

DEĞERLENDİRME VE İLETİŞİM ARACI OLARAK DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: ARKA PLAN VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA SÜRECİ

Regulatory Impact Analysis as an Assessment and Effective Communication
Tool: Background and Implementation in Türkiye

Doç. Dr. Ali AYCI*

Geliş Tarihi: 17.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 23.12.2022

Öz

Değerlendirme kavramı içerisinde yer alan düzenleyici etki analizi etkin mevzutların hazırlanması ve katılımcı yönetim açısından kamunun önemli bir iletişim ve yönetim aracıdır. Gelişmiş demokratik ülkelerde etkin bir şekilde uygulanan DEA şeffaf mevuzat çalışmalarının temelidir. OECD, AB gibi yapılar da üye ülkelerini DEA'ya yönlendirmekte, DEA'nın uygulanmasına ilişkin ilkeler belirlemek ve yöntemler sunmaktadır. Türkiye'nin DEA'nın uluslararası manada artan önemine paralel olarak çabaları DEA sürecine verilen önemin bir göstergesi niteliğindedir. Bu çalışmada DEA'nın önemi ve başarılı DEA süreci belirtildikten sonra Türkiye'de DEA'nın uygulanmasına ilişkin mevuzat araştırması yapılmıştır. Bulgular 2006 yılından itibaren DEA'ya ilişkin çıkarılan mevuzat ve altyapı çalışmalarına rağmen DEA'nın etkin uygulanmasında kritik eksikliklerin bulunduğu yönündedir.

Anahtar Kelimeler: İletişim, Değerlendirme, Düzenleyici Etki Analizi, Daha iyi düzenleme

Abstract

Regulatory impact analysis(RIA), which is included in the concept of evaluation, is an important communication and governance tool for the public in terms of effective legislation. RIA, which is effectively implemented in developed and democratic countries, is the basis of transparent legislation studies. Organizations such as OECD and EU also direct their member countries to RIA, set principles for the implementation of RIA and offer methods for implementation. Türkiye's efforts in parallel with the increasing importance of RIA in the international sense are an indicator of the importance given to the RIA process. In this study, after stating the importance of RIA and successful RIA process, the legislation regarding the implementation of RIA in Türkiye was evaluated. The findings are that there are critical deficiencies in the effective implementation of RIA despite the legislation and infrastructure studies regarding RIA since 2006.

Keywords: Communication, Evaluation, Regulatory Impact Analysis, Better regulation

* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, aliayci@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8173-1152

GİRİŞ

Ortamlarındaki nesnelere, olaylar, olgularla ilgili değişimleri haber veren, bunlara ilişkin bilgileri bir birine aktaran, aynı olgular, nesnelere, sorunlar karşısında benzer duygular taşıyıp bunları bir birine ifade eden insanların oluşturduğu topluluk ya da toplum yaşamı içinde gerçekleştirilen tutum, yargı, düşünce, duygu bildirimleri iletişim olarak ifade edilmektedir (Oskay, 1992, 15). Kamu ise etkin yönetim içerisinde hükümet kararlarını ve eylemlerini sunmak ve açıklamak, bu müdahalelerin meşruiyetini teşvik etmek, tanınan değerleri savunmak ve sosyal bağların korunmasına yardımcı olmak amacıyla bilgi aktarmayı ve paylaşmayı amaçlayarak iletişim kurmaktadır (Pasquier, 2012). Yapılacak kanuni düzenlemelerin ilgili kişi ve kuruluşlarla birlikte oluşturulması, mevzuata ilişkin hazırlıkların tüm kamu oyu ile şeffaf bir şekilde ve doğru kanallarla paylaşılması etkin devlet iletişiminin temel unsurlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımları eskiden olduğu gibi tepeden inme, vatandaş istek ve beklentilerine duyarsız, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi, gizli-kapalı ve sorgulanamayan yöntemlerle hareket eden, performansı çok fazla dikkate alınmayan yapılar olmaktan çıkarak (Nohutçu ve Balcı, 2003, 18) değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı bir bakış açısını benimsemektedir (Karaçor ve Oltulu, 2011, 406). Sonuçta istenilen, daha iyi düzenlemelerin yapılarak toplumsal refahın ve memnuniyetin artırılmasıdır. Bu istişari ve katılımcı yöntem ile yapılan düzenlemeler doğal olarak devlet ile müdahale/çıkar grupları arasındaki problemleri de en aza indirmektedir.

“Daha İyi Düzenleme” (Better Regulation) anlayışı, 2000 yılında Avrupa Birliği (AB) Bakanlar Konseyi'nin kabul ettiği dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomisi haline getirmek olan Lizbon Stratejisi'ne ulaşmada önemli bir araçtır. Bu hedefe ulaşmak için iş dünyasının üzerindeki düzenleme (mevzuat) kaynaklı gereksiz yüklerin kaldırılması, düzenleyici ortamın iyileştirilmesi ve düzenlemelerin kalitesinin artırılması gerekmektedir. Daha iyi düzenleme belli araçlar kullanılarak düzenleme yapma süreçlerinin ve düzenlemelerin iyileştirilmesidir. Bu araçlar; düzenleme yapma sürecinde danışma, basitleştirme,

düzenlemeden kaynaklanan idari yüklerin azaltılması ve düzenleyici etki analizidir (DEA) (Yamac, 2008, 35).

