Kurumsal çerçeveye ilişkin tercihler politik desteğin mevcudiyetine, mevcut kurumsal çerçeveye, politik ve kamu yönetim kültürüne, eldeki kaynaklara göre değişiklik gösterebilmektedir.

### **3.2. DEA Çerçevesinin Çizilmesi**

DEA için gerekli önkoşullar oluşturulduktan sonraki aşama DEA sürecinin çerçevesinin çizilmesidir. Bu safhada DEA'nın yapılabilmesine yönelik önerilen sistemin her bir parçasının uygulanabilir olup olmadığı incelenmektedir. İncelenecek parçalar arasında; koordinasyon mekanizmaları, DEA önceliklerinin ve hedeflerinin belirlenmesi, veri toplama yöntemlerinin iyileştirilmesi ve DEA için esnek bir metodolojinin uygulanması yer almaktadır.

#### **3.2.1. Koordinasyon ve Yönetim**

DEA sisteminin merkezi bakanlıklar ve diğer kanun yapıcı kurumlar ve bağımsız düzenleyici kurumlar arasındaki koordinasyon ve yönetimine ihtiyaç bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar arasında sorumlulukların dağıtılması sahiplik hissini ve karar alma sürecine entegrasyonu geliştirecektir.

Farklı kurumlarda çok sayıda uzman personel DEA sürecinde çalışabilmekte olup, bunların uzmanlık alanları da farklılıklar gösterebilmektedir. Koordinasyon çalışmalarının etkin bir şekilde yapılmaması halinde bu gruplar birbirinden izole olarak çalışabilmekte ve kazanılan deneyim ve tecrübelerin paylaşımı güçleşmektedir. Bazı OECD ülkelerinde bilgi alış verişinin sağlanması açısından bu gruplar arasında gayri resmi mekanizmalar oluşturulmakta ve bilgi paylaşımının en üst düzeyde olmasına çalışılmaktadır. Bazı ülkelerde ise yüksek seviyede bir koordinasyon sağlanması amacıyla hükümetin merkezinde bütün DEA çalışmalarını gözlemleyen ve denetleyen bir merkezi birim oluşturulmakta ve bu birim tutarlılığı, inanırlığı ve kaliteyi sağlamaktadır. Merkezi birimin bu fonksiyonları yerine getirmek için yetkiye ve vasıflı personele ihtiyacı bulunmaktadır.

DEA sürecinin koordinasyonu çeşitli seviyelerdeki devlet birimlerinde çalışmalarını izlemek ve uyumlaştırmak için de önem arz etmektedir. Düzenleyici önerilerin etkisini değerlendirecek olan denetim birimlerine gerekli yetkinin de verilmesi gerekmektedir. Bu süreç daha önce düzenlemelerini kendi başına hazırlayan, DEA süreci gerekmeyen ve merkezi yönetim tarafından değerlendirilmeyen kurumlarda bir direnç ve tepki



yaratabilmektedir. Bu tepkinin üstesinden gelebilmek için tüm kurumlarda DEA bilincinin oluşturulması ve kendi istekleriyle bu sürece katılımlarının sağlanması önem arz etmektedir. Sürecin en başında yapılacak koordinasyon çalışmaları bunun sağlanmasına katkıda bulunacak şekilde yapılmalıdır.

### **3.2.2. DEA Önceliklerinin ve Hedeflerinin Belirlenmesi**

Karar alıcılar DEA'yı topluma büyük etkileri olan düzenleme önerileri için mutlaka kullanma yoluna gitmelidir. Kaynakların sınırlı olduğu ve vatandaşların DEA süreciyle tanıştırılması gerektiği hususlar dikkate alındığında DEA'nın öncelikle daha fazla etkisi olan düzenleme önerilerine yoğunlaştırılması gerekmektedir. DEA belirli bir seviyede uzmanlık gerektirdiğinden hangi düzenlemelerin DEA'ya tabi olacağı tam bir şekilde belirlenmelidir. DEA hem birincil hem de ikincil mevzuatın etkilerini görmek açısından kullanılabilir bir araçtır. Ancak düzenleyici çıktıları açısından daha önem arz ettiğinden birincil mevzuatta DEA uygulamasına öncelik verilmesi anlamlı olacaktır.

Avustralya, Kanada, Finlandiya, Kore, Meksika, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD gibi OECD ülkelerinin birçoğu DEA'da ekonomik analizlere daha kapsamlı bir şekilde yer vermektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki DEA uygulamaları da sosyal ya da çevresel düzenlemelerden ziyade ekonomik hususlara yoğunlaşmaktadır. Pratikte DEA ülkenin kendine has koşulları çerçevesinde önem verdikleri hususlara değinmektedir, örneğin İngiltere'de DEA düzenlemelerin rekabet ve küçük ölçekli işletmecilere etkisini ölçmeye çalışmaktadır.

DEA, önerilen düzenlemelerin etkisinin yanı sıra mevcut düzenlemelerin etkisini analiz etmek için de kullanılan bir araçtır. Bu durum özellikle yapılan düzenlemelerin beklenmeyen etkilerinin görüldüğü gelişmekte olan ülkelerde geçerlidir. Mevcut düzenlemenin düşük kalitede kalması halinde yeni düzenlemelerdeki kalite unsuru sektöre uğrayabilmektedir. Mevcut düzenlemelerin analiz edilmesi açısından OECD ülkelerinde DEA yoğun bir şekilde kullanılmamakla birlikte, bu konuda uzmanlaşan Avustralya, Kanada, Almanya, Hollanda, İsviçre ve İngiltere'de mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesinde de DEA sistemi kullanılmaktadır. OECD ülkelerinde bu konuda

yaşanan deneyimlere göre, mevcut düzenlemelerin incelenmesine yönelik çalışma belli bir sektördeki ya da düzenlemedeki varolan durumun ortaya konması ile başlamaktadır. Sektördeki ya da düzenlemedeki sorunlar ve aksaklıklar ortaya çıkarılmakta ve kullanılmaz hale gelen düzenlemeler tamamen kaldırılmakta ya da değiştirilmektedir. Fayda ve maliyetlere dayalı olarak mevcut düzenlemenin etkinliğini ve yeterliliğini değerlendirmek DEA'nın ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Bu süreç yeni düzenlemelerin fayda ve maliyet analiziyle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Aradaki fark ise mevcut düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin analiz edilmesinde daha fazla ve sağlıklı bilgiye erişilebilir olunmasıdır.

### **3.2.3. Verilerin Toplanmasına İlişkin Stratejiler**

Doğru analizlerin yapılabilmesi için veri kalitesi büyük önem arz etmektedir. Verilerin toplanması zaman alıcı olduğundan ve kaynak ve sistematik bir yaklaşım gerektirdiğinden DEA'nın en zor tarafını oluşturmaktadır. DEA'nın faydası mevcut ya da önerilen düzenlemenin etkilerini değerlendirmek için kullanılan verinin kalitesine bağlıdır. Veri toplama stratejisinin zayıf olması iyi bir analiz yapılmasını engelleyecektir.

DEA'nın uygulanmasında hükümetlerin sayısal analizlere yönelik bir çerçeve oluşturması gerekmektedir. Veri toplama ilgili düzenlemeye uygun olarak şekillendirilmelidir. DEA için gerekli bilgiler çeşitli yollarla toplanabilmektedir. Bilgiyi DEA'ya entegre eden en önemli süreç kamuoyuna danışma aşamasında gerçekleşmektedir. Bununla birlikte veri toplamaya yönelik diğer kaynaklar da bulunmaktadır. (Bkn. Tablo 1) Bunlar dolaylı ve doğrudan kaynaklar olarak sınıflandırılabilir. Belli bir amaç için tasarlanan ve uygulanan anket çalışmalarından gelen bilgiler doğrudan bilgiler, daha önce başka amaçlarla toplanılan veriden gelen bilgiler dolaylı olarak nitelendirilmektedir.

**Tablo 1: DEA İçin Veri Gereksinimlerinin Belirlenmesi**

<b>Kaynak</b>	<b>Faaliyet</b>
Ekonomist, hukukçu ve analistlerin kurum içi uzmanlıkları	Problemin tanımlanması, kurum içi bilgi ve uzmanlıkla, mevcut çalışma ve bilgiler kullanılarak analiz yapılması
Komisyon araştırma ve çalışmaları	Ulusal araştırma kurumlarının, istatistik organizasyonlarının ya da danışmanların araştırma ve istatistikleri
DEA eğitimi	Sayısal tekniklerde ve analizlerde eğitim, böylece DEA uygulamasını yapacak kamu sektörünün kapasitesinin güçlendirilmesi
DEA için iletişim	DEA uygulayan ulusal ve uluslararası kurumlar arasında bilgi alış verişini sağlamak üzere merkezi bir şebekenin kurulması
Uluslararası veri ve “en iyi” uygulamalar	Mevcut AB kaynaklarının kullanılması, EUROSTAT verileri, EUROBAROMETER anketleri, AB rapor ve çalışmaları, yeşil dokümanlar. OECD ve Dünya Bankası kaynakları.
Diğer yöntemler	Mülakat, odak gruplar ve anketler gibi tekniklerin kullanılması.

Kaynak: Good RIA Practices in Selected EU States, Ferris, 2006.

### **3.2.4. Esnek Bir Analitik Yöntemin Kullanılması**

Kullanılacak yöntemin seçimi DEA'nın tasarlanması ve başarılı bir şekilde uygulanmasında temel unsuru teşkil etmektedir. OECD ülkelerinde kullanılan yöntemler arasında fayda/maliyet analizi, maliyet etkinlik ya da maliyet/çıktı analizi, finansal ya da bütçe analizi, sosyo-ekonomik etki analizi, risk analizi, sonuç analizi, uyum maliyet analizi ve iş etki analizi yer almaktadır. DEA sisteminin geliştirilmesinin ilk safhalarında

maliyetlere daha fazla önem verilmekle birlikte, analizi geliştirmek için faydaların da dikkate alınması ve faydaların maliyetleri geçtiğinin gösterilmesi gerekmektedir. Bu durum analizi daha karmaşık hale getirmektedir, nkn faydaların ölçülmesi genellikle daha zordur.

Hemen hemen tüm ülkelerde DEA sisteminin geliştirilmesinde kullanılabilecek mevcut yöntemler bulunmaktadır. Bunlar arasında sıklıkla rastlananlar aşağıda özetlenmektedir.

- Bakanlar kuruluna ya da meclise gönderilen yeni yasalara eklenen kanun gerekçeleri. Bu gerekçeler yeni düzenlemenin amaçlarına ve hukuksallığına ilişkin bilgileri içermektedir. Söz konusu gerekçeler daha kapsamlı dokümanlar hazırlamak üzere genişletilebilir.
- Bütçe ya da çevresel etki değerlendirmeleri hâlihazırda birçok maliye ve evre bakanlıkları tarafından kullanılmaktadır. Söz konusu etki değerlendirmeleri kapsam açısından DEA'dan daha küçük ölçekli olmakla birlikte genellikle DEA ile aynı amacı gütmektedir.

DEA'da kullanılan analitik yöntemlere ilişkin uluslararası deneyimlere bakıldığında, ampirik yaklaşımların kullanımında artma eğilimi görülmektedir. En tercih edilen yöntem fayda-maliyet analizidir. Söz konusu yöntem zaman ve kaynak yoğun olmakla birlikte, bu yaklaşım kamu faydasını artıran düzenlemeleri ortaya çıkarma amacı gütmektedir. Daha iyi bir değerlendirme yapabilmek adına sadece sayısal analizlerin değil sayısal olarak ifade edilemeyen nitel hususların da göz önünde bulundurulmasında fayda bulunmaktadır.

### **3.2.5. Danışma, Paylaşım ve şeffalık**

DEA'nın etkin ve paydaşlar tarafından kabul edilebilmesi için kamuoyu danışma sürecine entegre edilmesi gerekmektedir. Paydaşların görüşlerinin sistematik bir şekilde sürece entegre edilmesi, düzenlemeden etkilenen tarafların da fikirlerinin alınmasını sağlayarak DEA'nın kalitesini artırmaktadır. Aynı zamanda paydaşların düzenlemeyi

sahiplenmesine sebep olmakta ve böylece düzenlemeye uyumu da iyileştirmektedir. Etkin bir danışma sürecinin ön koşulları Tablo 2’de verilmektedir.

**Tablo 2: Etkin Bir Danışma Sürecinin Ön Koşulları**

- Danışma sürecinin amaçları belirlenmelidir. Amaçların net olması hedeflenen kitle listesini ve doğru danışma yöntemini seçmede yardımcı olacaktır.
- Paydaşların listesi net bir şekilde tanımlanmalıdır. Hedeflenen kitle düzenlemeden etkilenen taraftan daha geniş belirlenmelidir.
- Diğer departmanlar ve kurumlar sürece dahil edilmelidir.
- Danışma yöntemi tespit edilmelidir.
- Yazılı konsültasyon dokümanında yer alacak sorular ve soruların şekli göz önünde bulundurulmalıdır.
- Danışma sürecine ilişkin risklerin yönetilmesi gerekmektedir. Katılımın düşük olması ya da anlaşılması güç karmaşık hususların yeterince açıklanamaması gibi risklerin bertaraf edilmesi gerekmektedir.

Kaynak: Regulation and its Review 2003-2004, Productivity Commission, 2004.

DEA, şeffaflığı ve paylaşımcılığı artırdığında düzenleme sürecine katkı sağlamaktadır. Bu amaca ulaşmanın tek yolu kamunun yoğun bir şekilde sürece katılımının sağlanmasıdır. Paydaşlar sürecin en başlarında katılım için davet edilebilir, bunun için paydaşların da katıldığı grup çalışmaları ve paneller düzenlenebilir.

### **3.3. DEA Uygulamasının Hazırlanması**

Genel olarak her bir yeni politika aracının uygulama aşaması eğitim ve alıştırma sürecini gerektirmektedir. DEA sözkonusu olduğunda eğitim idare içerisinde kültürel değişimi sağlamak için büyük önem arz etmektedir. Konuya ilişkin hazırlanacak kılavuzlar bu eğitim sürecini desteklemekte ve düzenleyiciler ve karar alıcılar arasında bilgi alışverişinin yayılımını hızlandırmaktadır. Ancak DEA sadece kamu yönetiminin kullanacağı ve anlayacağı bir araç değildir. Danışma süreci temel unsur olduğundan, sonuçlar şeffaf ve erişilebilir bir şekilde vatandaşlara ve işletmecilere duyurulmalıdır.

### **3.3.1. Kılavuzlar Geliştirilmesi**

DEA süreçlerine ilişkin kapasite geliştirmek üzere birçok ülkede DEA'nın teorisini ve yöntemini açıklayan açık, anlaşılır ve erişilebilir kılavuzlar hazırlamaktadır. Bu dokümanlarda geniş çaplı hususlar ele alınmakta ve yeni teknikler ve yöntem değişiklikleri bu dokümanlara işlenerek yaşayan bir doküman olması sağlanmaktadır. Kılavuzlar DEA'nın nasıl uygulanacağı hususunda da önemli bir rol üstlenmektedir. Bazı OECD ülkelerinde DEA'nın yapılması zorunlu hususlar kanun ya da düzenlemelerle belirlenmekte, kılavuzlar ise zorunlu olmayıp tavsiye niteliği taşımaktadır. Kılavuzların tavsiye niteliği esneklik sağlamak ve yoruma ve iyileştirmelere olanak vermektedir.

Birçok OECD ülkesinde, düzenleyici reformdan sorumlu merkezi kurumlar kılavuzları hazırlamak ve dağıtmaktan da sorumludur. Eğitim için iç kaynakların bulunmaması halinde, dış kaynaklardan faydalanılmaktadır. DEA kılavuzlarına ilişkin birçok kaynak ve referans bulunmaktadır.

### **3.3.2. Düzenleyicilerin Eğitilmesi**

DEA'nın düzenlenmesi oldukça teknik vasıflar gerektirmektedir. Bu nedenle DEA'nın uygulanması ve sistematikleştirilmesi için eğitim ve idari kapasitenin güçlendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Ancak DEA sürecinin geliştirilmesi tüm sistemi değiştirmemeli, mümkün olan ölçüde mevcut durum göz önüne alınarak DEA sistemi tasarlanmalıdır.

Öncelikle, DEA eğitim programları hazırlanmalı ve bu programlarda ilgili uzman grup süreç içerisindeki yükümlülükleri ve kılavuzların kullanımı hususunda bilgilendirilmelidir. Daha sonra, daha resmi eğitim programları hazırlanarak düzenleyicilerin eğitilmesi ve karmaşık konular hakkında bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Resmi eğitim programlarında etki değerlendirme yöntemleri daha detaylı verilmeli ve uluslararası örneklerden faydalanılmalıdır.