Düzenleyici etki analizi, proaktif devlet yönetiminin etkili iletişim ve yönetim aracı olarak ve kaynakların etkin, etkili ve verimli kullanılması amacıyla yapılan bir değerlendirme şeklidir. Düzenleyici etki analizi bazı çalışmalarda başlangıçta (ex ante) ve uygulama sonrasında (ex post) olarak verilmekle birlikte (Degtereva, 2018) Türkiye'deki mevzuatta program başlamadan önceki analizler olarak ifade edilmektedir. Düzenleyici etki analizi (Regulatory Impact Analyses) ve Düzenleyici etki değerlendirmesi (Regulatory Impact Assessment) aynı kavramı ifade etmekte olup Türkiye'deki mevzuatta düzenleyici etki analizi ifadesi benimsenmiştir. Bu çalışmada da düzenleyici etki analizi olarak ifade edilecektir.

Düzenleyici etki analizi faydaları ile kamu müdahalesine ilişkin önemli girdi sağlar. Bu girdiler iletişim stratejisinin de önemli bir bileşenini oluşturur. DEA iletişimi arttırıcı gücünü mevzuat hazırlık çalışmalarında ilgili paydaşlar ve toplumun ilgili kesimleri ile yürütülen danışma sürecinden kazanmaktadır. Böylece çıkarılacak mevzuatların en az risk, en fazla kabul edilebilirlik ve sahiplenme ile yürürlüğe girmesi sağlanmaktadır. DEA'yı yasamayı etkisizleştirme aracı olarak gören araştırmacılar (Bayramoğlu 2006:1995) olsa da, aslında etkili iletişim ile yasamının etkisini arttıran önemli araçlardan biridir.

Türkiye'de 2006 yılından itibaren DEA'nın uygulanmasına yönelik çok sayıda mevzuat çıkarılmış ve rehberler hazırlanmıştır. Bununla birlikte DEA ile ilgili çıkarılan mevzuata rağmen, DEA'nın işlerlik kazanamadığı, yeterli sayıda ve kaliteli DEA'ların yapılmamakta birlikte (Önder 2017, 774), kamu kurumları tarafından kaç DEA yapıldığına ilişkin bilgi sağlanamamakta ve faaliyet raporlarında da DEA sayısı görülememektedir (Önder 2017, 793). TC Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığının 2018, 2019, 2020 ve 2021 yılı Faaliyet Raporları incelendiğinde de, DEA ile ilgili bilgilerin yer almadığı görülmektedir (SBB, 2022). Kamu raporlarında DEA çalışmalarına ulaşılamaması daha kapsamlı bir araştırmanın sınırlarını oluşturmaktadır. Bu çalışma kapsamında öncelikle değerlendirme kavramı içerisinde düzenleyici etki analizinin yeri ve önemi tartışılmakta, sonrasında Türkiye'de yapılan yasal mevzuat ve düzenlemelerin, hazırlanan rehberlerin kronolojik sırasına yer verilerek mevzuattaki farklılıklar ve uygulamadaki etkileri ile birlikte gelişme süreci ortaya konulmaktadır.

1. DEĞERLENDİRME KAVRAMI İÇERİSİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Değerlendirme literatüründe kabul edilmiş ortak bir tanım bulunmamakla birlikte (Timurçin ve Genç, 2014, 35, Baskıcı, 2007), Türk Dil Kurumu güncel sözlüğünde Değerlendirmek kelimesi “Bir şeyi yerinde ve yararlı bir yolda kullanmak, değer kazandırmak, kıymetlendirmek, değer biçmek. Bir şeyin özünü, önemini, nitelik ve niceliğini belirlemek” olarak açıklanmaktadır (TDK, 2022). Avrupa Komisyonu ise değerlendirmeyi, ‘sonuçlarına, etkilerine ve tatmin etmeyi amaçladıkları ihtiyaçlara göre müdahalelerin bir yargısı’ olarak tanımlar ve bir AB girişiminin beklenen sonuçları sağlayıp sağlamadığını, doğrulamanın ve hedeflere nasıl daha iyi ulaşılabileceğine veya gerekirse hedeflerin nasıl yeniden tanımlanacağına dair kanıta dayalı rehberlik sunmanın bir yoludur (Avrupa Komisyonu, 2022).

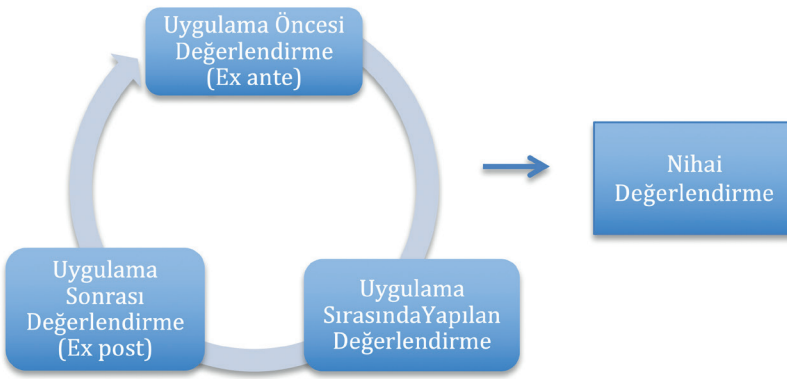
Değerlendirme ile amaç, hedeflerin uygunluğunu ve yerine getirilmesini, geliştirme verimliliğini, etkililiğini, etkisini ve sürdürülebilirliğini belirlemektir. Değerlendirme aynı zamanda bir faaliyetin, politikanın veya programın değerini veya önemini belirleme sürecini de ifade etmekte olup planlama aşamasındaki, devam eden veya tamamlanmış bir kalkınma müdahalesinin sistematik ve objektif bir bakış açısı ile sunulmasıdır (OECD, 2013) Avrupa Komisyonu değerlendirme amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamaktadır.

- ◇ Siyasi önceliklerin belirlenmesi için girdiler de dahil olmak üzere gelecekteki müdahalelerin tasarımına katkıda bulunmaktadır.
- ◇ Önceliklendirmeye rehberlik eder ve kaynakların verimli bir şekilde tahsisine yardımcı olmaktadır
- ◇ Faaliyetlerin etkinliğini, verimliliğini ve etkisini değerlendirerek gelecekteki performansın nasıl iyileştirileceğini öğrenerek müdahalenin kalitesini iyileştirir
- ◇ Müdahalenin başarısı hakkında rapor sağlar (hesap verebilirlik) (Avrupa Komisyonu, 2022)

Değerlendirme, kanıta dayalı politika tasarımı ve uygulamasını kolaylaştırdığı, politikanın hesap verebilirliğini ve şeffaflığını artırdığı, politika hedeflerine

yönelik başarıları gösterdiği ve politikaların etkinliğini, verimliliğini, sonuçlarını ve etkilerini değerlendirdiği için politika döngüsünün önemli bir parçasıdır. Ön değerlendirmeler, ara değerlendirmeler, uygulama dönemindeki değerlendirmeler, tematik değerlendirmeler ve nihai değerlendirmeler gibi pek çok farklı değerlendirme türü vardır (ENRD, 2022) ve bunların her biri politika döngüsü boyunca belirli bir rol oynayan mantıksal sürecin parçalarıdır (Şekil 1).

Şekil 1: Kamu Müdahalelerinde Değerlendirme Süreci



Kaynak: Yazar

Kamu düzenlemelerinde vatandaşlar, işletmeler ve bir bütün olarak toplum için istenmeyen sonuçların ve nihayetinde olumsuz etkilerin birçok örneği vardır ve bunlar esasen kötü tasarlanmış müdahalelerden kaynaklanır. Genellikle, bu olumsuz etkiler, kapsayıcı büyüme, sürdürülebilir kalkınma, güven inşa etme ve hukukun üstünlüğünün bütünlüğünü korumada zararlı olan, toplumdaki daha küçük, örgütlenmemiş, ulaşılması zor, daha az bilgili veya marjinalleştirilmiş bileşenler tarafından daha fazla hissedilir (OECD, 2020, 13). OECD'ye göre düzenleyici etki analizi (DEA), önerilen ve mevcut düzenlemelerin ve düzenleyici olmayan alternatiflerin olumlu ve olumsuz etkilerini eleştirel olarak değerlendirmeye yönelik sistematik bir yaklaşımdır" (OECD, 2009). Kanıta dayalı politika oluşturma, iyi yönetişimin iyi anlaşılması ve kabul edilmiş bir ilkesi olan DEA, "siyasi karar vericileri kamu politikası hedeflerine ulaşmak için düzenleme yapılıp yapılmayacağını ve nasıl düzenleneceği konusunda bilgilendirmek için hem bir araç hem de bir karar sürecidir (OECD, 2020).

DEA zaman ve kaynak israfını engelleyerek, mevzuat sürecini kolaylaştırarak basitleştirilmekte, ilgili toplum kesimlerinin katılımını sağlayarak oluşturulan kamu politikalarının başarıya ulaşma olasılığını yükseltmekte ve böylece kamu politikalarının kalitesini ve etkinliğini arttırmaktadır. (Nacak, 2016, 8)

“Hâlihazırda, DEA'yı uygulayan ülke tecrübeleri, iyi yapılandırılan ve uygulanan bir DEA sisteminin, yönetişimin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasına yardımcı olduğu gibi, geniş çerçevede, ekonomik performansın desteklenmesi ve rekabetin geliştirilmesine de katkı sağladığı görülmektedir.” (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). İlk olarak 1970'li yıllarda ABD'de kullanılmaya başlayan DEA, 1995 yılından itibaren özellikle Türkiye'nin de üyesi olduğu OECD'nin çabaları ile önce OECD'ye üye ülkeler, sonrasında diğer ülkeler tarafından benimsenerek (Önder, 2017, 790) kamu müdahalelerinin önemli bir aracı olmuştur. OECD DEA konusunda ilk çalışmasını 1997 yılında DEA'ya ilişkin OECD ülkelerinde en iyi örnekler raporu ile sunmuştur (OECD, 1997). Sonrasında OECD tarafından 15 farklı çalışma basılı halde sunulmuştur. OECD Düzenleyici Politika Komitesi (Regulatory Policy Committee) 2012 yılında tavsiyelerini yayınlamış olup bu tavsiyelerin 4. başlığı, DEA sürecinin kalitesine ilişkin önemli maddeler içermektedir (Tablo 1).