Eğitim sadece DEA'yı yapan uzmanları hedeflememeli, sivil toplum ve ticari kurumlar da danışma sürecinin etkisini artırmak adına eğitime dahil edilmelidir. DEA'nın düzenleyici

sürece dahil edilmesinden sonra, teknik problemlerden çok yanlış anlama ya da DEA'nın teorik tarafının göz ardı edilmesinden kaynaklanan uygulamaya yönelik problemler ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, ilgili uzmanların eğitimi ve DEA teknikleriyle tanıştırılması uygulama aşamasında da onlara yardımcı olacaktır.

### **3.3.3. DEA'ya Yönelik İletişim**

DEA sisteminde uyumu ve koordinasyonu sağlayan kurum içi iletişim ile sonuçların tüm ilgili taraflara iletilmesine yönelik kurum dışı iletişim büyük önem arz etmektedir. DEA farklı devlet kurumlarında çalışan personel tarafından kullanılan bir araçtır. Çalışmalardaki koordinasyon ve uyumu sağlamak için etkin iletişim kanallarının oluşturulması gerekmektedir. Farklı departmanlarda çalışan takımlar arasındaki ilişki genellikle sık olmamakta hatta bazen hiç bulunmamaktadır. Bilgi ve deneyimlerin paylaşımından kaynaklanan faydaların oluşması için etkin bir iletişim ağının oluşturulması gerekmektedir. İletişim kanallarının yaygınlaştırılabilmesi için, düzenleyicilerin düzenli olarak bir araya getirilmesine yönelik faaliyetler de yapılmalıdır. Bu faaliyetler grupların karşılaştıkları problemlere çözüm önerileri oluşturmalarına da yardımcı olacaktır.

DEA faaliyetleri incelenmeli, sonuçları kamuoyuyla paylaşılmalı ve böylece yaşanan süreçten dersler çıkarılmalıdır. Böylece diğer düzenleme çalışmalarında önemli ve kaliteli bir bilgi kaynağı oluşturulmuş olacaktır. DEA'nın izlenmesi kıt kaynakların daha iyi tahsisini ve DEA'nın faydaları hakkında daha etkin kanıtların ortaya çıkarılmasını da sağlayacaktır. İletişim analiz sürecindeki düzenlemenin amaçlarına da uygun olmak zorundadır. DEA'nın iletişiminden sorumlu kurumlar net bir şekilde belirlenmelidir. Bu belirlemede etkilenen tüm tarafların iletişim ağına dahil edilmesi önem arz etmektedir. Tüm bilginin açık ve kolay erişilebilir bir şekilde hedeflenen kitleye sunulması gerekmektedir. Örneğin tarımsal faaliyetleri etkileyen bir düzenlemenin iletişim stratejisi, altyapı ihalelerine katılma kurallarını belirleyen bir düzenlemenin iletişim stratejisinden farklılık arz edecektir.

## 4. Düzenleyici Etki Analizinde Ülke Uygulamaları

### 4.1. AB'de Düzenleyici Etki Analizi

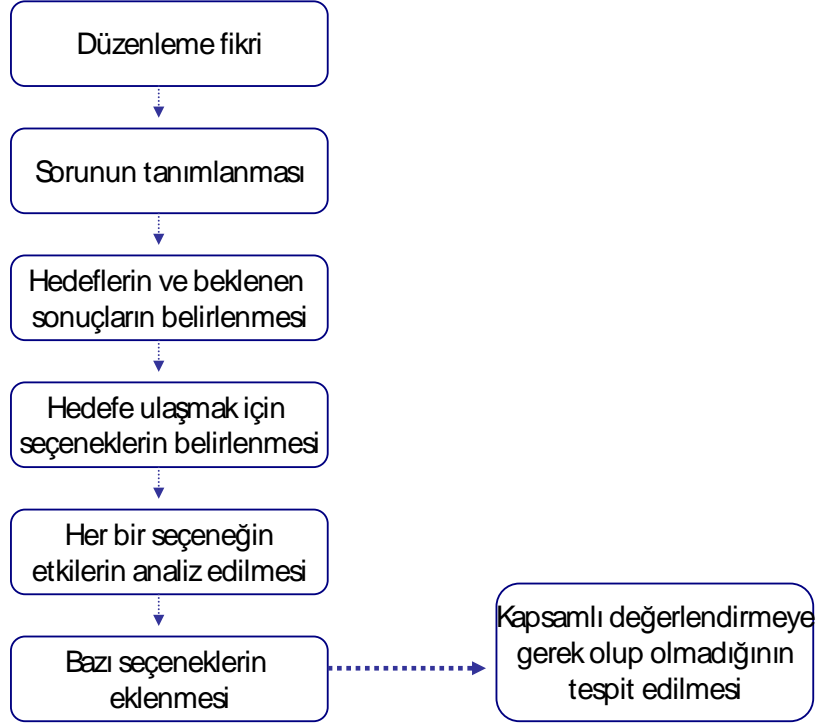
AB Komisyonu tarafından 2003 yılından itibaren uygulanmak üzere yeni bir DEA modeli kabul edilmiştir. Söz konusu model tarama ve değerlendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmakta ve AB ülkelerinde ortak bir format oluşturmaya çalışmaktadır. Tarama aşamasında sorunun tanımlanması, sorunun çözümüne yönelik alternatifler ve düzenlemeden etkilenen taraflara ilişkin genel bir bakış açısı edinilmektedir. Bu aşamada hangi düzenleme önerilerinin daha kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulacağı da belirlenmektedir. (Bkn. Şekil 4) Değerlendirme aşamasında ise tarama sonucunda oluşturulan rapor esas alınarak hangi alternatiflerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulacağına karar verilmektedir. Bu aşamada önerilerin sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri analitik yöntemler kullanılarak detaylı bir şekilde analiz edilmekte, kamuoyuna danışma süreçleri kullanılmakta ve düzenlemenin olası sonuçları irdelenmektedir. (Bkn. Şekil 5)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Halime Sebahat Karaosmanoğlu, DPT Uzmanlık Tezi, Temmuz 2006

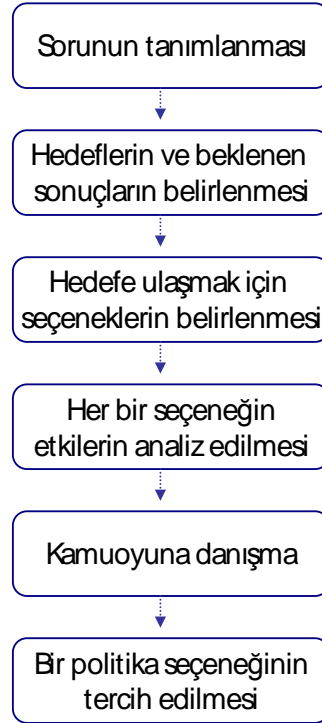


**Şekil 4: AB’de Düzenleyici Etki Analizi (Tarama Aşaması)**



Kaynak: Karaosmanoğlu, H., 2006.

**Şekil 5 : AB’de Düzenleyici Etki Analizi (Değerlendirme Aşaması)**



Kaynak: Karaosmanoğlu, H., 2006.

Avrupa Komisyonun çalışma programında yer alan tüm kalemler için resmi bir DEA hazırlanması gerekmektedir. Çalışma programına konulan tüm düzenleyici öneriler, beyaz kitaplar, harcama programları ve uluslararası anlaşmalara yönelik müzakere tavsiyeleri (ekonomik, sosyal ya da çevresel etkisi bulunan) DEA hazırlanması gereken kalemler arasında yer almaktadır. Bunun yanında Komisyon, olaya özgü olarak çalışma programında yer almayan öneriler için de DEA hazırlanmasına karar verebilmektedir. Yeşil kitaplar ve sosyal paydaşlarla konsültasyon yapılmasına ilişkin öneriler için DEA yapılması gerekli değildir. Yeşil kitaplarda Komisyon çeşitli alternatifler hususunda paydaşları görüş vermeye devam etmekte, ikinci durumda ise sosyal paydaşlara tercih ettikleri alternatif sorulmaktadır. Bu durumlarda DEA'ya gereksinim bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra, periyodik Komisyon kararları ve raporları, uluslararası yükümlülüklerle ilişkin öneriler ve Komisyonun EC kanunlarının doğru uygulanmasını kontrol etme hususundaki yetkilerinden kaynaklanan ölçütler için de genellikle DEA yapılması gerekmemektedir.

DEA'nın kapsamı ve derinliği önerilen düzenlemenin olası etkileriyle doğrudan ilişkilidir. Önerilen düzenlemenin etkisi büyük ise, etkilerin sayısallaştırılması için daha fazla çaba harcanması gerekmektedir. Yeni düzenleme önerileri, mevcut düzenlemede değişiklik yapan önerilere göre daha kapsamlı bir DEA gerektirmektedir. Beyaz Kitaplar, Faaliyet Planları ya da diğer strateji belgeleri için hazırlanan DEA'larda problemin tanımlanması ve amaçlar oldukça genel ifade edilmektedir. Mali düzenlemelere ilişkin olarak ise detaylı bir DEA hazırlanması beklenmektedir.

Avrupa Komisyonu danışma süreci için de asgari standartları belirlemiştir. Şeffaflığa özel önem verilmekte olup, diğer önemli unsurlar ise aşağıda sıralanmaktadır.

- Konsültasyon dokümanları net ve açık hazırlanmalı ve tüm ilgili bilgiyi içermelidir.
- İlgili tüm hedef gruplarla görüş alışverişi yapılmalıdır.
- Konsültasyon dokümanı ilgili taraflarca kolay erişilebilir bir şekilde yayımlanmalıdır. Kamuoyu konsültasyon dokümanları en azından Komisyonun sözkonusu dokümanlara yönelik tek erişim noktasından (*Your Voice in Europe*) erişilebilir olmalıdır.

- Konsültasyon dokümanlarına görüş vermek için yeterli vakit ayrılmalıdır (yazılı dokümanlar için en az sekiz hafta).
- Kamuoyu görüşleri “*Your Voice in Europe*” sitesinde yayımlanmalıdır.
- Geri besleme yapılmalı, konsültasyon süreci, temel sonuçlar ve görüşlerin nasıl alındığı etki değerlendirmesinde raporlanmalıdır.

Komisyon tutarlılığı sağlama adına DEA için standart bir format belirlemiştir. Etki değerlendirme analizin temel noktaları raporda belirtilmek durumundadır. Bunun yanında varsayımla, olası belirsizlikle ve tutarlı verilerin bulunmaması gibi hususlar ilgili temel noktalarda açıklanmalıdır. Sonuçlara ilişkin referanslar (dış kaynakla, raporlar, istatistik verileri, uzman görüşleri, paydaş girdileri vb.) verilmelidir. DEA’da bu hususların var olup olmadığı Komisyon tarafından incelenmektedir. Rapor teknik bir dille yazılmamalı ve normal koşullarda 30 sayfayı geçmemelidir.

DEA Raporu **yönetici özeti** ile başlamalıdır. Yönetici özeti bir sayfadan uzun olmamalı, teknik olmayan bir dille yazılmalı ve kısaca listelenmiş alternatiflerin karşılaştırma sonuçlarını ortaya koymalıdır. Diğer bölümlerde olması gereken hususlar aşağıda özetlenmektedir.

### **Bölüm1: Prosedürel hususlar ve ilgili taraflara danışma süreci**

- Organizasyon ve zamanlama
  - Çalışma programında hangi husus ile ilişkili olduğunun belirtilmesi
  - DEA’nın genel kronolojisinin verilmesi
- Konsültasyon ve uzmanlık
  - Dış uzmanlık kullanılıp kullanılmadığının belirtilmesi, eğer kullanıldıysa kapsamının açıklanması.
  - Paydaşlara nasıl ve hangi aşamalarda görüşlerinin sorulduğunun belirtilmesi
  - Komisyonun danışma sürecine ilişkin asgari standartlarının karşılanıp karşılanmadığının belirtilmesi, karşılanmadıysa nedeninin açıklanması.

- Temel sonuçların ortaya konması, hangi görüşlerin dikkate alındığının belirtilmesi, dikkate alınmayan görüşlerin neden alınmadığının gerekçesinin verilmesi.

## **Bölüm 2: Problemin tanımlanması**

- Aksiyon alınması gereken sorun ya da problem nedir?
- Sorunun ortaya çıkmasına neden olan hususlar nelerdir?
- Kim, ne kapsamda ve nasıl etkilenmektedir?
- Problemin gelişme süreci nedir? Probleme ilişkin hâlihazırda AB, üye ülkeler ya da diğer aktörler tarafından alınmış ya da alınması planlanan bir aksiyon var mıdır?
- AB'nin probleme karşı aksiyon yapabilme hakkı bulunmakta mıdır?

## **Bölüm 3: Amaçlar**

- Genel politika amaçları nelerdir? Daha spesifik/operasyonel amaçlar nelerdir?
- Bu amaçların diğer AB politikalarıyla uyumu ortaya konmalı, eğer mümkünse, Lizbon ya da diğer Sürdürülebilir Kalkınma stratejileri ya da temel hakla saygı gibi yatay amaçlara uyumu irdelenmelidir.

## **Bölüm 4: Politika alternatifleri**

- Amaçlara ulaşmak ve sorunu ele almak hususundaki alternatifler nelerdir? Hiç düzenleme yapmama alternatifi de mutlaka değerlendirilmelidir.
- İlk aşamada hangi alternatifler elenmiştir ve bunların elenme nedenleri nelerdir? Bu noktada alternatiflerin etkinliğinin az olması, diğer amaçlarla ya da politikalarla uyumlu olmaması gibi hususlar irdelenmelidir. Özellikle diğer paydaşlardan destek alan politikaların elenmesi halinde net ve açıklayıcı gerekçeler verilmelidir.

## **Bölüm 5: Etkilerin analiz edilmesi**

- Listelenen her bir alternatifin olası ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir?
- Tüm pozitif ve negatif, dolaylı ve doğrudan etkiler listelenmelidir.

- Belirsizlikler belirtilmeli, ölçütlerdeki değişimlerin sonuçları nasıl etkileyeceği ortaya konmalıdır (belirsizlik ve duyarlılık analizi)
- Hem AB’de hem de AB dışındaki etkiler ortaya konmalıdır.
- Hangi etkilerin zaman içinde ve nasıl değişeceği açıklanmalıdır.
- İlgiliyse, hangi sosyal grupların, ekonomik sektörlerin ya da belirli bölgelerin etkileneceği açıklanmalıdır.
- Düzenlemeye uyumu zorlayacak olası riskler nelerdir

### **Bölüm 6: Alternatiflerin karşılaştırılması**

- Her bir alternatfin pozitif ve negatif etkilerinin nasıl ağırlıklandırıldığı gösterilmelidir.
- Ağırlıklandırmanın sonuçları ortaya konmalıdır.
- Yapılan analizin sonuçları AB aksiyonunun bir katma değer oluşturup oluşturmadığını gösteriyor mu?
- Her bir alternatife ilişkin fırsat maliyeti ve sinerjiler ortaya konmalıdır.
- Mümkünse, her bir alternatif çeşitli değerlendirme ölçütlerine göre sıralanmalıdır.
- Mümkünse ve uygunsa, tercih edilen alternatif açıklanmalıdır.

### **Bölüm 7: İzleme ve değerlendirme**

- Amaçlara ulaşma yolunda temel göstergeler nelerdir?
- Olası izleme ve değerlendirme düzenlemelerinin içeriği nasıldır?

## **4.2. İngiltere’de DEA Uygulamaları<sup>12</sup>**

İngiltere’de Ağustos 2008’de dönemin Başbakanı Tony Blair tarafından hiçbir düzenleme önerisinin DEA olmadan kabul edilmeyeceği bildirilmiş ve bu tarihten itibaren DEA bütün devlet kurumları tarafından tüm düzenleme önerilerinde kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere uygulamasında, maliyet artış ya da azalışına neden olan yeni düzenleme veya düzenleme değişikliklerine ilişkin önerilerde DEA’nın yapılması zorunludur. Herhangi bir

---

<sup>12</sup> Better Policy Making: A Guide To Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, Londra, Ocak 2003.

maliyet artış ya da azalışına neden olmayan ya da ekonomiye maliyet ya da tasarruf açısından yok denecek derecede etkisi olan düzenleme önerileri için DEA'nın hazırlanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte böyle bir durumda dahi DEA yapılması teşvik edilmektedir.

İyi bir DEA'da bulunması gereken unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mevcut olan tüm bilgileri içermelidir.
- Çözmeye çalıştığı probleme ilişkin net, tutarlı ve orantılı analizler bulunmalıdır.
- Diğer dokümanlara bakma ihtiyacı olmadan problemi açıklamada ve düzenleyici alternatifleri ortaya koymada tek başına yeterli olmalıdır.
- Sade bir dille yazılmalıdır.
- Sade bir vatandaşın anlayamayacağı teknik ifadelerden kaçınılmalıdır.

İngiltere'de "Daha İyi Düzenleme Takımı" iyi bir düzenlemede bulunması gereken beş adet kriter belirlemiştir. Bunlar şeffaflık (açık, basit ve kullanışı kolay), hesap verebilir olma (Bakanlıklara, Meclise, kullanıcılara ve kamuya), orantılı, tutarlı (tahmin edilebilir olma) ve hedefe yönelik (probleme odaklı, yan etkileri asgariye indirilmiş) olmaktadır. İngiltere'de DEA süreci üç aşamadan oluşmaktadır.