Tablo 1 : OECD'nin Etkin Düzenleme Tavsiyelerinde DEA

Tavsiye 4:	Yeni düzenleyici tekliflerin formüle edilmesi için Düzenleyici Etki Değerlendirmesini (DEA) politika sürecinin ilk aşamalarına entegre edin. Politika hedeflerini açıkça belirleyin ve düzenlemenin gerekli olup olmadığını ve bu hedeflere ulaşmada nasıl en etkili ve verimli olabileceğini değerlendirin. Düzenleme dışındaki yöntemleri göz önünde bulundurun ve en iyi yaklaşımı belirlemek için analiz edilen farklı yaklaşımlar için verilen ödünleri belirleyin.
4.1	Düzenlemenin önemi ile orantılı olan ve zaman içindeki dağılımsal etkiler de dahil olmak üzere ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri dikkate alarak düzenlemenin refah etkilerini dikkate alan fayda maliyet analizlerini içeren kimlerin muhtemelen faydalanacağını ve maliyetlerine katlanacağını belirleyen ön etki değerlendirme uygulamalarını benimseyin.
4.2	Ön değerlendirme politikaları, belirli bir politika ihtiyacının ve piyasa başarısızlığının düzeltilmesi gibi düzenlemenin amacının veya düzenlemenin kullanımını haklı kılan vatandaş haklarını koruma ihtiyacının tanımlanmasını gerektirmelidir.
4.3	Ön değerlendirme politikaları, en uygun aracı belirlemek ve seçmek için düzenleyici ve düzenleyici olmayan alternatifler veya politika hedeflerine ulaşmak için araçların karşını dahil olmak üzere, kamu politikası hedeflerine yönelik alternatif yolların değerlendirilmesini içermelidir. Eylemsizlik seçeneği veya temel senaryo her zaman dikkate alınmalıdır. Ön değerlendirme, çoğu durumda, düzenleme, eğitim ve gönüllü standartların bir kombinasyonu gibi tamamlayıcı yaklaşımlar da dahil olmak üzere, topluma en büyük net faydayı sağlayacak yaklaşımları belirlemelidir.

4.4	Düzenleme tekliflerinin önemli etkileri olacağı durumlarda, maliyet, fayda ve risklerin önceden değerlendirilmesi mümkün olduğunda nicel olmalıdır. Düzenleyici maliyetler, ister işletmeler, vatandaşlar veya hükümet tarafından karşılsın, doğrudan maliyetleri (idari, mali ve sermaye maliyetleri) ve dolaylı maliyetleri (fırsat maliyetleri) içerir. Ön değerlendirmeler, ilgili olduğu durumlarda, eşitlik, adalet ve dağıtım etkileri gibi sayısallaştırılması zor veya imkansız olan etkilerin nitel tanımlarını sağlamalıdır.
4.5	Düzenleyici Etki Analizi, düzenleyici tekliflerle birlikte mümkün olduğunca kamuya açık hale getirilmelidir. Analiz, paydaşlardan girdi elde etmek ve siyasi karar almaya yardımcı olmak için uygun bir biçimde ve yeterli süre içinde hazırlanmalıdır. İyi uygulama, danışma sürecinin bir parçası olarak Düzenleyici Etki Analizinin kullanılmasını içerir.
4.6	DEA politikaları, rekabeti ve tüketici refahını azaltmak yerine artırmaya çalışması gerekmektedir. Kamu yararları için dikte edilen düzenlemelerde olumsuz etkileri sınırlamanın yolları araştırmalı ve dikkatli bir şekilde değerlendirmelidir. Bu, düzenlemenin amaçlarına daha az kısıtlayıcı başka yollarla ulaşıp ulaşılamayacağını araştırmayı içerir.
4.7	Bir değerlendirme yaparken yetkililer: Olası uzun vadeli ve mekansal etkileri dikkate alarak ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri (mümkünse nicel ve parasal olarak) değerlendirmeli; Ortak uluslararası araçların benimsenmesinin, belirlenen politika konularını verimli bir şekilde ele alıp almayacağını ulusal ve uluslararası pazarlarda minimum harcama ile küresel düzeyde tutarlılığı destekleyip desteklemediğini değerlendirmeli; Küçük ve orta ölçekli işletmeler üzerindeki etkiyi değerlendirin ve idari ve uyum maliyetlerinin nasıl en aza indirildiğini gösterilmelidir.
4.8	DEA, veri toplama ve kullanım için net politikalar, eğitim programları, rehberlik ve kalite kontrol mekanizmaları ile desteklenmelidir. Politika geliştirme süreçlerine erken entegre edilmeli ve kurumlar içinde ve hükümetin merkezinde desteklenmelidir.

Kaynak: (OECD, 2012, 10)

2020 yılında OECD, DEA En İyi Uygulama İlkelerini yayınlamıştır, bu çalışma ile 2012 yılındaki tavsiye kararındaki ilkelerin genişletilmesi ve detaylandırılması sağlanmıştır (Tablo 2)

Tablo 2: DEA En İyi Uygulama Prensipleri

2.1.1	<ul style="list-style-type: none"> • DEA için taahhüt ve katılım • Hükümetler şunları yapmalıdır: • Hükümetlerin neleri "iyi düzenlemeler" olarak gördüklerini açıklayın. • Düzenleme kalitesini artırmak için kapsamlı bir uzun vadeli planın parçası olarak DEA'yı tanıtır. • DEA için yeterli yetkinliğe sahip bir gözetim birimi oluşturun. • DEA'nın etkin bir şekilde uygulanacağını garanti eden güvenilir "iç ve dış kısıtlamalar" oluşturun. • DEA'nın güvenli siyasi desteği. Paydaş desteğinin sağlanması esastır. • Hükümetler, DEA sürecinin kamu tarafından kontrol edilmesini sağlamak için karar vermenin şeffaflığını sağlamalıdır.
-------	--

2.1.2	<ul style="list-style-type: none">• DEA'nın Yönetişimi – doğru kurulum veya sistem tasarımına sahip olmak• DEA, diğer düzenleyici yönetim araçlarıyla tam olarak entegre olmalı ve Düzenleyici Yönetişim Döngüsü bağlamında uygulanmalıdır.• DEA ve uygulaması, ülkenin yasal ve idari sistemine ve kültürüne uygun hale getirilmelidir.• Hükümetlerin DEA'yı bir kerede mi yoksa kademeli olarak mı uygulayacağına karar vermesi gerekiyor.• DEA program unsurlarına ilişkin sorumluluklar dikkatli bir şekilde tahsis edilmelidir.• Etkili bir düzenleyici gözetim, başarılı bir DEA için çok önemli bir ön koşuldur.• DEA, düzenlemenin önemi ile orantılı olmalıdır.• Parlamentolar, DEA'nın kalitesi de dahil olmak üzere mevzuatın kalitesini garanti altına almak için kendi prosedürlerini oluşturmaya teşvik edilmelidir
2.1.3	<ul style="list-style-type: none">• İdarenin kapasitesini ve hesap verebilirliğini güçlendirerek DEA'nın yerleştirilmesi.• Çalışanlara yeterli eğitim verilmelidir.• Hükümetler ayrıntılı rehberlik materyali yayınlamalıdır.• DEA'nın gerekli olduğuna dair genel kuralın yalnızca sınırlı istisnaları olmalıdır.• Hesap verebilirlik ve performans odaklı düzenlemeler yapılmalıdır.
2.1.4	<ul style="list-style-type: none">• Hedeflenen ve uygun DEA metodolojisi• DEA metodolojisi, belirli temel özelliklerin kapsanmasını sağlarken, mümkün olduğunca basit ve esnek olmalıdır.• DEA her zaman mevzuatın tam teşekküllü, nicel bir maliyet-fayda analizini gerektirdiği şekilde yorumlanmamalıdır.• Sağlam veri yönetişim stratejileri, DEA bağlamında verilerin üretilmesine, toplanmasına, işlenmesine, erişilmesine ve paylaşılmasına yardımcı olabilir.• DEA, düzenleme yapma sürecinin tüm aşamalarını takip etmeli ve politika geliştirmeyi bilgilendirmek için başlangıç aşamasında başlamalıdır.• Politika bağlamı ve hedefleri, özellikle de sorunun sistematik olarak tanımlanması olmaksızın hiçbir DEA başarılı olamaz. Düzenleyici olmayan çözümler de dahil olmak üzere tüm makul alternatifler dikkate alınmalıdır. İlgili tüm doğrudan ve önemli dolaylı maliyetlerin yanı sıra faydaları da her zaman belirlemek önemlidir.• Paydaş katılımı DEA sürecine sistematik olarak dahil edilmelidir. Davranış bilimi ve ekonomiden elde edilen içgörüler, uygun olduğu şekilde dikkate alınmalıdır.• Uygulama ve uyum stratejilerinin geliştirilmesi her DEA'nın bir parçası olmalıdır. DEA yinelenmeli bir süreç olarak algılanmalıdır. DEA'nın sonuçları iyi bir şekilde iletilmelidir.
2.1.5	<ul style="list-style-type: none">• DEA'nın sürekli izlenmesi, değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi• Uygulandıktan sonra kabul edilen düzenlemelerin gerçek etkilerini doğrulamak önemlidir.• DEA sistemleri ayrıca yerleşik bir izleme, değerlendirme ve iyileştirme mekanizmasına sahip olmalıdır.• Bu, veri toplama veya verilere erişim için erken planları içerir.• DEA'nın düzenleyici kararların (algılanan) kalitesi üzerindeki etkisinin düzenli ve kapsamlı bir değerlendirmesi esastır.• Orijinal DEA belgesinin teklifin nihai metniyle örtüşmediği durumlarda etkilerin değerlendirilmesi önemlidir.• Düzenleyici gözetim organlarının performansının sistematik olarak değerlendirilmesi önemlidir.

Kaynak: (OECD, 2020)

2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMALARI VE MEVZUATI

Türkiye 2001 yılında OECD'ye gönüllü ülke incelemeleri kapsamında başvuru yapmış, yürütülen çalışmalar sonrasında OECD tarafından hazırlanan "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" adlı rapor içerisinde yasama sürecine düzenleyici etki analizinin bütünleştirilmemiş olması, düzenleyici reform programının önemli eksiği olarak sayılmıştır (Kaymak, 2004, s. 109). Sonraki yıllarda Türkiye DEA'nın uygulanmasına yönelik farklı mevzuat çalışmaları yerine getirmiş olup 2007/6 sayılı Genelge ile DEA konusunda Türkiye'de yapılan çalışmalar anlatılmaktadır.

"Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan "Daha İyi Düzenleme Çalışmaları"na paralel olarak, ülkemizdeki "düzenleyici çerçeve"yi iyileştirmek, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak DEA'ların kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere Kasım 2004 tarihinde Başbakanlıkta "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Anılan Çalışma Grubunun Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) ile ortaklaşa gerçekleştirdiği eğitim çalışmaları sonucunda, kamu yönetiminde ve toplumda bu alanda farkındalık ve idari kapasite oluşması konusunda önemli mesafeler alınmıştır. "Ayrıca, kamu laboratuvarları alanında gerçekleştirilen bir pilot proje ile DEA'nın ülkemizdeki ilk uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bu proje sürecinde, hem katılımcı bakanlıkların bu alandaki uygulama kapasiteleri geliştirilmiş hem de kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak olan "Düzenleyici Etki Analizi Rehberi"nin oluşturulmasında uzman görüşlerinden istifade edilmiştir." (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarına katkı sağlayacağı düşüncesiyle ülkemizde gündeme gelen (Baskıcı, 2007, 218) DEA'nın Türkiye'deki uygulama alanı en geniş haliyle AB üyelik kriterleri için AB müktesebatına uyum çerçevesinde gerçekleşmektedir. İlgili Kamu otoriteleri kendi alanlarına giren konularda DEA yaparak söz konusu mevzuatın uyumlaştırılmasının detaylı etkileri uygulama alternatifleriyle birlikte analiz edilmekte, raporlanmakta ve mevzuata yansıtılmaktadır. Bu çalışmalar yapılırken Avrupa Birliği fonlarından da yararlanılmaktadır.