- Politika fikrinin ortaya çıktığı an hazırlanan başlangıç DEA'sı,
- Danışma sürecinden önce hazırlanan ve konsültasyon dokümanına eklenen kısmi DEA,
- Kısmi DEA'daki bilgi ve analizlere dayalı olarak ve kamuoyu danışma sürecinden sonra hazırlanan tam/son DEA.

Başlangıç DEA'sı sorun ve politika amaçları hakkında net bilgiler vermelidir. Sorun açık bir şekilde tanımlanmalı, düzenleyici ve düzenleyici olmayan alternatifler belirlenmeli ve her bir alternatifin avantaj ve dezavantajları ortaya konmalıdır. Alternatifler değerlendirilirken hiç düzenleme yapmamanın da bir alternatif olduğu gözden kaçırılmamalıdır. İşletmeciler dahil olmak üzere etkilenen taraflar belirtilmeli, maliyet ve

faýdalar incelenmeli ve olası beklemeýen sonuçlar açıklanmalıdır. Düzenlemeden etkilenebilecek piyasalar sıralanmalı ve olası rekabet problemleri açıklanmalıdır. Son olarak düzenlemeye uyum ile inceleme sürecinin nasıl gerçekleştirileceği de başlangıç DEA'sında ele alınmalıdır.

İngiltere'de rekabet değerlendirmesi başlangıç DEA'sının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Rekabet değerlendirmesi basit ve detaylı olmak üzere iki şekilde yapılabilmektedir. Basit değerlendirmede etkilenen pazarlar belirlenmekte, her bir pazarın özellikleri açıklanmakta ve her bir politika alternatifinin rekabet üzerindeki olası pozitif ve negatif etkileri incelenmektedir. Detaylı rekabet değerlendirmesinde ise etkilenen pazarlara ilişkin daha kapsamlı analiz yapılmaktadır. Bu analizlerden birisi "Küçük Ölçekli İşletmecilere<sup>13</sup> Etki Testi"dir. İngiltere'de küçük ölçekli firmaların ekonomiye katkısının artırılması önem arz etmektedir. Bu nedenle yapılan düzenlemelerin bu firmalara etkileri özellikle incelenmektedir.

Kısmi DEA başlangıç DEA'sının üzerine inşa edilmektedir. Kısmi DEA'ya konsültasyon dokümanı eklenmekte, alternatifler üzerinde daha detaylı durulmakta, düzenlemeye uyum ve izleme sürecine ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Kısmi DEA'da politika amaçları ve problem hakkında net ifadeler yer verilmeli, riskler açıklanarak büyüklüğü sayısal olarak ifade edilmeli, düzenleyici ve düzenleme dışı alternatifler belirlenmeli, her bir alternatifin avantaj ve dezavantajları ortaya konmalı, etkilenen taraflar açıklanmalı, her bir alternatifle ilişkin fayda ve maliyetler hakkında tahminler yer almalı, her bir alternatifin rekabete etkisi net bir şekilde ortaya konmalı, küçük firmalara etki testinin sonuçlarına yer verilmeli, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı açıklanmalı ve izlemeye ilişkin süreçler ortaya konmalıdır.

Kısmi DEA'da yapılacak kamuoyuna danışma sürecinin başarıya ulaşabilmesi için şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir.

---

<sup>13</sup> 50 personelden az kişi çalıştıran, yıllık cirosu 4.44 milyon sterlinden az olan ve bilanço toplamı 3.18 milyon sterlinden az olan işletmeciler küçük ölçekli firma kabul edilmektedir.

- Konsültasyonun kime yönelik ve hangi amaçla yapılacağı, hangi sorular kullanılacağı ve hangi sürede tamamlanacağı net bir şekilde belirlenmelidir.
- Kamuoyuna danışma sürecinde en uygun araç kullanılmalıdır. Yazılı konsültasyon her zaman düzenlemeye ilişkin görüşleri almada en etkin yöntem olmayabilir. Bu nedenle, yazılı görüş istemenin yanında ilgili taraflarla toplantı, internet forumları, kamu anketleri ve odak gruplar gibi yöntemlerin de kullanılmasında fayda görülmektedir.
- Konsültasyon dokümanına cevap vermek kolaylaştırılmalıdır, örneğin elektronik araçlar ya da farklı bir soru formu kullanılmalıdır. Tüm konsültasyon dokümanları ve bunlara ilişkin DEA'lar ilgili kurumun internet sayfasında kolay erişilebilir bir şekilde yayımlanmalıdır. Görüşlerin gönderilmesinin sağlanması için inisiyatif bir rol alınmalı ve dokümanı sadece internette yayımlamaktan ziyade ilgili taraflara e-posta göndererek görüş verilmesi yönünde hatırlatma yapılmalıdır.

Tam/son DEA kısmi DEA'daki analizlere dayalı olarak hazırlanmaktadır. Kamuoyuna danışma sürecinin sonuçları ve yapılan diğer analizler son DEA'ya eklenmektedir. Bu DEA'dan sonra düzenleme önerileri net bir şekilde yapılmaktadır. İngiltere'de son DEA'ya ilgili düzenleme de eklenerek Meclise sunulmaktadır. Düzenlemeyle sorumlu Bakanın imzasından sonra son DEA haline gelmekte ve Meclis kütüphanesine yerleştirilmektedir. Aynı zamanda düzenlemeyi yapan birimin internet sayfasına da konmaktadır.

Tam/son DEA'nın içeriği aşağıdaki şekildedir:

- Politika amaçlarının belirtilmesi,
- Önerinin çözmeye çalıştığı risklerin belirtilmesi,
- Diğer alternatiflerin ortaya konularak, bu alternatiflerin mevcut gereksinimlere nasıl cevap verdiğinin ve her bir alternatifle ilgili temel risklerin belirtilmesi,
- Etkilenen iş sektörlerinin belirtilmesi,
- Kısmi DEA'daki her bir alternatifin fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması,



- Düzenlemenin kaynak tahsisine etkisinin ortaya konulması (gelir transferine ya da fırsatların yeniden tahsisine yol açıp açmadığı),
- Olası istenmeyen sonuçların ve dolaylı maliyetlerin belirtilmesi,
- Rekabet değerlendirilmesinin eklenmesi,
- Küçük Firmalara Etki Testinin detaylarının ve sonuçlarının belirtilmesi,
- Her bir önerilen alternatife uyumun nasıl sağlanacağına ilişkin hususların ortaya konması ve uyum sürecinde çıkabilecek risklerin belirtilmesi,
- Düzenlemenin nasıl izleneceği ve değerlendirileceği (gerçekleşen maliyet ve faydaların inceleneceği uygun bir zamanın belirlenmesi) konusunun belirtilmesi,
- Kamuoyuna danışma sürecinin özet sonuçlarının ve farklı sektörlerden ya da kurumlardan gelen cevapların eklenmesi, kamuoyuna danışma süreci sonucunda kullanılan varsayımlardan, maliyetlerde ve tavsiyelerde bir değişiklik yapıp yapılmadığının belirtilmesi, her bir alternatifin küçük firmalara nasıl etki ettiğinin belirtilmesi,
- DEA'da sıralanan fayda ve maliyetlere göre tercih edilen alternatifin önerilmesi.

#### 4.3. Kanada'da DEA Uygulamaları<sup>14</sup>

OECD ülkeleri arasında Kanada düzenleyici reform çalışmalarında öncü ülke olarak kabul edilmektedir. 1977 yılında devlet kurumlarından yaptıkları programları periyodik olarak değerlendirmeleri istenmiştir. Aynı zamanda sağlık, güvenlik ve adalet alanlarında yapılan yeni düzenlemelerde öncül olarak Sosyal-Ekonomik Etki Analizi yapılması gerekli tutulmuştur. Kanada 1986 yılında kapsamlı bir Düzenleyici Reform Stratejisini kabul etmiş ve o tarihten itibaren düzenleme sistemini geliştirmeye çalışmıştır. Kanada'nın düzenleyici sistemi düzenleyici kalite standartlarına ve güçlü kurumlara dayalıdır. Hazine Kurulu devletin yaptığı düzenlemeleri incelemekte ve koordine etmektedir. Düzenleyici etki analizi politika yapma sürecinin zorunlu bir parçasıdır. Düzenleyici sistem oldukça şeffaf olup, DEA kamuya danışma sürecine tamamiyle entegre edilmiştir. Bunun yanı sıra, bütün devlet faaliyetlerinin bağımsız denetimi yapılmakta ve düzenlemelerin yürütülmesi ve uyumu yakından izlenmektedir.

<sup>14</sup> Regulatory Impact Analysis in Canada, Axel Volkery ([volkery@zedat.fu-berlin.de](mailto:volkery@zedat.fu-berlin.de)), Environmental Policy Research Centre, Freie Universitaet Berlin, Germany, 05.11.2004

Kanada’da DEA gereksinimi mevzuat şeklinde değil, Bakanlar Kurulu Direktifleri çerçevesinde getirilmiştir. Ana doküman Kanada Düzenleyici Politikası Hakkındaki Bakanlar Kurulu Direktifi olup, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. DEA gerekliliği tüm birincil ve ikincil mevzuatı kapsamakta olup, Direktifte yeni bir düzenleme yapılırken düzenleyiciler tarafından uyulması gereken yedi unsur belirtilmiştir.

1. Geniş katılımlı bir kamuoyuna danışma sürecinin yürütülmesi,
2. Düzenleyici müdahaleye gereksinim olduğunu ve önerilen mevzuattan başka bir alternatif olmadığının kanıtlanması,
3. Faydaların maliyetleri geçtiğinin gösterilmesi,
4. Düzenlemenin ekonomiye ve idari bürokrasiye olan negatif etkilerinin azaltılması,
5. Uluslararası ve devletler arası anlaşmaların göz önünde bulundurulması,
6. Düzenleyici kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi,
7. Politika ve kanun yapmaya ilişkin diğer Bakanlar Kurulu Direktifleriyle uyumluluğun sağlanması.

Her bir düzenlemeye eklenmesi gereken DEA’da, oransallık ilkesi gereği, daha büyük etkileri olan düzenlemeler için daha detaylı analiz yapılması gerekmektedir. Kanada’nın DEA yaklaşımı kapsam açısından oldukça geniş olup, birçok konuda tam çerçevesinin çizilmesi ilgili departmanların kararlarına bağlıdır. DEA’nın amacı düzenlemeye karar verecek olan bakanlara bir özet sağlamanın yanı sıra, kamuoyu danışma sürecinin nasıl yapılacağı hususunda açıklama yapması, birbirinden farklı alternatiflerin ve farklı çıkarların ortaya konulması ve önerinin tahmin edilen maliyet ve faydalarının açıklanmasıdır. DEA’nın hem niteliksel hem de niceliksel yaklaşımlar içeren unsurları bulunmaktadır. 1992 yılından itibaren Maliyet-Fayda analizi geliştirilmiş ve düzenleme sürecinin zorunlu bir parçası haline getirilmiştir. Kanada’da hem DEA süreci hem de süreçte kullanılacak analizler hususunda çok sayıda kılavuz bulunmaktadır. DEA’da bulunması gerekli altı bölüm söz konusudur.

- Tanım
- Alternatifler

- Fayda ve Maliyetler
- Konsültasyon
- Uyum ve Yürütme
- İletişim Noktası

DEA'nın ilk iki bölümü önerilen düzenlemelerin kapsamını ve amacını açıklamakta ve olası alternatifleri ortaya koymaktadır. Seçilen alternatifin diğer alternatiflere göre daha iyi olduğu ispatlanmalı ve beklenen önemli etkiler ortaya konulmalıdır. Değerlendirilmeye alınabilecek alternatifler arasında hiç bir şey yapmama (mevcut durumu koruma), vergilendirme, doğrudan maliyet, oybirliği standartları, gönüllülük standartları ya da düzenleyici kontrolün daha hafif ya da daha katı şekilleri yer almaktadır. Tüm öneriler de maliyet fayda analizi bulunmalı ve bu analizde faydaların maliyetleri geçtiği, fayda-maliyet farkının olabilecek en yüksek miktarda olduğu ve seçilen alternatifteki net faydanın olası diğer alternatiflerin sağladığı net faydadan daha büyük olduğu gösterilmelidir.

Maliyet fayda analizi bütün alternatifleri sayısallaştırarak tek bir rakama ulaşma amacını gütmemektedir. Asıl amacı bakanlara ve kamuoyuna ilgili bilginin sağlanmasıdır. Tahmini doğrudan maliyeti 10 milyon \$ ve üstü olan tüm düzenleme önerileri için kapsamlı bir maliyet fayda analizinin yapılması gerekmektedir. Daha az etkisi olan düzenlemeler için fayda-maliyet analizinin kapsamı daraltılabilmektedir. Bu tür düzenlemeler için daha niteliksel, ancak sistematik bir analiz yeterli olmaktadır.

DEA'da doğrudan ve dolaylı ekonomik etkilerin analiz edilmesinin yanı sıra idareye getireceği toplam külfet de değerlendirilmelidir. Ekonomik etkiler, istihdam, işlem maliyetleri, uluslararası ticaret, küresel rekabetçilik ya da gelir dağılımına olan etkilerdir. Sosyal etkiler arasında ölüm oranına etkiler, hastalık oranında azalmalar ya da yabani hayvan nüfusuna etkiler sayılabilir. Çevresel etkiler Politika, Plan ve Programların Çevresel Değerlendirmesi Hakkındaki Bakanlar Kurulu Direktifi kapsamında ayrı bir şekilde değerlendirilmektedir.

Kanada'da uygulanan DEA'nın güçlü yanları şu şekilde özetlenebilir: Kurumların DEA kapasitesi zaman içerisinde oldukça gelişmiştir. DEA genellikle önerinin gelişiminden sorumlu devlet görevlileri (memurlar) tarafından hazırlanmaktadır. Bütün kurumlarda DEA çalışmalarını koordine etmekten sorumlu düzenleme yöneticileri atanmış durumdadır. DEA'nın yapılmasında yüksek bir siyasi destek bulunmaktadır. DEA bir Bakanlar Kurulu dokümanı olup, bakanın onayını almak zorundadır. Bakanlar Kuruluna düzenleme sunmanın ön koşulu DEA'nın hazırlanmasıdır. Yapılacak düzenlemelerin başka düzenlemeleri de etkilemesi halinde, düzenlemeyi hazırlayan kurum DEA hazırlarken diğer ilgili kurumların da görüşünü almak durumundadır. DEA'nın detayı ve hazırlanma süresi önerinin önemine ve karmaşıklığına göre değişiklik gösterebilmektedir. Birkaç sayfadan oluşan DEA olabildiği gibi, yüzlerce sayfadan oluşan DEA'da bulunmaktadır. Kanada'daki DEA uygulamasının diğer bir güçlü yanı DEA'nın politika sürecinin tümüne entegre edilmiş ve en başından itibaren uyum konusuna odaklanmış olmasıdır. Bu durum düzenlemenin planlanması sürecini tamamen değiştirmiş olup, uygulamaya yönelik kapasite gereksinimleri mutlaka göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanında yoğun bir danışma süreci uygulanmakta ve bu durum şeffaflığı artırarak düzenleme sürecinde tutarlılığı ve güveni sağlamaktadır. Kanada düzenleyici sistemi dünyanın en şeffaf sistemlerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Kanada'da düzenleme kültürü önerilere oldukça açık olup, yeni fikirler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. DEA'nın etkin bir şekilde uygulanmasının en önemli unsurlarından biri bu konuda etkin eğitimlerin yapılmış olmasıdır. Kanada'da bu hususa büyük önem verilmekte olup, DEA'ya ilişkin birçok örneklem ve tavsiyeler internet sitesinde yayımlanmaktadır. Yayınlar arasında düzenleyici alternatiflerin değerlendirilmesi, maliyet-fayda analizleri, uyum politikalarının geliştirilmesi, düzenleyici programların yönetilmesi, uluslararası düzenleyici işbirliğinin sağlanması gibi hususlar yer almaktadır.

Kanada'nın DEA uygulamasından çıkarılabilecek dersler şu şekilde sıralanabilir:

- Düzenleme sürecinin şeffaflaştırılması, kamuoyuna danışma sisteminin kullanılması, kamuoyuna sunulacak dokümanın amaca uygun bir şekilde hazırlanması,
- DEA'nın bakanlar tarafından imzalanmasını şart koşarak politik desteğin sağlanması,
- Birim düzeyinde DEA'nın güç ve kapasitesinin artırılması, her bir düzenleyici kurumda DEA'dan sorumlu bir birimin seçilmesi,
- DEA'nın hazırlanmaması halinde ceza sistemi uygulanarak uyumun sağlanması ve güçlendirilmesi,
- Uyum ve yürütme hususlarına ilişkin raporlamanın DEA'nın zorunlu bir parçası haline getirilmesi,
- Önemli düzenlemelerin sistematik bir şekilde ardıl olarak DEA ile değerlendirilmesi,
- Düzenleyicilerin eğitilmesi, internete dayalı interaktif eğitim araçlarının kullanılması, en iyi uygulama dokümanlarına ve tavsiyelere kolay erişimin sağlanması,
- Tavsiyelerin zaman içerisinde güncellenmesi, mümkün olduğu ölçüde kolay anlaşılır bir şekilde hazırlanması.

## **5. Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi**

### **5.1. Hukuki Durum**

Düzenleyici etki analizi ilk kez, 17.2.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Türk hukuk sistemine girmiştir. Yönetmeliğin Tanımlar başlıklı 3üncü maddesinde düzenleyici etki analizi "Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme" şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelik çerçevesinde yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin 10 (on) milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bununla birlikte, Başbakanlık,

etkisi 10n milyon TL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de DEA hazırlanmasını isteyebilme yetkisini haiz bulunmaktadır. Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmamaktadır. DEA'nın hazırlanma yükümlülüğü mevzuatı teklif eden bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşunda bulunmaktadır.

DEA hazırlanırken mevcut istatistikî bilgilerden yararlanılabilmektedir. DEA'da aşığıda belirtilen hususlara yer verilmektedir.

- 1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seğilip seğilmediği.
- 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 seğilip seğilmediği.
- 10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

2 Nisan 2007 tarih ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesinde "17.2.2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"ın 24 üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17.2.2007 tarihinden itibaren

hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir. Bu nedenle, mezkûr Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları, kendi bünyelerinde yapılacak DEA ile ilgili idari kapasite oluşturmak, kalitenin tesisi ve Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Grubu ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit edecekler, görevlerini yaparken ekte yer alan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket edeceklerdir.” ifadesine yer verilmiştir. Söz konusu ifadeden de görüldüğü üzere kamu kurum ve kuruluşlarında DEA ile ilgilenecek bir birim tespit edilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) bünyesinde de DEA ile ilgili çalışmaları yürütmek üzere Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı görevlendirilmiştir.

## **5.2. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi**

2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesinin ekinde Düzenleyici Etki Analizi Rehberi yer almakta olup, Rehberde belirtilen şekliyle Türkiye’de hazırlanacak DEA’larda bulunması gereken hususlar ve bunlara ilişkin detaylara aşağıda yer verilmektedir.

### **A. PROBLEMİN TESPİTİ**

Bu bölümde problemin tespiti için aşağıdaki hususlar dikkate alınmalıdır.

#### **A.1. Problemin tanımı**

Problemin doğru tanımı yapılmadan, etkin bir çözüm yolunun bulunması da mümkün değildir. Problemin doğru bir şekilde tanımlanabilmesi için, onun önemi ve büyüklüğü konusunda gerekli bilgi verilmeli; eğer mümkünse, rakamsal veriler kullanılmalıdır. Aynı zamanda, mevcut durumun devamında yeni problemlerin ortaya çıkma ihtimali ve bunların sonuçları ortaya konulmaya çalışılmalıdır. Ayrıca, bu muhtemel problemin bir defalık mı yoksa tekrar eden bir problem mi olduğu açıklanmalıdır. Ortaya konulan problem, mümkün olduğunca, uzman raporları, alan araştırması verileri ve benzerleri tarafından desteklenmelidir.

#### **A.2. Problemin taraflarının tespiti**

Daha ilk başlangıçta problemin, hangi vatandaş kesimi/grubu, iş dünyası, ekonomik sektörler ve benzerlerini etkilediği tespit edilmelidir.

### **A.3. Problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemelerin tespiti**

Problem ile ilgili hususların bir bütünlük içinde değerlendirilmesi gereklidir. Bunun için problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikasının (konsept, strateji, ulusal program) olup olmadığı tespit edilmeli ve açıklanmalıdır. Ayrıca, yürürlükteki düzenleme ve politikanın, problemin çözümüne yönelik bir düzenleme öngörüp görmediği ve buna rağmen, sorunun muhtemel nedenleri de açıklanmalıdır. Mevcut düzenleme, sadece maddeleri saymak şeklinde değil, kısaca açıklanmalıdır. İlaveten, mevcut hükümet politikası veya ilgili düzenlemenin uygulanmasından sorumlu kurumlar belirtilmelidir. Eğer mevcut düzenlemeler yeterli değilse, bunun gerekçeleri ortaya konulmalıdır. Yürürlükteki düzenleme, uygulamada sosyal gerçeklere yeterince uymuyorsa, etkinsizlik düzenlemenin yetersizliğinden kaynaklanıyor olabilir. Bu yetersizlik de ortaya konulmalıdır.

### **A.4. Düzenleme yapma zorunluluğunun gerekçesinin ortaya konulması**

Problemin varlığı, tek başına, merkezi bir düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Bu nedenle, daha başlangıçta problemin çözümü için devlet müdahalesinin yeterli gerekçeleri ortaya konulmalıdır. Bu müdahale için en önemli gerekçeler, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya çevre kirliliği gibi nedenlerdir.

## **B. HEDEFLERİN TESPİTİ**

Bu bölümde problemin çözümü ile ulaşılmak istenen amaç, mümkün olduğunca açık bir şekilde tespit edilmeli ve ortaya konulmalıdır. Hedefler, bunlara ulaşmak ve onları gerçekleştirmek için kullanılan araçlarla karıştırılmamalıdır. Hiçbir şekilde hedefler, çözüm yöntemi ve metodunu önceden belirlememelidir. Eğer mümkünse, hedefler daima rakamsal verilerle gösterilmelidir.

- Hedefler tespit edilen problemin kendisi ve nedenlerini ortadan kaldıracak şekilde tespit edilmelidir.
- Hedefler hiyerarşik düzen içerisinde ve mümkün olduğunca detaylı olmalıdır. Bunun için hedefler net, ölçülebilir, kabul gören, gerçekçi ve gerçekleştirilecek zaman dilimi belli olacak şekilde belirlenmelidir.
- Hedefler hükümetin diğer politika ve hedefleri ile uyumlu olmalıdır.



## C. ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARININ TESPİTİ

Bu bölümde, tespiti ve tanımı yapılan problemin çözümü için en az üç olmak üzere çok sayıda alternatif çözüm yolu geliştirilmelidir. Aynı zamanda, "hiçbir şey yapmama" seçeneği de dâhil bütün "düzenleme yapmama karakteri"ne sahip çözüm yöntemleri seçenekler arasında yer almalıdır.

- Hedefleri gerçekleştirecek politika alternatifleri geliştirilmelidir.
- En uygun politika alternatiflerinin üzerinde düşünmeli, düzenleyici ve düzenleme dışı alternatifler değerlendirilmelidir.
- Seçenekler etkinlik, verimlilik ve uyumluluk ilkelerine göre ölçülerek teknik ve diğer sınırlamalara göre azaltılmaya çalışılmalıdır.
- Daha derin analiz için, potansiyel olarak geçerli olabilecek seçeneklerin kısa bir listesi oluşturulmalıdır.

Bu bölüm, yalnızca daha üst düzeydeki yasal normun (örneğin AB Direktifi), analizi yapılan düzenlemenin şeklini ve kapsamını önceden belirlediği durumlarda değerlendirme dışı bırakılabilir.

### C.1. Bütün alternatif çözüm seçeneklerinin belirlenmesi

Tespiti yapılan hedeflere ulaşmak için, alternatif çözüm yollarının geliştirilmesi sırasında ilgili tüm grupların görüşü alınmalıdır. Çözüm önerileri hiçbir şekilde düzenleme (yasa taslağı) seçeneği ile sınırlı tutulmayıp, düzenleme ve pazar mekanizmalarının alternatif çözüm yolları da göz önüne alınmalıdır.

Düzenlemelere alternatif çözüm yolları, özellikle şu üç yöntemden oluşmaktadır:

*Kuruluşların görev alanına giren konuların kendileri tarafından düzenlenmesi:* Bir sektörde faaliyet gösteren kuruluşların oluşturduğu "üst kuruluşların" bu alanla ilgili kuralları kendilerinin koyduğu ve bu kurallara uyumun sağlanması ile uygulama sorumluluğunun kendilerine ait olduğu durumdur. Örgütlenmiş bir grubun faaliyet alanında, kendi işleyiş kurallarını koyduğu durum tipik bir örnektir. Bu durumda kamu kurumları danışmanlık görevi yürütmelidir.

Bu yaklaşımın avantajı, düzenlemeyi yapanların düzenlenecek veya düzenlenmiş alanı iyi bilmeleri ve düzenlemeleri değişen şartlara uyumlu hale getirme hususunda sahip oldukları esnekliktir. Dezavantajı ise; toplumun veya diğer bir grubun aleyhine bir grubun kendi ekonomik çıkarlarını ön plana alması, muhtemel rakiplerinin pazara girmelerini zorlaştırması veya engelleyebilmesi, ekonomik rekabeti sınırlandırması ve fiyatları dondurması gibi ihtimallerdir. Bu yöntemin uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, kurallara uyum konusunda karşılaşılan denetim sorunudur.

Bu yöntem, özellikle kamu güvenliği ve sağlığı gibi güçlü kamu bağı olmayan alanlarla, problem çıkma ihtimalinin düşük olduğu alanlarda, problemin anlık sonuçlar doğurmadığı veya problemin pazarın iç dinamikleri ile çözülebileceği durumlarda uygulanabilir.

*Ortak Düzenleme:* Özel sektörün kendisinin düzenlemeleri yürürlüğe koyduğu ve bunların uygulanmasını sağladığı, fakat bunun için gerekli yasal yapıyı kamu yönetiminin oluşturduğu durumdur. Bu durumda, kanun uyulması zorunlu ilkeleri koyar fakat aynı zamanda bu standartların zamana uyumunu sağlamak için belirli bir esnekliği ilgili alanda faaliyet gösteren üst kuruluşlara bırakır. Devlet düzenleme yetkisini, standartlara uyumun sağlanması ve uygulama düzenlemelerini çıkarma yetkisini doğrudan ilgili sektör kuruluşlarının oluşturduğu üst kuruluşa devretmektedir.

*Kanuni düzenlemeler:* Bu düzenlemeler, kişilerin yapacakları işlemlerde izleyecekleri yöntemi detaylı olarak ortaya koyan ve onların davranışlarını değiştirmek isteyen düzenlemelerdir. Bunlar, yanlış uygulamaları araştırmak ve açığa çıkarmak için devletin izleme ve denetimini zorunlu kılmaktadır. Yürürlüğe konulmuş kuralların ihlali halinde cezalar öngörmektedir. Bu yöntemin avantajı, çoğu durumda, kurallar açık ve anlaşılabilir olduğu ve cezalar öngörüldüğü için uygulamada etkinliğin sağlanmasıdır. Dezavantajı ise, değişen şartlara uyum hususunda var olan düşük esnekliktir.

Bu düzenleme yöntemi; yüksek risklerin yaşandığı, potansiyel problemin etkilerinin geniş olduğu, kurallara tam uyum ile standart uygulamanın istendiği ve sektörün oluşturduğu üst kuruluşların etkisinin zayıf olduğu durumlarda başvurulması gereken yöntemdir.

*Düzenleme yapmama yönteminin diğer alternatif araçları;*

- "Hiçbir şey yapmama seçeneği"; herhangi bir düzenleme yapmaktan kaçınma ve problemin zaman içinde kendiliğinden (pazar mekanizmasının etkisi ile) çözümleneceği yöntemdir,
- Bilgilendirme ve eğitim kampanyaları,
- Hizmet sözleşmeleri,
- Zorunlu denetimler.

## **C.2. En uyumsuz alternatiflerin elenmesi**

Karşılaşılan ve incelenen problemle ilgili olarak ortaya konulan alternatif çözüm önerilerinin içinden, açıkça hedefe en uzak olanlar ayıklanmalıdır. Fakat, tespit edilen hedefin gerçekleştirilmesine kısmen de olsa katkı sağlayacak olanlar reddedilmemelidir. Aynı zamanda, üst norma uymayan alternatif çözüm önerileri (örneğin Avrupa Birliği konunun özellikle kanunla düzenleneceğini kabul etmişse, düzenleme dışı alternatifler ayıklanır.) göz önüne alınmamalıdır.

17 Şubat 2006 tarihli "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24 üncü maddesi uyarınca;

- Geliştirilen alternatif seçeneklerin muhtemel toplam etkisi, 10 milyon TL'nin üzerinde değilse, DEA Rehberinin dördüncü adımını oluşturan ayrıntılı etki analizini yapmadan diğer adımlara geçilmelidir. Ayrıntılı etki analizi yapılmadan gerçekleştirilen bu DEA'ya "Kısmi Etki Analizi" denilmektedir.
- Alternatif seçeneklerin muhtemel toplam etkisi 10 Milyon TL'nin üzerinde ise, Rehberin ayrıntılı etki analizi öngören dördüncü maddesi dâhil bütün adımları uygulanmalıdır. Bu şekilde yapılan DEA'ya da "Tam Düzenleyici Etki Analizi" denilmektedir.

## **D. ETKİLERİN ANALİZİ**

Bu bölüm, çözüm önerisinden kaynaklanan maliyet ve faydaların tespitini amaçlar ve bir önceki aşamada geliştirilen çözüm önerilerinin detaylı bir şekilde maliyet ve faydalarının ölçülmesi ve değerlendirilmesini kapsar. Amaç, en uygun ve maliyet-duyarlı seçeneğin tespiti olmalıdır. Prensipte olarak çözüm (seçenek), muhtemel faydanın maliyetlerden daha fazla olduğu durumda kabul edilmeli ve benimsenmelidir.

Yapılacak olan analizin derinliği birinci olarak kapsama bağlıdır. Analizin başarısı, konunun genişliği ve alanla ilgili bilginin alınabilirliğine bağlıdır. Açıkçası, bütün etkilerin parasallaştırılması mümkün değildir. Bununla beraber, mümkün olan en fazla etki parasallaştırılmalı veya en azından onun değeri tahmin edilmelidir. Bu doğrultuda;

- Analizi yapanlar kendilerini yalnızca ekonomik alanla sınırlandırmayıp, aynı zamanda sosyal ve çevresel etkileri de değerlendirmelidir.
- Doğrudan ve dolaylı çevresel, sosyal ve ekonomik etkiler analiz edilmelidir.
- Etkiler, mümkün ise rakamsal ve parasal olarak da analiz edilmelidir.
- Politika seçiminde, düzenlemelere uyumda karşılaşılabilecek engeller dahil, riskler ve belirsizlikler de göz önüne alınmalıdır.

### **D.1. Düzenlemeden etkilenen grupların ve alanların tespiti**

Çözüm önerisinin, belirli bir sosyal grup, ekonomik sektörler, büyüklüklerine göre sektörler ve idari birimler üzerinde doğuracağı etkinin yanında, bütün toplum üzerindeki etkisinin de ölçülmesi gereklidir.

### **D.2. Fayda ve maliyet değerlendirmeleri**

Fayda ve maliyetlerin, toplumun belirli bir kesimine olan etkisini göstermek için bunlar bir araya toplanmalı ve toplum için ne anlama geldiği gösterilmelidir. Fayda ve maliyetler, doğrudan ve dolaylı olarak ve zaman bakımından da bir defalık ve devamlı şeklinde ayrıştırılmalıdır. Ayrıca, gelecekte karşılaşılabilecek etkilerin bu günkü değerleri belirlenmeli ve bu değerler göz önüne alınmalıdır. Fayda ve maliyetlerin zaman olarak ölçümü önemlidir. Eğer mümkünse etkiler yıllık olarak ölçülmelidir.

### **D.2.1. Ekonomik etkiler**

Düzenlemelerin ekonomik etkileri aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilmelidir.

*Kamu yönetimine olan etkiler:* Bütçeye, destekleyici yatırımlara ve uygulama maliyetlerine olan etkilerdir.

*İş dünyasına olan etkiler:* Bilgi verme ve ödeme yapma zorunluluğu, zorunluluğun bildirilmesi, bir konuda kayıt olma ve kurma zorunluluğu, artan girdi fiyatları, üretim, ulaşım ve pazarlamada yaşanan değişim, arz kaynakları, yeni üretimlerin pazara uygulanması, ürün ve hizmetlerin kısıtlı olarak alınması ve artan riskler üzerine olan etkilerdir.

*Tüketiciler üzerine olan etkiler:* Ürün, hizmet ve paranın maliyeti, mal ve hizmetlerden elde edilen fayda, yeni ürünün pazara uyarlanması, talep, toplum için diğer maliyetler, ekonomik büyüme üzerine olan etkilerdir.

*KOBİ'ler üzerine olan etkiler:* Küçük ve orta büyüklükteki işletme (KOBİ)'lerin gelişimi, istihdam kapasiteleri ve benzeri konular üzerine olan etkilerdir.

*Rekabet üzerine olan etki:* Firmaların pozisyonlarını güçlendirici veya baskın bir duruma getirip getirmediği, firmaların sayısını azaltıcı veya artırıcı etki yapıp yapmadığı, rekabetin sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı, rekabet düzeyinin güçlendirilip güçlendirilmediği değerlendirilmelidir. Bu süreç rekabet otoritesi ile birlikte yürütülmelidir.