Örneğin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülen Türkiye'de Avrupa Kirletici Salım ve Taşıma Kaydı (Avrupa-KSTK) Kapasite Artırımı için Teknik Yardım Projesi kapsamında DEA eğitimleri verilmiş, çalışanlar düzenlenmiş ve ilgili mevzuatla ilgili DEA Çalışmaları yapılarak kamuoyu ile paylaşılmıştır (ÇevreŞehircilikBakanlığı, 2013).

Türkiye'de DEA'ya ilişkin ilk mevzuat 2006 yılında yayınlanmıştır. 17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 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. 3 Nisan 2007 tarihinde 2007/6 sayılı Genelge ile Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının genelge ekinde yer alan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket edecekleri belirtilmiştir. 24.02.2022 tarihli Resmi gazetede yayınlanan Mevzuata Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik içerisinde Mevzuatın Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarını kapsadığı belirtilerek Düzenleyici etki analizinin tanımı yapılmış ve DEA'nın yapılması gerektiği belirtilmiştir. 04.06.2022 tarihli Resmi Gazete yer alan Cumhurbaşkanlığı kararı ile Düzenleyici etki analizinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

2.1 17/2/2006 Tarihli" Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında DEA

Bu yönetmelik DEA'yı zorunlu kılan ilk resmi belge olması, DEA ya ilişkin ilk şablonu vermesi ve 16 yıl DEA ya ilişkin çerçeve çizmesi açısından önemli bir yönetmeliktir.

İlgili yönetmeliğin 1. Maddesinde Yönetmeliğin amacının "Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak ifade edilmektedir. Aynı yönetmeliğin 3. Maddesi c bendinde DEA "Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere

etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme" şeklinde tanımlanmakta ve yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde (24. Madde, 1. Bent) kararname taslakları için DEA yapılması zorunlu kılınmaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2006). Söz konusu yönetmeliğin 1.ekinde DEA'da içerisindeki Hususlar yer almaktadır (Tablo 3).

Tablo 3: Düzenleyici Etki Analizinde Yer Alacak Hususlar

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

Kaynak : (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2006)

2016/8590 Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile ilgili yönetmelikte önemli değişiklikler yapılmış ve Tablo 3 de yer alan ek yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili mevzuatın 24. Maddesi 1 bendinde "Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanır. Yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için kısmi düzenleyici etki analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için tam düzenleyici etki analizi yapılır." denilmektedir. Bu ifade ile düzenleyici etki analizi kısmi düzenleyici etki analizi ve tam düzenleyici etki analizi olarak ikiye ayrılmaktadır. 24. Maddenin 5. Bendinde ise kısmi düzenleyici etki analizinin esas olarak içereceği hususlar yer almaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016).

Tablo 4: Kısmi düzenleyici etki analizinin esas olarak içermesi gereken hususlar

a	Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler.
b	İhtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi.
c	Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi.
ç	Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet.
d	Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri
e	Düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi.
f	Düzenlemenin kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına katkısı.
g	İzlenen danışma ve görüş alma süreçleri.

Kaynak: (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016)

Söz konusu yönetmelikte, Tam Düzenleyici Etki Analizi, Kısmi Düzenleyici Etki Analizinden farklı olarak (c), (d) ve (g) bentlerinde belirtilen hususlara ilişkin ayrıntılı bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesini istemektedir. (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016). Diğer bir ifade ile çok açık belirtilmemekle birlikte Tam DEA'da Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi, Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri ve danışma/görüş alma süreçlerinin kısmi DEA'ya nazaran daha ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ve değerlendirmelerin yapılması istenmektedir.

2016 yılında değişiklik yapılan ilgili mevzuat 24.02.2022 tarihli ve 31760 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 30 uncu maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılmıştır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

2.2 2007/6 Sayılı Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Konulu Genelge kapsamında DEA

Söz konusu genelgede düzenleyici etki analizi ile ilgili detaylı bir format verilmektedir. Genelge içerisinde Düzenleyici Etki Analizine ilişkin yapılan çalışmalara ilişkin bilgi verilmekte ve bir DEA rehberi sunulmaktadır.

"17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24 üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararname hariç olmak üzere, 17/2/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararname ile Bakanlıkça 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." (Düzenleyici Etki Analizi, 2007) denilmekte ve genelge ekinde Düzenleyici Etki Analizi Rehberi sunulmaktadır. DEA rehberinde problemin tespitinden raporun formatına kadar geçen süreç için 8 temel ilke belirlenmiştir.