### **D.2.2. Sosyal etkiler**

Sosyal eşitsizliklerin artması, iş güvenliğinde azalma, işsizlik artışı, sağlık, güvenlik ve tüketici hakları (suç ve terörizm dâhil), eğitim, öğretim, kültür, istihdam düzeyleri ya da iş kalitesi, cinsiyet eşitliği, sosyal dışlanma ve fakirlik, yaralanma ve hastalıklar ve benzerleri üzerine muhtemel etkiler.

### **D.2.3. Çevresel etkiler**

Hava, su ve toprak kirliliği, arazi kullanımı değişikliği, biyo-çeşitlilik kayıpları ve iklim değişikliği üzerine muhtemel etkiler.

## E. ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Problemin çözümü için önerilen alternatiflerin yapılan etki değerlendirmesi sonuçlarına göre, hükümetin mevcut politika, stratejileri ile bu konudaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, avantajları ve dezavantajlarının ortaya konulduğu ve faydalı olacağı değerlendiriliyor ise tercih sıralamasının yapıldığı kısımdır.

Burada:

- Her bir alternatifin olumlu ve olumsuz tarafları değerlendirilmelidir.
- Faydalı ise, toplam ve ayrı ayrı bütün maliyetler gösterilmelidir.
- Alanlarına göre alternatifler arasında karşılaştırma yapılmalıdır.
- Eğer mümkün ve yararlı ise, tercih edilen seçenek tespit edilmelidir.
- Seçeneklerin karşılaştırılması aşağıdaki tablo örnek alınarak yapılabilir.

### ÖRNEK KARŞILAŞTIRMA TABLOSU

	A Seçeneği	B Seçeneği	C Seçeneği
<b>1.Ekonomik Etkiler</b>			
<b>1.1. Kamu yönetimine olan muhtemel etkiler</b>			
Bütçeye olan muhtemel etkiler			
Destekleyici yatırımlara olan muhtemel etkiler			
Uygulama maliyetlerine olan muhtemel etkiler			
Bölgeler arası gelir farklılıkları üzerine muhtemel etkisi			
<b>1.2. Tüketiciler üzerine olan muhtemel etkiler</b>			
Ürün, hizmet ve paranın maliyeti üzerine muhtemel etkiler			
Mal ve hizmetlerden elde edilen fayda üzerine muhtemel etkiler			
<b>1.3. İş dünyasına olan muhtemel etkiler</b>			
Bilgi verme zorunluluğu üzerine muhtemel etkiler			
Ödeme yapma zorunluluğu üzerine muhtemel etkiler			
Artan girdi fiyatları üzerine muhtemel etkiler			
Üretim üzerine muhtemel etkiler			
Yeni üretimlerin pazara uygulanması üzerine muhtemel etkiler			
<b>1.4. KOBİ'ler üzerine olan muhtemel etkiler</b>			
KOBİ'lerin gelişimi üzerine muhtemel etkiler			
KOBİ'lerin istihdam kapasitesi üzerine muhtemel etkiler			

<b>1.5. Rekabet üzerine olan muhtemel etkiler</b>			
Belirli firmaların pozisyonlarını güçlendirilmesi üzerine muhtemel etkiler			
Firmaların sayısının azalması veya artması üzerine muhtemel etkiler			
Rekabetin sınırlandırılması üzerine muhtemel etkiler			
Rekabet düzeyinin güçlendirilmesi üzerine muhtemel etkiler			
<b>2. Sosyal Etkiler</b>			
Sağlık ve sosyal güvenlik üzerine muhtemel etkiler			
Güvenlik üzerine muhtemel etkiler			
Eğitim, öğretim, kültür vb. üzerine muhtemel etkiler			
İstihdam düzeyleri üzerine muhtemel etkiler			
İş kalitesi üzerine muhtemel etkiler			
Cinsiyet eşitliği üzerine muhtemel etkiler			
Sosyal içerme üzerine muhtemel etkiler			
<b>3. Çevresel Etkiler</b>			
Hava, su ve toprak kirliliği üzerine muhtemel etkisi			
Arazi kullanımı değişikliği üzerine muhtemel etkisi			
Biyo-çeşitlilik kayıpları üzerine muhtemel etkisi			
İklim değişikliği üzerine muhtemel etkisi			

\* Etki değerlendirme formunu her bir seçenek için aşağıdaki simgelerden bir tanesini kullanarak şekilde doldurunuz.

(++): Seçeneğin ilgili problem üzerine yüksek olumlu etkisi vardır.

(+): Seçeneğin ilgili problem üzerine düşük olumlu etkisi vardır.

(0): Etkisi yoktur.

(-): Seçeneğin ilgili problem üzerine düşük olumsuz etkisi vardır.

(--): Seçeneğin ilgili problem üzerine yüksek olumsuz etkisi vardır.

Gerek duyuyorsanız, değerlendirmenizi destekleyici herhangi bir doküman, yorum veya konuyla ilgili verileri lütfen ekleyiniz.

## F. DANIŞMA VE KATILIM

İlgililerle bilgi alışverişinde bulunma, düzenleyici etkinin ölçülmesi için temel oluşturmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi metodu, önerilen düzenlemenin muhtemel etkilerinin masa başında ölçülemeyeceği inancına sahiptir. Geniş halk kitlelerine danışma, aynı zamanda kamu yönetim sürecinin şeffaflığı ve açıklığı prensipleri ile de

uyumludur. Ayrıca, hazırlık sürecinin şeffaflığı, yolsuzlukla mücadele etmek adına da yararlıdır.

Danışma;

- Konunun farklı açılardan değerlendirilmesi ve diğer çözüm yollarının tespitine,
- Düzenleyiciler tarafından yapılan Düzenleyici Etki Analizinin bağımsız kontrolüne ve beklenmedik sonuçlarla karşılaşılma riskinin azaltılmasına,
- Düzenlemenin ortak hazırlanmasına imkân sağladığı için gönüllü uyuma katkı sağlar. Ayrıca, önerilen düzenlemenin etkilerinin değerlendirilmesinde danışma, tahminlerin daha gerçekçi olmasını sağlar.

Yukarıda sayılan faydalarından dolayı, danışma süreci mevzuat hazırlama ve karar oluşturma sürecinin daha ilk safhalarında başlatılmalıdır. Problemin tespiti aşamasında başlatılacak danışma, problemin doğru olarak tespiti ve aciliyeti ile kapsamının tam olarak anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Danışma, sürece katılan kişi ve grupların eleştirisi ve önerileri dâhil, onların görüşlerinden ne kadar yararlandığını gösteren, bütün katılımcıların görüşlerinin detaylı olarak değerlendirilmesi ile sonuçlandırılmalıdır.

### **F.1. Danışılacak kişi ve grupların tespiti**

Öncelikle danışma sürecine katılacak kişi ve kuruluşlar tespit edilmeli, ancak danışma bunlarla sınırlı tutulmayıp, ilgili sivil toplum ve kamu kuruluşları da bu sürece katılmalıdır.

### **F.2. Danışma yöntemleri**

Problem ve onunla ilgili soruları ihtiva eden yazı ve belgeler, görüşüne başvuru kişi ve gruplara gönderilmelidir. Aynı zamanda, bu kişi ve gruplara görüşlerini hazırlayabilecekleri yeterli süre verilmelidir. Danışma yazılı (görüş verme, soruları cevaplandırma) veya sözlü şekilde (bakanlıklar arası toplantılar, kamuya açık toplantılar, seçilmiş kişilerin görüşünü alma, kamuoyu araştırması) yapılabilir.



### **F.3. Son genel danışma**

Düzenleme sürecini mümkün olduğunca şeffaflaştırabilmek için, DEA raporu ile ilgili olarak tarafların yapmış olduğu öneri ve eleştirilerin, raporun yetkililere sunulmasından önce bir internet sayfasında yayımlanması yararlı olacaktır. Bir diğer yöntem de bu konuda kamuya açık bir toplantının düzenlenmesidir.

## **G. UYGULAMA, İZLEME VE DEĞERLENDİRME**

Bu bölüm, çözüm önerisi olarak ortaya konulmuş bütün alternatiflerle ilgili olarak her biri için ayrı ayrı veya sadece tercih edilen öneri ile ilgili olarak yapılır.

### **G.1. Uygulama**

Seçilmiş olan çözüm önerisi ile ilgili olarak uygulama metodunun açıklanması gereklidir. Bu çerçevede;

- Düzenlemenin uygulanmasından sorumlu olacak idari birimin tespiti yapılmalıdır.
- Düzenlemenin yürürlüğe girmesi ile bunun muhatabı olanların yapması gerekenler açıkça ortaya konulmalıdır. Örneğin, bazı formların doldurulması gibi.
- Düzenlemenin uygulanmasında görev alacak ve sorumlu olacak bütün kamu birimleri bir liste halinde belirlenmelidir (gerekli olan kaynaklar dâhil).
- Çözümün yönetimi için gerekli olan bilgi taraflara verilmelidir.
- Düzenlemenin muhatapları olan bireylerin devletten bilgi almaları için, buna ilişkin yöntem belirlenmelidir.

Genel olarak, düzenlemeler bireylerin ve girişimcilerin davranışlarını belirli bir şekilde değiştirmeyi gerektirir. Ancak, çoğu zaman, bazı gruplar bu değişime gönüllü değildirler. Bu nedenle, düzenlemenin uygulanmasına yardımcı olmak için, ihlal edilmesi halinde cezalandırma dâhil, belirli prosedürün oluşturulması gereklidir. Bu prosedür ve cezalar kanuna dayanmalı, açık ve net olarak tanımlanmalıdır.

Yeni düzenlemeler için bu bölüm aşağıdaki ana prensipleri içermelidir;

- Düzenlemeler açısından düzenlemeye uyumun sağlanması için mekanizmaların açıklanması gerekir (yargılama, ceza, tazminat hükümleri, lisanslama, kayıt),
- Yürürlüğe konulmuş olan kuralların ihlalinin nasıl tespit edileceğine dair araçların açıklanması gerekir (örneğin teftiş ve denetim mekanizmaları),
- Kuralların ihlali halinde uygulanacak cezalar tespit edilmelidir.

## **G.2. Düzenlemenin izlenmesi ve değerlendirilmesi**

Çok iyi hazırlanmış olmasına rağmen hiçbir düzenleme mükemmel değildir. Teknoloji ve piyasa sürekli gelişmekte ve değişmektedir. Bunun için bütün düzenlemeler zaman zaman tespit edilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının tespiti açısından gözden geçirilmelidir. Bu nedenle, düzenlemenin yürürlüğe girmesinden itibaren belirli bir zaman dilimi içerisinde gözden geçirmenin yapılacağına dair bir karar verilmelidir. Bu gözden geçirmede dikkat edilecek hususlar;

- Düzenlemenin yürürlüğe konulmasına neden olan sorun hâlâ varlığını sürdürmekte midir?
- Getirilen kurallar, tespit edilen hedefleri karşılıyor mu?
- Düzenlemenin etkileri beklentilerle uyumlu mu?
- Beklenmedik problem ve etkilerle karşılaşıldı mı?
- Problem beklentilere uygun olarak çözülüyor mu? Bu güne kadarki tecrübe, problem çözümünün etkinleştirilmesini gerektiriyor mu?

Bu gözden geçirme daima konunun tarafları ile işbirliği halinde gerçekleştirilmelidir.

## **H. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU**

Bütün bu sürecin sonucunda ortaya çıkan ürün, DEA raporu olacaktır. Bu raporun uzunluğu ve derinliği problemin karmaşıklığı, yapılan analizlerin yoğunluğu, gerçekleştirilen danışmaların sayısı ve genişliğine bağlıdır. Rapor, sonuçları ihtiva eden ve kısaca açıklayan bir giriş kısmı içermelidir. Ayrıca, çözüm önerilerinin bir değerlendirmesi, alternatif çözüm önerilerinden en uygun bir veya iki önerinin gerekçeleri ile değerlendirilmesi ve danışma sürecinde görüşüne başvurulmuş kişi ve

grupların isim listesinden oluşmalıdır. Son olarak, raporla ilgili sonradan ortaya çıkabilecek soruları cevaplandırmak üzere görevli bir kişinin ismi raporda yer almalıdır.

Kısaca:

- Düzenleyici Etki Analizi için yapılan işler bir rapor halinde özetlenmelidir.
- Tahmin ve belirsizlikler açıklanmalıdır.
- Basit ve teknik olmayan bir dil kullanılmalıdır.
- Belirlenen ve aşağıda açıklanan format kullanılmalıdır.
- Teknik detaylar ve destekleyici bilgiler eklere konulmalıdır.

Hazırlanacak DEA Raporu ilgili bakanlık veya kurum tarafından Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Birimine sunulur. Anılan birimce DEA Raporuna ilişkin değerlendirmenin sonucu ilgili bakanlığa veya kuruma bildirilir. Daha sonra söz konusu bakanlık veya kurum, bu Rehber doğrultusunda son şeklini vereceği DEA Raporu sonucuna göre yapılması gereken düzenleme çalışmalarını başlatır.

## **DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU FORMATI**

Bütün kamu yönetimi birimleri arasında uyumluluğun sağlanabilmesi açısından son raporun hazırlanmasında aşağıdaki format kullanılmalıdır. Format genel olarak Düzenleyici Etki Analizi yöntemini izlemektedir. DEA'nın aşamalarının anlatıldığı bölümlerde, varsayımlar, belirsizlikler ve güvenilir veri eksiklikleri özellikle işaret edilmelidir. Sonuçlara ulaşılmasında temel alınan verilere (uzman çalışmaları, raporlar, istatistikler, veriler, ilgililerin görüşleri) çeşitli bölümlerde atıflar yapılmalıdır. Bakanlıklarda ve diğer kurumlarda oluşturulan Düzenleyici Etki Analizi birimleri, DEA Rehberinde belirtilen önemli noktaların karşılanıp karşılanmadığının kontrolünü yapmalıdır.

Düzenleyici Etki Analizi çalışması sonucunda, düzenleme taslağı hazırlamama veya bunun ertelenmesi kararına ulaşılsa bile, mümkün olduğunca bu format izlenmelidir. Bu aynı zamanda, okuyucuların varılan kararın arkasındaki gerekçeleri öğrenmelerine imkân sağlayacaktır. DEA Raporu, sade ve anlaşılabilir bir dille yazılmalı ve normal

koşullarda 30 sayfayı geçmemelidir. Destekleyici her tür bilgi ve doküman raporun eklerinde verilmelidir.

### **DEA Raporu aşağıdaki bölümlerden oluşur:**

**Çalışmayı Koordine Eden Birim:** Bu başlık altında Düzenleyici Etki Analizi çalışmasını koordine eden kurum veya kuruluşun ismi yazılmalıdır.

**Çalışmaya Katılan Diğer Birimler:** Bu bölümde çalışmaya katılan diğer birimlerin isimleri belirtilmelidir.

**Kısa Özet:** Bu bölüm bir sayfadan fazla olmamalı, sade bir dille yazılmalı ve aşağıdaki hususları içermelidir;

- Problemin kısa tanımı,
- Öngörülen temel hedefler,
- Ana hatlarıyla geliştirilen seçenekler,
- Ulaşılan sonuç.

### **Birinci Bölüm: İzlenen Prosedür ve İlgili Taraplara Danışma**

Bu bölümde;

- DEA sürecinde izlenen prosedür ve zaman çizelgesi,
- Danışılan kurum, kuruluş ve diğer taraflar ile bunlardan alınan cevapların sayısı,
- Alınan görüşlerin genel yapısı (tarafların ayrıntılı görüşleri, bu kısım ile ilgili oluşturulacak ekte belirtilmelidir)

yer almalıdır.

### **İkinci Bölüm: Problemin Tanımı**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Çözülmesi gereken problem nedir?
- Problemin temel nedenleri nelerdir?
- Etkilenen gruplar kimlerdir, hangi şekilde etkilenmektedirler ve hangi oranda ve yoğunlukta etkilenmektedirler?
- Mevcut durumun devamı halinde problem nasıl gelişecektir?
- Problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemeler var mıdır?
- Problemin çözümü için merkezi veya yerel düzeyde bir müdahale gerekli midir?

### **Üçüncü Bölüm: Hedefler**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Genel politika hedefleri nelerdir? Daha özel ve uygulama hedefleri nelerdir?
- Bu hedefler hükümetin genel stratejisi, politikaları ve hedefleri ile uyumlu mudur?

### **Dördüncü Bölüm: Alternatif çözüm yolları**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Tespit edilen problemin çözümü için muhtemel seçenekler nelerdir? (Düzenleme yapmama seçeneği her zaman seçenekler arasında olmalıdır.)
- İlk aşamada hangi seçenekler devre dışı bırakılmıştır ve bunun gerekçeleri nelerdir? (Etkinlik oranının düşük olması, verimsizlik ve diğer politika ve stratejiler ile uyumsuzluk gibi) Ayrıca, ilgili gruplar tarafından desteklenip de devre dışı bırakılan seçeneklerin gerekçelerinin iyi hazırlanması gereklidir.

### **Beşinci Bölüm: Etkilerin Analizi**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Azaltılmış seçeneklerin her birinin muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir?
- Dolaylı ve doğrudan etkiler ile olumlu ve olumsuz etkiler nelerdir?
- Belirsizlikler ortaya konulmalı ve parametrelerde yapılacak değişiklikler sonucu etkiler nasıl değişecektir, belirtilmelidir.
- Hangi etkiler zamanla değişecek ve bu değişim nasıl olacaktır?
- Hangi sosyal grup, ekonomik sektör veya bölgeler bu düzenlemeden etkilenecektir?

### **Altıncı Bölüm: Seçeneklerin Karşılaştırılması**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Azaltılmış seçeneklerin her birinin olumsuz ve olumlu etkileri nasıl ölçülmüştür?
- Değerlendirme sonuçları nedir?
- Her bir seçeneğin doğuracağı anlaşmazlıklar ve sinerji nedir?
- Mümkünse, her bir seçenek, değerlendirme kriterlerine göre sıralandırılmalıdır.
- Mümkünse ve faydalı olacağı düşünülüyorsa, tercih edilen seçenek belirtilmelidir.

### **Yedinci Bölüm: Uygulama, İzleme ve Değerlendirme**

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilecek cevaplardan oluşur:

- Tespit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünde temel kriterler nelerdir?
- Muhtemel denetim ve değerlendirmeler için geniş ve kapsamlı program nedir?
- Düzenlemenin uygulanmasından sorumlu olacak idari birim tespit edilmiş midir?
- Düzenlemenin muhatapları olan bireylerin devletten bilgi almaları için, buna ilişkin yöntem belirlenmiş midir?
- Kuralların ihlali halinde uygulanacak cezalar nelerdir?
- Düzenlemenin yürürlüğe girmesinden itibaren belirli bir zaman dilimi içerisinde gözden geçirme planlanmakta mıdır?

Yukarıda detayları verilen düzenleyici etki analizi rehberinin incelenmesi neticesinde Türkiye’de de AB’de uygulanan DEA çalışmalarına benzer bir yapının kurulma isteğinin olduğu görülmektedir. Hâlihazırda DEA uygulamaları etkisi belirli bir tutarın üzerinde olan hukuki düzenlemeler için söz konusu olmakla birlikte, diğer düzenlemeler için de DEA hazırlamanın teşvik edildiği bilinmektedir.

### **5.3. Türkiye İçin Ardıl DEA İncelemesi: Mobil Arabağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesi**

Bu çalışma kapsamında örnek düzenleyici etki analizi çalışması olarak Türkiye’de mobil arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi incelenmektedir. Bu kapsamda DEA çalışması mevcut bir düzenleme üzerine yoğunlaşmakta ve ardıl bir analiz ortaya koymaktadır. Örnek uygulama, bu çalışma kapsamında sunulan genel olarak taslak Düzenleyici Etki Analizi Raporu Formatı’na uygun biçimde yapılandırılmış olup, problemin kısa tanımı, seçenekler, her bir seçenek ile ilgili olarak fayda ve maliyetler ve düzenleme önerilerini kapsamaktadır.

#### **I. Düzenlemenin Adı:**

- Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarında Arabağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesi  
*İlgili Düzenlemeler*
- 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu
- Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği

- Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmecilerin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Avrupa Komisyonu Erişim Direktifi (2002/19/EC)

## II. Düzenlemenin Amacı ve Beklenen Etki:

- *Mobil iletişim pazarında rekabetin artırılması:* İşletmecilerin pazar payları arasındaki farklılıklar, daha küçük tüketici tabanı olan işletmecilerin arabağlantı müzakerelerinde dezavantajlı bir konumda bulunmasına neden olmakta, bu durum pazarda hâkim konumda bulunan işletmecinin şebekesinde çağrı sonlandırma ücretlerinin yükselmesine neden olabilmektedir. Öte yandan, işletmecilerin eşdeğer pazar paylarına sahip olması halinde ise oligopolistik yapıda zımnî veya gizli anlaşmalar ortaya çıkabilmekte, bu durum işletmecilerin arabağlantı ücretlerinin yükselmesine neden olabilmektedir. Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi piyasada ortaya çıkabilecek bu tür aksaklıkların bertaraf edilmesini hedeflemekte ve arabağlantı ücretlerini düşürmektedir.
- *Perakende tarifelerin düşmesi ile tüketici refahının artışı:* Toptan seviyede arabağlantı ücretlerinin düşmesi ile perakende ücretlerin de (arama ücretlerinin) düşmesi beklenmektedir.

### *Düzenlemenin Arka Planı*

- *Arabağlantı ücretlerinin önemi:* Arabağlantı ücreti temel olarak işletmecilerin farklı şebekelerde başlatılan ve sonlanan çağrılar (şebeke dışı çağrılar) için diğer bir işletmeciye ödediği ücret olarak tanımlanabilmektedir. Ödemeler temelde iki farklı yapıda olabilmektedir: i) Arayan Taraf Öder (CPP), ii) Aranan Taraf Öder (RPP). Günümüzde Türkiye dahil olmak üzere en yaygın şekilde kullanılan prensip “Arayan Taraf Öder” yöntemidir. Bu yöntemde göre arayan taraf veya arayan tarafın bağlı olduğu şebeke işletmecisi diğer işletmeciye sonlandırma ücreti ödemekte, aranan taraf herhangi bir ücret ödememektedir. Mobil çağrı sonlandırma ücretleri düzenleyici kurumlar tarafından kontrol altında

tutulmaktadır. Bu düzenlemeler temel olarak karşılaştırma (benchmarking) ve maliyet esaslı ücretlendirme prensiplerine dayanan bir çok farklı yöntemle gerçekleştirilebilmektedir. Karşılaştırma yöntemi maliyet esasına dayanan verilerin olmadığı durumlarda uygulanmakta ve düzenleyici kurumlar uluslararası karşılaştırmalar yaparak mobil sonlandırma ücretlerini düzenleme altında tutmaktadır. Diğer yandan, düzenleyici kurumlar tarafından giderek artan bir şekilde uygulanmaya başlanan maliyet esaslı yönteminde ücretlerin maliyetlere yaklaştırılması hedeflenmekte ve özellikle tamamen dağıtılmış maliyetler ve uzun dönem artan maliyet gibi maliyet hesaplama yöntemleri kullanılarak ücretler düşürülmektedir.

- Türkiye’de toptan seviyede mobil arabağlantı ücretleri Kurumumuz tarafından 2004 yılından bu yana düzenleme altında tutulmaktadır.
- Ücretler işletmeciler arasında asimetrik olarak belirlenmekte/düzenlenmektedir.
- Asimetrik arabağlantı ücretleri farklı işletmeciler için farklı referans ücretler belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bir başka ifade ile A işletmecisinin B işletmecisine ait şebekede çağrı sonlandırma için ödeyeceği dakika başına ücret ile B işletmecisinin A işletmecisine ait şebekede çağrı sonlandırma için ödeyeceği dakika başına ücret eşit olmak zorunda değildir. Arabağlantı ücretlerinin asimetrik olarak belirlenmesinin gerekçeleri işletmecilerin ödemiş olduğu lisans ücretlerinin farklılığı, piyasa giriş tarihlerindeki farklılıklar (örn. piyasaya erken giren işletmeciler daha sonra girenlerden daha avantajlı bir konuma sahiptir), kullanılan teknolojilerdeki farklılıklar (örn. GSM 900/ GSM 1800 teknolojileri farklı sayıda şebeke elemanı ve farklı miktarlarda yatırım gerektirmektedir) ve işletmecilerin perakende piyasada sahip olduğu pazar paylarının farklılıklar (örn. daha fazla pazar payı dakika başına maliyetin daha az olması anlamına gelmektedir) olabilmektedir.
- Kurumumuz tarafından referans arabağlantı ücretleri 2008 yılına kadar uluslararası karşılaştırmalar (benchmarking) ve karşılaştırma ve maliyet



esasý yöntemlerinin ortak kullanımı ile belirlenmiř ve son olarak Nisan 2009'da maliyet esasına göre düzenlenmiřtir.

### III. Seçenekler:

#### 1: Düzenleme yapılmaması

##### *Riskler:*

- Perakende Tarifelerin Yüksekliği
  - Öncelikle şebeke dışı çağrılarının etkileneceği ve yüksek seviyelerde belirleneceği öngörülmektedir. (farklı şebekelerde başlatılan ve sonlandırılan çağrı tarifeleri)
  - Dolaylı olarak şebeke içi tarifelerin yüksek seviyelerde belirlenmesi (piyasada rekabet seviyesinin düşük olması hakim konumdaki işletmecinin tüketicileri sömürücü perakende ücretler belirlemesine yol açabilecektir.)
- Bir işletmecinin hakim konuma (EPG) sahip olması<sup>15</sup>
  - *şebeke dışsallıkları nedeni ile piyasaya daha önce girmiş olan işletmecilerin bu konuma ulaşması olasıdır:* Yüksek arabağlantı ücretleri daha fazla tüketici tabanına sahip işletmecileri güçlendirmekte ve perakende piyasanın bu işletmeciler lehine bozulmasına neden olmaktadır. şebeke içi ve şebeke dışı tarifeler arasında büyük farklılıklar olması hakim konumdaki işletmecinin yeni müşteri edinmesini kolaylaştıracak ve rakiplerine karşı büyük üstünlük elde etmesine yol açacak, bu durum perakende pazarda rekabet seviyesini olumsuz etkileyecektir.

---

<sup>15</sup> Çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin olarak işletmecilerin her birinin kendi şebekesinde çağrı sonlandırma piyasasında EPG'ye sahip olduğu kabul edilmektedir. Çalışmanın bu kısmında ifade edilen durum ise çağrı sonlandırma pazarındaki piyasa gücünün yanı sıra perakende pazardaki piyasa gücüne işaret etmektedir.

## 2: İşletmecilerin kendi kendilerini düzenleyeceği bir uygulamaya ikna edilmesi

### Riskler:

- *Birlikte hakim konum:* Arabağlantı ücretlerinin düşürülmesi ve kâr marjlarının azaltılması işletmeciler için istenilen bir durum değildir. Bu durum özellikle işletmecilerin pazar paylarının birbirlerine yakın olması durumunda daha fazla olasıdır.
- *Gizli anlaşma:* İşletmeciler arasında ücretlerin düşürülmemesi yönünde resmi, gayriresmi, zımni anlaşmalar ortaya çıkabilecektir.
- *Perakende ücretlerin yüksekliği:* Arabağlantı ücretlerinin yüksek seviyelerde olması perakende tariflerin de yüksek olarak belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır.
- *Zaman kaybı:* İşletmecilerin arabağlantı ücretlerini kendiliğinden belirli bir seviyeye indirmeleri yönünde telkinler/çalışmalar genellikle bir anlaşmanın tesis edilmesini sağlayamamaktadır. Sonuç olarak düzenleyici müdahale kaçınılmaz hale gelmekte ve bu süreç zaman kaybına yol açmaktadır.

## 3: Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi

### Riskler:

- *Piyasa işleyişinin bozulması:* Arabağlantı ücretlerinin maliyet esasına göre belirlenmesi kolay bir süreç değildir. Ortak ve müşterek maliyetlerin (tek bir hizmete atfedilemeyen maliyetler) yüksek seviyelerde olması belirli bir hizmete ait gerçek maliyetin belirlenmesini güçleştirmektedir. Ayrıca düzenleyici kurumlar buldukları konum itibarıyla işletmecilerin maliyetlerini karşılayabilmeleri ve belirli bir oranda kâr edebilmeleri hakkı ile piyasanın verimliliği kaygıları arasında bir dengeyi sağlamak zorundadır. Bu bakımdan maliyetlerin hesaplanmasına yönelik olarak hangi maliyet metodolojisinin kullanılacağına tespiti oldukça önemli ve zor bir iştir. Yapılan düzenlemede bir yanlış/hata olması durumunda gayri ihtiyari olarak belirli işletmeci veya bazı işletmecilerin lehinde müdahaleler ortaya çıkabilmekte ve bu durum sonuç itibarıyla piyasa işleyişini bozmaktadır.

## V. Fayda-Maliyet Analizi

### *Seçenek- 1 Düzenleme yapılmaması*

#### *Faydalar:*

- İş yükünün bertaraf edilmesi
- İşletmeci şikâyetlerinin bertaraf edilmesi

#### *Maliyetler:*

- Yüksek arabağlantı ücretleri
- Şebeke içi ve şebeke dışı ücretlerin yüksekliği
- Tüketici refahının azalması
- Küçük işletmeciler ve piyasaya geç giren işletmecilerin pazarda tutunamaması

### *Seçenek- 2 İşletmecilerin kendi kendilerini düzenlemesi*

#### *Faydalar:*

- İş yükünün bertaraf edilmesi
- İşletmeci şikâyetlerinin bertaraf edilmesi

#### *Maliyetler:*

- Düzenleyici sürecin gecikmesi
- Zaman kaybı
- Başarısızlık durumunda 1. seçenekteki maliyetlerin ortaya çıkması

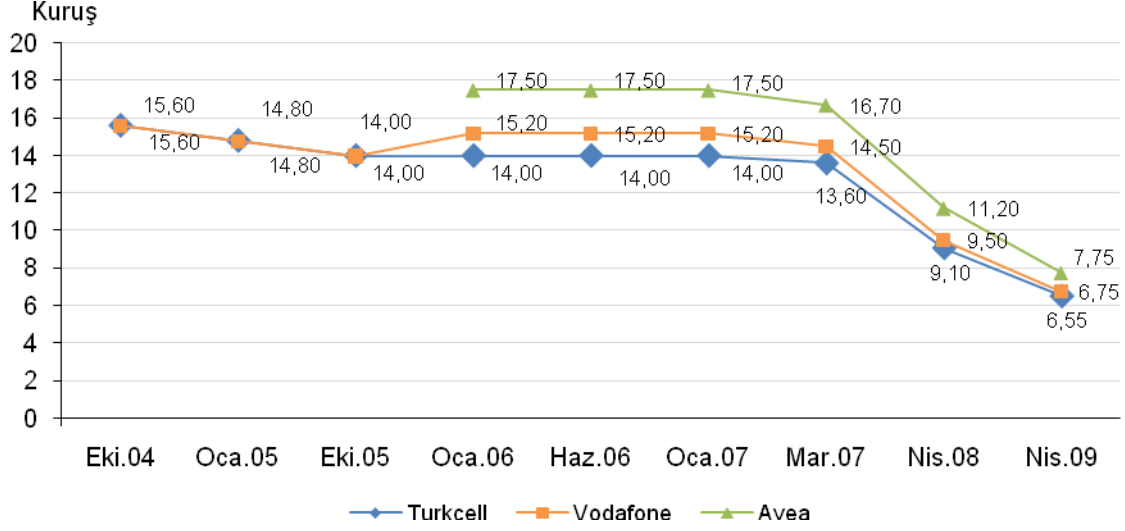
### *Seçenek- 3 Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi*

#### *Faydalar:*

- Arabağlantı ücretlerinin kısa süre içinde düşürülmesi ve düzenleme süreci boyunca ücretlerin azalan bir eğilim izlemesi.
  - ✓ Şekil 6'da görüldüğü üzere bu kapsamda beklenen fayda elde edilmiştir. Bu kapsamda, 2004-2009 yılları arasında Turkcell için çağrı sonlandırma ücreti 15,6 Kuruş'tan 6,55 Kuruşa, Vodafone için 15,6 Kuruş'tan 6,75 Kuruş'a düşmüştür. Avea için ise 2006 yılında 17,5 Kuruş olan mobil çağrı sonlandırma ücreti 2009 yılında 7,75

Kuruş'a düşmüştür. Söz konusu süreç içinde çağrı sonlandırma ücretlerinde %55 ile %58 arasında düşüş olduğu görülmektedir.