Problemin tespiti: Bu başlık altında problemin ne olduğu, problemin taraflarının kimler olduğu, problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemelerin neler olduğu ve niçin düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu net bir şekilde ortaya konulmalıdır. (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Düzenlemenin başarısı için bu ilk adım oldukça önemlidir. Tarafların tam olarak belirlenmemesi yada mevcut düzenlemelere tam hakim olunmaması DEA raporunun yanlış/eksik yönlendirmelere yönelik sonuçlar sunmasına sebep olabilecektir.

Hedeflerin Tespiti: Bu bölümde problemin çözümü ile ulaşılmak istenen amaç, mümkün olduğunca açık bir şekilde belirlenmelidir. Bu belirleme mümkünse rakamsal olarak yapılmalıdır. Hedefler, tespit edilen problemin kendisi ve nedenlerini ortadan kaldıracak şekilde tespit edilmelidir. Hedefler net, ölçülebilir, kabul gören, gerçekçi ve gerçekleştirilecek zaman dilimi belli olacak şekilde belirlenmeli, hükümetin diğer politika ve hedefleri ile uyumlu olmalıdır (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Alternatif Çözüm Yollarının Tespiti: Bu bölümde, problemin çözümü için üçden fazla ve "hiçbir şey yapmama seçeneği de dahil olmak üzere çözüm yolu geliştirilmelidir. Seçenekler etkinlik, verimlilik ve uyumluluk ilkelerine göre ölçülerek teknik ve diğer sınırlamalara göre azaltılmaya çalışılmalıdır. (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Bu madde ile kanun yapıcı kendisine tek en iyi alternatifin gönderilmesini istememekte bir şey yapmama dahil tüm mantıklı alternatifleri detaylarıyla görmek isteyerek son kararı kendisi vermek istemektedir.

Etkilerin Analizi: Bir önceki aşamada geliştirilen çözüm önerilerinin detaylı bir şekilde maliyet ve faydalarının ölçülmesi ve değerlendirilmesini kapsar. Bütün etkilerin parasallaştırılması mümkün olmamakla birlikte mümkün olan

en fazla etki parasallaştırılmalı veya en azından onun değeri tahmin edilmelidir. Bu başlıkta öncelikle düzenlemeden etkilenen grupların ve alanların tespiti ve sonrasında Ekonomik Sosyal ve Çevresel anlamda fayda maliyet değerlendirmeleri yapılmaktadır (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Ekonomik değerlendirmeler içerisinde OECD'nin tavsiyesine uygun olarak Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere (KOBİ) ilişkin ayrıca değerlendirilme yapılması istenmekte bu anlamda KOBİ'ler lehine pozitif ayrımcılık yapılmaktadır.

Alternatif Çözüm Yollarının Karşılaştırılması: Bu bölümde yapılan etki değerlendirmesi sonuçlarına göre, mevcut politika, stratejileri ile bu konudaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, avantajları ve dezavantajlar ortaya konulmakta ve faydalı olacağı değerlendiriliyor ise alternatiflerin tercih sıralaması yapılmaktadır. Söz konusu rehberde örnek alternatifli karşılaştırma rapor formatı sunulmuştur (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Danışma ve Katılım: Bu başlık, mevzuat önerisine ilişkin hazırlanan DEA'nın niteliğini arttıran en önemli unsurlardan birisidir ve tüm değerlendirme çalışmalarının temel noktalarından birisini oluşturmaktadır. Etkin bir şekilde ve başarılı bir iletişim ile yürütülen danışma ve katılım süreci ile değişiklik sürecine ilişkin doğru bilginin alınması yanı sıra katılımcılığın sağlanması ile ilgili tarafların da desteği alınmış olmaktadır. Başarılı yönetimin temelinde Hazırlık sürecinde iken ilgili tarafların sistemin parçası olması oldukça önemlidir. 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 imkan sağladığı için gönüllü uyuma katkı sağlar. Ayrıca, önerilen düzenlemenin etkilerinin değerlendirilmesinde danışma, tahminlerin daha gerçekçi olmasını sağlar (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Uygulama, izleme ve değerlendirme: Bu bölümde seçilmiş olan çözüm önerisi ile ilgili olarak uygulama metodunun açıklanması gerekmektedir. Sonraki aşama düzenlemenin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bu gözden geçirmede dikkat edilecek hususlar aşağıdaki sorulara cevap verecek şekilde hazırlanmalıdır ve daima konunun tarafları ile işbirliği halinde gerçekleştirilmelidir. Düzenlemenin

yürürlüğe konulmasına neden olan sorun halâ 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? Bugüne kadarki tecrübe, problem çözümünün etkinleştirilmesini gerektiriyor mu? (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Düzenleyici Etki Analizi Raporu: Yukardaki süreçlerin başarıyla tamamlanması ile DEA raporu oluşacaktır. 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 (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

2.3 24/2/2022 Tarih ve 31760 Sayılı Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Kapsamında DEA

İlgili yönetmeliğin 1. Maddesinde Yönetmeliğin amacının mevzuat taslaklarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslarını belirlemek olduğu, Yönetmelik kapsamında Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarının bulunduğu, Milletvekilleri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun tekliflerinin bu Yönetmeliğin kapsamı dışında tutulduğu belirtilmektedir (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022). 3. Maddenin c bendinde ise "Düzenleyici etki analizi: Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme" olarak tanımlanmaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

İlgili Yönetmeliğin 26. Maddesinde Düzenleyici Etki Analizine yer verilmekte olup 26. Maddenin 4. bendi DEA'nın çerçevesini aşağıdaki gibi çizmektedir.