**Şekil 6: Mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin gelişimi**

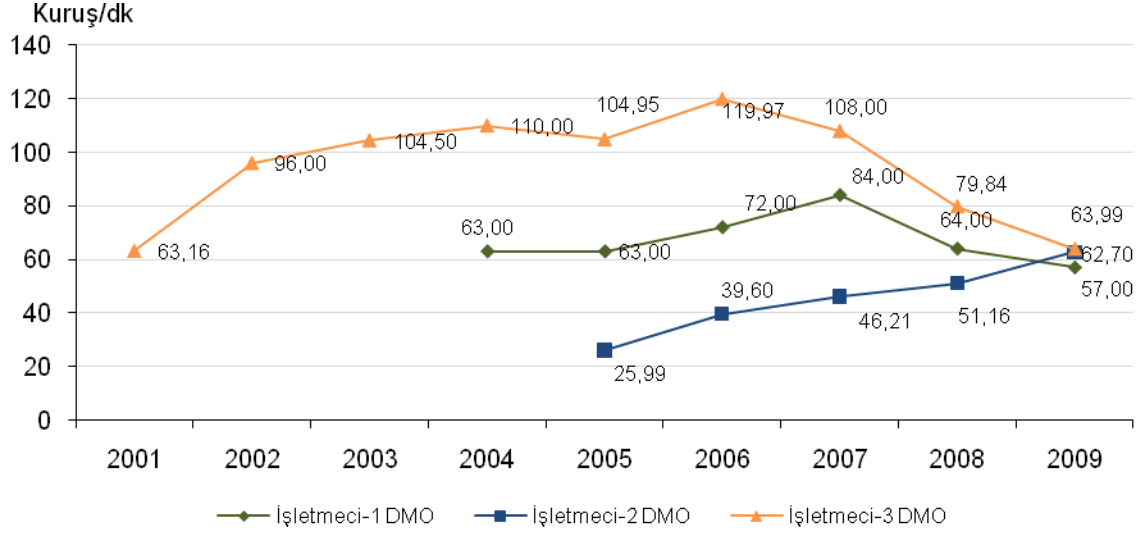


Kaynak: BTK, 2009

Not: Ücretler nettir (vergiler hariçtir)

- Şebeke dışı perakende tarifelerde düşüş.
- ✓ Beklenen fayda elde edilmiştir. Şekil-7'de işletmecilerin diğer mobil operatörlere (DMO) doğru yapılan aramalarına ilişkin tarifeleri incelendiğinde İşletmeci-1 tarifesinin yaklaşık olarak aynı seviyelerde kaldığı, İşletmeci 2'nin tarifesinde %41 oranında artış yaşandığı ve İşletmeci-3'ün tarifesinin arabağlantı düzenlemelerinin başladığı 2004 yılından 2009 yılına kadar %42 oranında düştüğü görülmektedir.

**Şekil 7:Perakende-DMO tarifelerinin gelişimi**

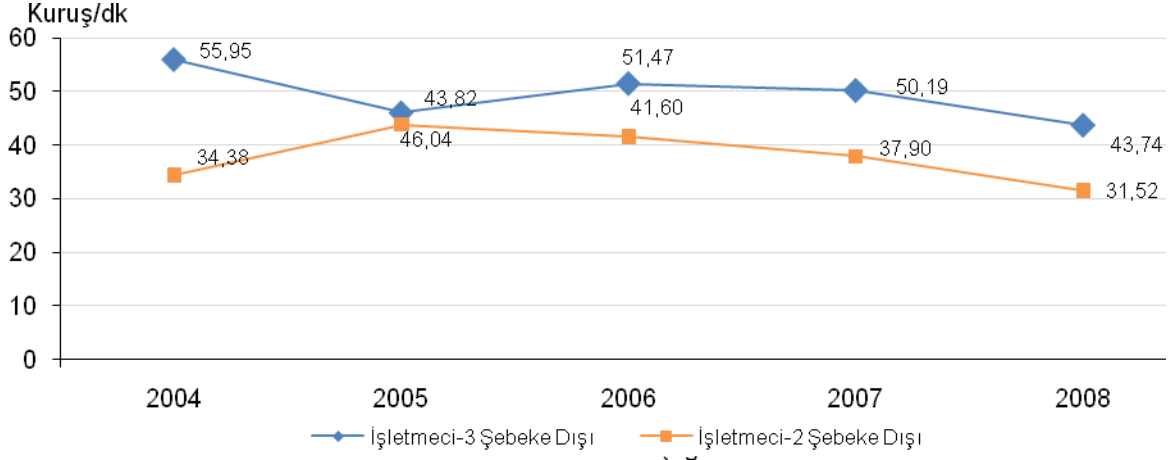


*Kaynak: BTK, 2009*

*Not: Geçmişe dönük devamlılığı olan, en çok abone bulunduran ön ödemeli tarifeler esas alınmıştır. Tarifelere vergiler dahildir.*

- ✓ Bununla birlikte, İşletmeci-2 ve İşletmeci-3 için şebeke dışı ortalama tarifelerin gelişimi işletmecilerin gelirleri ve trafikleri esas alınarak hesaplandığında, her iki işletmecinin de şebeke dışı ortalama tarifelerinde düşüş trendi olduğu gözlenmektedir. (Şekil 8) Bu kapsamda 2004-2009 yılları arasından ortalama şebeke dışı tarifelerde İşletmeci-3'te %22, İşletmeci-2'de ise %8 düşüş yaşanmıştır.

**Şekil 8: Ortalama perakende-şebeke dışı tarifelerin gelişimi**

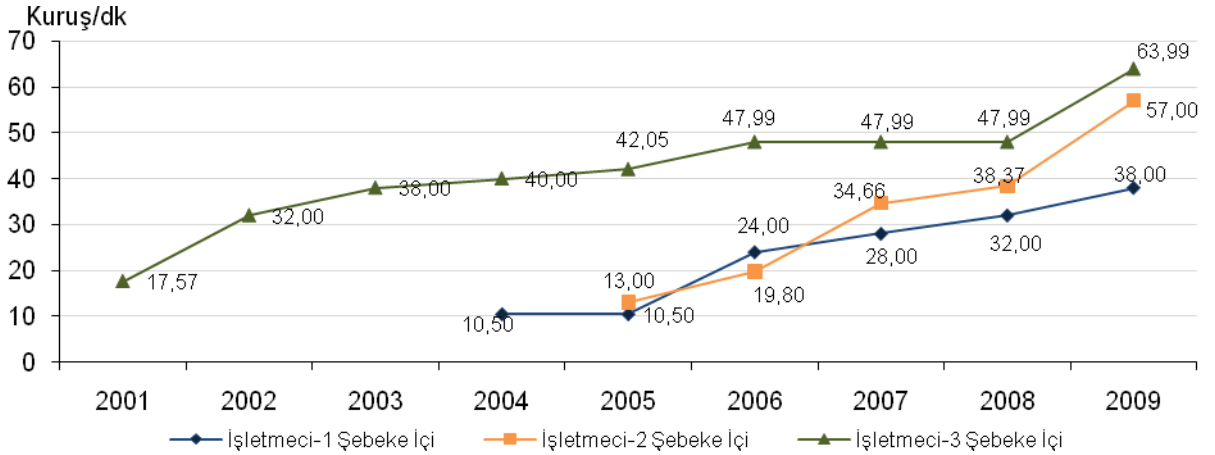


Kaynak: BTK, 2009

Not: Yıllık toplam şebeke dışı trafik ve şebeke dışı ses gelirleri ile tarife paketlerinin sabit gelirlerinin yönlerine göre dağıtılması ile oluşan gelirler esas alınmıştır. Ortalama tarifelere vergiler dahildir.

- ✓ Diğer yandan, işletmecilerin aynı tarife paketleri esas alındığında şebeke içi tarifelerin artış eğilimi içinde olduğu gözlenmektedir. (Şekil-9) 2004-2009 yılları arasında İşletmeci-3'ün şebeke içi tarifesinde %60, İşletmeci-1'in şebeke içi tarifesinde %262 artış olduğu, İşletmeci-2 şebeke içi tarifesinde ise 2005-2009 yılları arasında %339 artış yaşandığı gözlenmektedir.

**Şekil 9: Perakende-Şebeke içi tarifelerin gelişimi**

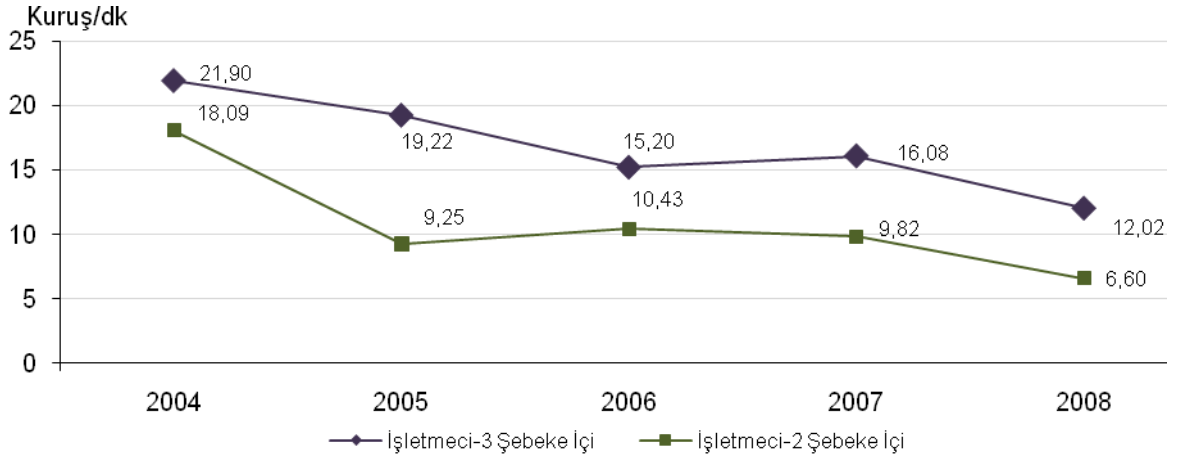


Kaynak: BTK, 2009

Not: Geçmişe dönük devamlılığı olan, en çok abone bulunduran ön ödemeli tarifeler esas alınmıştır. Tarifelere vergiler dahildir.

- ✓ Bununla birlikte, geçmişe dönük devamlılığı olan söz konusu tarifeleri esas alınarak yapılan bu analiz, işletmeciler tarafından pazarlama stratejisi olarak kullanılan promosyon ve hediye kontör benzeri uygulamaları göz ardı etmektedir. Söz konusu promosyonların etkisi özellikle şebeke içi tarifelerde yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda Şekil-10'da İşletmeci 2 ve İşletmeci-3'ün toplam şebeke içi trafiği ve şebeke içi ses gelirleri ile tarife paketlerinin sabit gelirlerinin yönlere göre dağıtılması ile oluşan gelirler esas alınarak hesaplanan dakika başına ortalama şebeke içi tarifelerinin gelişiminin incelenmesinde fayda görülmektedir.

**Şekil 10: Ortalama perakende-şebeke içi tarifelerin gelişimi**



Kaynak: BTK, 2009

Not: Yıllık toplam şebeke içi trafik ve şebeke içi ses gelirleri ile tarife paketlerinin sabit gelirlerinin yönlere göre dağıtılması ile oluşan gelirler esas alınmıştır. Ortalama tarifelere vergiler dahildir.

- ✓ Buna göre, ortalama şebeke içi tarifelerde 2004-2009 yılları arasında İşletmeci-2'de %69, İşletmeci-3'de ise %45 düşüş olduğu gözlenmektedir. Bununla birlikte, arabağlantı düzenlemelerinin şebeke içi tarifelere etkisinin -diğer mobil operatöre doğru arama tarifelerindeki etkinin aksine- dolaylı bir etki olduğu ve söz konusu tarifelerin gelişimi üzerinde başkaca etkilerin de bulunduğu göz ardı

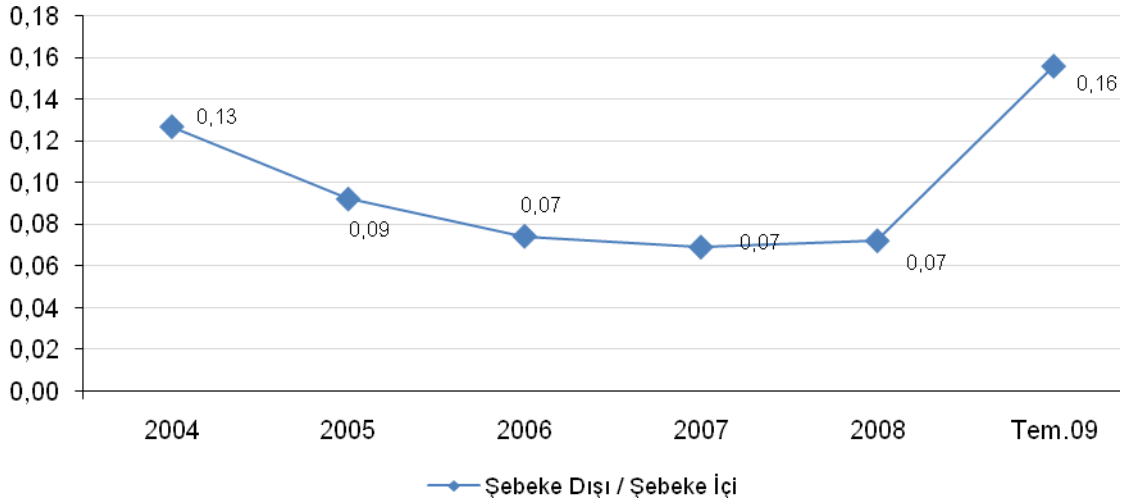
edilmemelidir. Zira, arabağlantı ücretleri şebekeler arası tarifelerde önemli bir maliyet kalemi olması nedeni ile doğrudan bir etkiye sahiptir.

– *Şebeke dışsalılıklarının etkisinin azaltılması:* Beklenen fayda kısmen elde edilmiştir.

✓ Arabağlantı ücretlerinin düşüşü ile tüketicilerin diğer mobil operatörlere doğru daha fazla arama yapma eğiliminde olması beklenmektedir. Bu kapsamda, şebeke dışsalılıklarının etkisinin incelenmesi için şebeke dışı trafiğin şebeke içi trafiğe oranına ve bu oranının gelişim trendine bakılmasında fayda görülmektedir. Şekil-11'de görüldüğü üzere şebeke içi ve şebeke dışı trafik arasındaki oran 2004 yılında 0,13 iken 2006 yılında 0,07'ye düşmüş ve 2009 yılına kadar bu oran sabit kalmıştır. 2009 yılı ilk 7 aylık verileri esas alındığında ise mobil şebeke dışı trafiğin şebeke içi trafiğe oranının 0,16'ya çıktığı görülmektedir. Bu durum, tüketicilerin arama profillerinin şebeke içi ve şebeke dışı yönler bağlamında 2008 yılına kadar önemli bir değişim göstermediğini 2009 yılında ise bu tablonun şebeke dışı mobil aramalar lehine değiştiğini göstermektedir. Bu noktada şebeke dışı mobil trafikteki artışın en önemli nedeninin Mobil Numara Taşınabilirliği sonrası tüketici ataletinin nispeten kırılması ve artan rekabet ile işletmecilerin kullanımdan bağımsız sabit ücretli tarife paketlerini, her yöne eşit ücretli tarifeleri ve çeşitli promosyonları uygulamaya koyması olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, arabağlantı ücretlerinin yıllar içindeki düşüşünün işletmeciler için perakende seviyede önemli bir marj oluşturduğu, şebeke dışı perakende tarifelerinde belirgin bir düşüş trendi görülmekle birlikte, toptan seviyedeki düşüşün perakendeye daha hızlı yansması için Mobil Numara Taşınabilirliği'nin tetikleyici bir rekabet unsuru olduğu görülmektedir.



**Şekil 11: Mobil Şebeke Dışı / Şebeke İçi Trafik Oranı Gelişimi**

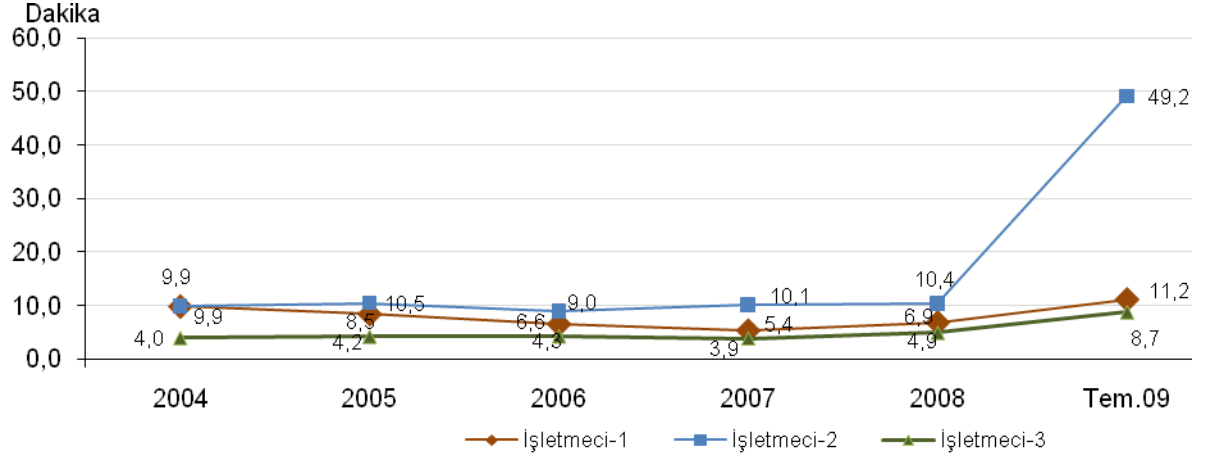


Kaynak: BTK, 2009

Not: Yıllık şebeke içi trafik ve şebeke dışı (diğer mobil işletmecilere giden) trafik bilgileri esas alınmıştır.

- ✓ Öte yandan, şebeke dışsallıklarının etkisinin incelenmesinde işletmecilerin abone başına şebeke dışı (diğer mobil işletmecilere doğru) trafiklerinin gelişiminin önemli bir gösterge olduğu düşünülmektedir. Şekil 12’de her bir işletmeci için ortalama abone başı aylık şebeke dışı trafik miktarlarının gelişimine yer verilmektedir. Buna göre, 2008 yılına kadar İşletmeci-2 ve İşletmeci-3 abonelerinin diğer mobil işletmecilere doğru aramaları düşük bir ivme ile artış trendinde iken, İşletmeci-1 aboneleri için 2007 yılına kadar bunun aksi bir eğilim görülmektedir. 2009 yılında ise diğer mobil işletmecilere doğru arama trafiğinde İşletmeci-1 aboneleri için %62, İşletmeci-3 aboneleri için %78, İşletmeci-2 aboneleri için ise %372 oranında artış görülmektedir.

**Şekil 12: Abone Başına Aylık Şebeke Dışı Trafik**



Kaynak: BTK, 2009

Not: Şebeke dışı (diğer mobil işletmecilere giden) trafik bilgileri ve abone sayıları dönem ortalaması esas alınmıştır.

- ✓ Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesinin şebekelerarası trafik üzerindeki etkisinin incelenmesinde her bir işletmeci için standart arabağlantı referans ücreti ve söz konusu işletmecide sonlandırılan GSM trafiği miktarının gelişimine bakılmasında fayda görülmektedir. Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5'te mobil işletmeciler için şebekelerine gelen GSM trafiği ile her bir işletmeci için ilgili döneme ait ortalama SARÜT değeri arasındaki korelasyon incelenmektedir.

**Tablo 3: Gelen GSM Trafiği-SARÜT İlişkisi (Turkcell)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Tem.09
Turkcell'e Gelen GSM Trafiği						
Turkcell SARÜT	15,6	14,66666667	14	13,7	10,6	8,007142857
					Korelasyon	-0,970800933
					R2	0,942454451

\* İlgili dönemlere ait ortalama SARÜT değerleri esas alınmıştır.

**Tablo 4: Gelen GSM Trafiği-SARÜT İlişkisi (Vodafone)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Tem.09
Vodafone'a Gelen GSM Trafiği						
Vodafone SARÜT	15,6	14,66666667	15,2	14,675	11,16666667	8,321428571
					Korelasyon	-0,946289694
					R2	0,895464186

\* İlgili dönemlere ait ortalama SARÜT değerleri esas alınmıştır.

**Tablo 5: Gelen GSM Trafiki-SARÜT İlişkisi (Avea)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Tem.09
Avea'ya Gelen GSM Trafiki						
Avea SARÜT	-	-	17,5	16,9	13,03333333	9,721428571
					Korelasyon	-0,995824343
					R2	0,991666123

\* İlgili dönemlere ait ortalama SARÜT değerleri esas alınmıştır.

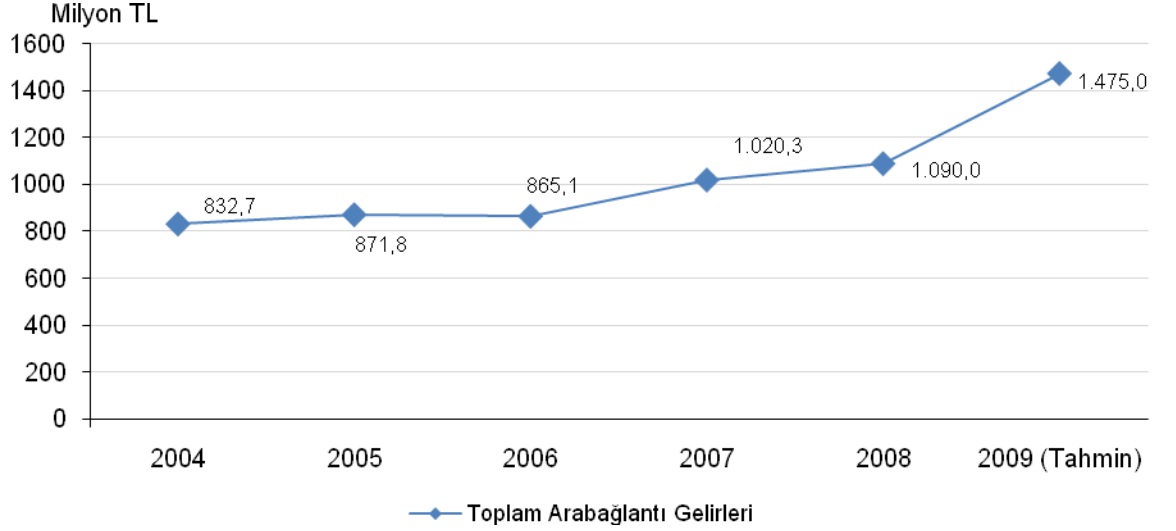
- ✓ Buna göre, gelen GSM trafiki ile SARÜT arasında oldukça yüksek bir korelasyon olduğu görülmekte olup SARÜT değerindeki % 1'lik düşüşün ilgili işletmecide sonlanan GSM trafikiinde Turkcell için %5,7, Vodafone için %5,3 ve Avea için %2,8 artışa neden olduğu çıkarımı yapılabilecektir.<sup>16</sup>

#### *Maliyetler:*

- *Hazine Gelirlerinin Azalması:* Muhtemel maliyetin aksine gelirlerde artış yaşanmıştır.
  - ✓ Arabağlantı ücretlerinin düzenleme altına alınması ve maliyetlere yaklaştırılması, konunun rekabet ve piyasanın işleyişi boyutlarının dışında devletin elde ettiği vergi ve hazine payı gelirleri açısından da bir takım etkiler doğurmaktadır. Bu kapsamda, arabağlantı ücretlerinin düşmesi sonucu işletmecilerin elde ettiği toplam arabağlantı gelirlerinin düşmesi ve dolayısıyla hazine gelirlerinin azalması ihtimal dâhilindedir. Ancak, ülkemizde arabağlantı düzenlemeleri sonrası oluşan işletmecilerin toplam arabağlantı gelirlerinin gelişimine bakıldığında arabağlantı ücretlerinin düşüşüne karşın, şebekelerarası trafik miktarının önemli derecede artması neticesinde toplam gelirlerin artış trendinde olduğu görülmektedir. (Şekil 13) Buna göre, hazine payı ve vergilere esas olan toplam arabağlantı gelirlerinde 2004-2009 yılları arasında %77 oranında artış yaşanmıştır.

<sup>16</sup> Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5'te yer alan R<sup>2</sup> değerleri SARÜT değerindeki düşüşün GSM trafikiinde neden olduğu artış oranına ilişkin çıkarımı ne derece açıkladığını göstermektedir.

**Şekil 13: Toplam Arabağlantı Gelirlerinin Gelişimi**



*Kaynak: BTK, 2009*

*Not: Şebeke dışı (diğer mobil işletmecilere giden) trafik bilgileri ve abone sayıları dönem ortalaması esas alınmıştır.*

- *Diğer maliyetler:* Düzenleme, zaman alan bir uygulamadır (maliyet modelinin tasarlanması ve düzenlemenin uygulanması) Ayrıca, iş yükünün fazlalığı ve işletmecilerin mahkemeler yoluyla düzenlemeyi dava etmesi gibi zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bunların yanı sıra, arabağlantı düzenlemelerinin altyapısının hazırlanması ve uygulanmasında alınan danışmanlık hizmetleri de bir takım maliyetler oluşturmaktadır.

## **V. Sonuç, Özet ve Öneriler:**

- Yapılan analizlere göre aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:
  - Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi ile toptan ve perakende seviyede (şebeke içi ve şebeke dışı DMO) tarifelerde düşüş yaşanmıştır.
  - Şebeke dışı trafiğin şebeke içi trafiğe oranının 2009 yılına kadar arabağlantı ücretlerinden önemli derecede etkilenmediği görülmektedir. Ancak, mobil numara taşınabilirliğinin de etkisi ile

rekabetin artması sonucu, yıllar içinde düşen arabağlantı ücretleri nedeni ile ortaya çıkan perakende seviyedeki marjların işletmeciler tarafından 2009 yılında kullanılmaya başlanması ile şebeke dışı trafiğin şebeke içi trafiğe oranında önemli bir artış gerçekleştiği görülmektedir. Bu bakımdan toptan seviyedeki düzenlemelerin perakendeye düzeye yansması için başkaca etkenlerin devreye girerek tetikleyici bir rol almasına ihtiyaç duyulduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

- SARÜT değerleri eğilimi ile mobil işletmecilerin şebekelerinde sonlanan GSM trafiği miktarı arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmektedir. SARÜT değerlerindeki düşüşün işletmecilerin şebekelerinde sonlanan GSM trafiğinde artışa neden olduğu gözlenmektedir.
- SARÜT değerlerindeki düşüş arabağlantı gelirlerinin ve dolayısı ile bu gelirleri esas alarak tahakkuk ettirilen Hazine gelirlerinin düşmesine neden olmamaktadır. Arabağlantı trafiğindeki artış nedeni ile söz konusu gelirler de artma eğilimindedir.

- Maliyet-fayda analizleri ve DEA değerlendirmeleri çerçevesinde seçenekler içinde 3 nolu seçeneğin ele alınan problemle ilgili en iyi alternatif olduğu değerlendirilmektedir. Seçenek 1’de öngörülen düzenleme yapılmaması alternatifi, arabağlantı düzenlemelerinin yukarıda ortaya koyulan faydalarının elde edilememesine yol açacak, bu durum ise tüketici refahında yaşanacak iyileşmeleri azaltacaktır. Ayrıca, “işletmecilerin kendi kendilerini düzenleyeceği bir uygulamaya ikna edilmesi” alternatifi 3 nolu seçenekte ortaya çıkan faydalara ulaşmayı amaçlamakla birlikte, uygulanabilirliği oldukça düşük bir seçenektir.

## 6. Sonuç

Düzenleyici etki analizi, mevcut ya da yeni bir düzenlemenin olası fayda, maliyet ve etkilerini analiz etmek için kullanılan bir politika aracıdır. DEA politika yapıcılara kararlarını verme aşamasında yardımcı olan analitik bir rapordur. Genel olarak DEA içerisinde önerinin başlığı, düzenleme önerisinin amacı ve beklenen etkisi, politikanın değerlendirmesi, alternatiflerin belirlenmesi ve bunların etkilerinin ortaya konulması, kamuoyu danışma sürecinin sonuçları, uyum stratejileri ve izleme ve değerlendirme süreçleri gibi bölümler yer almaktadır.

DEA'nın temel amacı hükümetlere düzenlemelerini ve politikalarını daha etkin hale getirmek için yardımcı olmaktır. En temel özelliği düzenleme önerilerinin olası pozitif ve negatif ekonomik etkilerinin değerlendirilmesidir. Hükümetler; yapılacak faaliyetin hem faydalar hem de maliyetler açısından etkilerinin anlaşılması, çoklu politika amaçlarının entegre edilmesi, şeffaflığın ve katılımcılığın geliştirilmesi ve devletin hesap verebilirliğinin artırılması ana amaçlarıyla DEA'yı kullanmaktadır.

DEA sürecinin tasarlanması ve uygulanmasından önce, karar alıcılar ve düzenleyiciler uygulamaya yönelik temel gereklerin var olup olmadığını göz önüne almalıdır. DEA sürecine başlanmadan önce olması gereken önkoşullar arasında DEA'nın uygulanmasına yönelik olarak karar alıcıların istek düzeyi, DEA'nın karar alma sürecine entegre edilmesi ve ilgili kurum içerisinde DEA takımının oluşturulması yer almaktadır.

DEA için gerekli önkoşullar oluşturulduktan sonraki aşama DEA sürecinin çerçevesinin çizilmesidir. Bu aşamada DEA'nın yapılabilmesine yönelik önerilen sistemin her bir parçasının uygulanabilir olup olmadığı incelenmektedir. İncelenecek parçalar arasında; koordinasyon mekanizmaları, DEA önceliklerinin ve hedeflerinin belirlenmesi, veri toplama yöntemlerinin iyileştirilmesi ve DEA için esnek bir metodolojinin uygulanması yer almaktadır. Bu noktada, işletmeciler tarafından düzenleyici kurumlara yapılan bildirimlerle sunulan verilerin bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği yapılan analizlerin sonucuna doğrudan etki eden bir unsur olarak görülmektedir. Bu bakımdan söz konusu verilerin ve bilgilerin denetiminin sağlanması ile DEA çalışmalarının verimliliğinin artacağı değerlendirilmektedir.

Genel olarak her bir yeni politika aracının uygulama aşaması eğitim ve alıştırma sürecini gerektirmektedir. DEA sözkonusu olduğunda eğitim idare içerisinde kültürel değişimi sağlamak için büyük önem arz etmektedir. Konuya ilişkin hazırlanacak kılavuzlar bu eğitim sürecini desteklemekte ve düzenleyiciler ve karar alıcılar arasında bilgi alışverişinin yayılımını hızlandırmaktadır. Ancak DEA sadece kamu yönetiminin kullanacağı ve anlayacağı bir araç değildir. Danışma süreci temel unsur olduğundan, sonuçlar şeffaf ve erişilebilir bir şekilde vatandaşlara ve işletmecilere duyurulmalıdır.

Birçok ülkede DEA politika sistemine entegre edilmiş ve sürekli geliştirilerek uygulanmaktadır. DEA 1974 yılından beri OECD ülkelerinde uygulanmaktadır. AB Komisyonu tarafından ise 2003 yılından itibaren uygulanmak üzere yeni bir DEA modeli kabul edilmiştir. Bu model tarama ve değerlendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmakta ve tüm düzenlemelerde olduğu gibi DEA konusunda da AB ülkelerinde ortak bir format oluşturmaya çalışılmaktadır. Tarama aşamasında sorunun tanımlanması, sorunun çözümüne yönelik alternatifler ve düzenlemeden etkilenen taraflara ilişkin genel bir bakış açısı edinilmekte ve hangi düzenleme önerilerinin daha kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulacağı belirlenmektedir. Değerlendirme aşamasında ise tarama sonucunda oluşturulan rapor esas alınarak hangi alternatiflerin kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulacağına karar verilmektedir. Bu aşamada önerilerin sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri analitik yöntemler kullanılarak detaylı bir şekilde analiz edilmekte, kamuoyuna danışma süreçleri kullanılmakta ve düzenlemenin olası sonuçları irdelenmektedir.

DEA Türk hukuk sistemine ilk kez, 17.2.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile girmiştir. Yönetmelikte yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin 10 (on) milyon TL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunluluk haline getirilmiştir. Bununla birlikte, Başbakanlık, etkisi 10 milyon TL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de DEA hazırlanmasını isteyebilme yetkisini haiz bulunmaktadır. Türkiye’de hazırlanacak olan DEA’da; düzenlemenin neden gerekli olduğu, düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetleri, düzenlemenin bütçeye ek malî yük

getirip getirmediği, düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği, düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri, düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı, düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı ve düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü gibi hususlara yer verilmektedir. 2 Nisan 2007 tarih ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde DEA'nın hazırlanmasına yönelik bir Düzenleyici Etki Analizi Rehberine yer verilmiştir.

DEA'nın geliştirilmesine yönelik süreç halen devam etmektedir. Bu konuda hâlihazırda oldukça deneyimli olan ABD, Kanada ve İngiltere gibi ülkeler DEA'da kullanılan yöntemlerde iyileştirmeler yapmaktadır. Bu iyileştirmeler arasında risk değerlendirmeleri ile düzenlemenin rekabete ve veri toplama yöntemlerine etkilerinin DEA sürecine eklenmesi sayılabilir. DEA sistemlerinin uygulanması için tek bir doğru model bulunmamaktadır. Kullanılacak model ilgili ülkenin siyasi, kültürel ve sosyal özelliklerine göre farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle bu raporda anlatılan sistemin de Türkiye'nin kendine has özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmesinde fayda görölmektedir.



## Kaynakça

1. Better Policy Making: A Guide To Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, Londra, Ocak 2003.
2. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers, Version 1.1., OECD, 2008.
3. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
4. Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Halime Sebahat Karaosmanoğlu, DPT Uzmanlık Tezi, Temmuz 2006.
5. Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2006.
6. Good RIA Practices in Selected EU States, Ferris, 2006.
7. Impact Assessment Guidelines, European Commission, 15 Haziran 2005.
8. İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar, Necati Yamaç, Yasama, Sayı:9, 2008.
9. Regulatory Impact Analysis in Canada, Axel Volkery ([volkery@zedat.fu-berlin.de](mailto:volkery@zedat.fu-berlin.de)), Environmental Policy Research Centre, Freie Universitaet Berlin, Germany, 05.11.2004.
10. Regulation and its Review 2003-2004, Productivity Commission, 2004.
11. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries, OECD, 2005.
12. Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis, Roinn an Taoisigh Department of the Taoiseach, 2006.