(1) Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için bu madde gereğince belirlenecek usul ve esaslar kapsamında düzenleyici etki analizi hazırlanır. Düzenleyici etki analizi taslakları ilgili bakanlık veya kamu kurum ve ku-

ruluşu tarafından hazırlanarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından düzenleyici etki analizi taslağına nihai hâli verilip ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında görüşülecek olan kanun teklifleriyle ilgili düzenleyici etki analizi hazırlanmasının komisyon başkanlıklarınca istenilmesi hâlinde, düzenleyici etki analizi Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanır.

(3) Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından veya Strateji ve Bütçe Başkanlığından düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(4) Düzenleyici etki analizinin hangi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacağı, düzenleyici etki analizinde yer alacak hususlar, düzenleyici etki analizinin hazırlanmasına dair ilkeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Strateji ve Bütçe Başkanlığına hazırlanarak Cumhurbaşkanınca belirlenir (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

2.4 04.06.2022 tarihli ve 31856 sayılı Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Kapsamında DEA

İlgili usul ve esasların amacı 1. Maddede şu şekilde açıklanmaktadır, "Düzenleyici etki analizinin hangi kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacağını, düzenleyici etki analizi yapılırken uyulması gereken temel ilkeleri, kuralları ve analiz raporunda yer alması gereken hususları belirlemektir." Kapsam ile ilgili olarak "Bu Usul ve Esaslar kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacak düzenleyici etki analizlerini kapsar." denilmektedir. (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). 4. Maddenin, tanımlarda düzenleyici etki analizinin Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere yapılan ön değerlendirmeyi kapsadığı görülmektedir (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). İlgili mevzuatın 2. Bölümünde DEA yapılacak düzenlemeler ile analize dair ilke ve esaslar yer almaktadır. Burada dikkati çeken mevzuatın öncek mevzuatta olduğu gibi kısmi DEA ve DEA diye ayırmaksızın bütçe yükü yüz milyon Türk lirasının altında kalan düzenlemeler için yapılacak düzenleyici etki analizi; a) Mevcut durum analizi ve sorunların tespiti, b) Temel

amaç ve hedeflerin belirlenmesi, c) 13'üncü maddede sayılan analiz yöntemlerinden biri kullanılarak en uygun seçeneğin tespiti ve ç) Raporlama aşamalarından oluşur, denilmektedir (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). Daha önceki mevzuatta uygulamanın etkisi üzerinden rakam belirlenirken burada bütçeye olan yükü üzerinden rakam verilmektedir.

Bütçe yükü 100 Milyon TL üzerinde olan uygulamalar için ise Düzenleyici etki analizinin aşamaları 7. Maddede belirlenmiştir.

“MADDE 7- (1) Düzenleyici etki analizi;

- a) Mevcut durum analizi ve sorunların tespiti,
- b) Paydaşların tespiti ve istişare sürecinin belirlenmesi,
- c) Temel amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- ç) Seçeneklerin tespiti,
- d) Seçeneklerin analizi, karşılaştırılması ve bir seçeneğin önerilmesi,
- e) Uygulama planı geliştirilmesi,
- f) Uygulamaya ilişkin izleme ve değerlendirme planının oluşturulması,
- g) Raporlama, aşamalarından oluşur.” ((Düzenleyici Etki Analizi, 2022).

Başlıklar incelendiğinde 2007/6 Sayılı Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Konulu Genelge Eki Olarak verilen DEA Rehberine sadık kalındığı görülmektedir. Bununla birlikte bazı temel farklar bulunmaktadır. Örneğin 11. maddede seçeneklerin tespitinde daha önceden en az üç alternatif istenirken bu düzenleme ile alternatif sayısı en az iki olarak belirlenmiş ve mevcut durumun devamı seçeneğinin analizi kaldırılmıştır. 13. madde analizde kullanılacak yöntemleri tarif etmektedir. Düzenleyici etki analizi yapılırken fayda-maliyet analizi yönteminin kullanılması esas olarak belirlenmekte, düzenlemenin net bugünkü değerinin hesaplanması için formül verilmektedir. İlgili mevzuatın ekinde ise DEA'ya ilişkin Rapor Formatı yer almaktadır (Tablo 5)

Tablo 5: 04.06.2022 tarihli Mevzuat Kapsamında DEA Raporu Başlıkları

1	Düzenleyici Etki Analizini Yürüten Kurum
2	Yapılması Düşünülen Düzenlemenin Adı
3	Kısaltmalar Listesi
4	Sözlük
5	Yönetici Özeti
6	Düzenleyici Etki Analizinin Nasıl Yürütüldüğüne İlişkin Süreç Bilgisi ve Zaman Çizelgesi
7	Analiz Yürütülürken Karşılaşılan Zorluklar ve Engeller
8	Sektöre Veya Alana İlişkin Mevcut Durum Analizi
9	Sorunlar
10	Temel Amaç ve Hedefler
11	Seçenekler
12	Her Seçeneğin Etki Analizi Sonuçları
13	Tercih Edilen Seçenek
14	Uygulama Planı
15	İzleme ve Değerlendirme
16	Sonuç
17	Üst Yönetici Güvence Beyanı
18	Ekler (İstişare Sürecine İlişkin Bilgiler, Tablolar ve Şekiller, Veriler, Göstergeler, İstatistikler Vb.)

Kaynak: (Düzenleyici Etki Analizi, 2022)

3 SONUÇ

DEA'ya ilişkin mevzuat çalışmaları değerlendirildiğinde Türkiye'nin OECD çalışmalarında gönüllü olması, Bakanlıkların AB ile uyum kapsamındaki DEA çalışmaları ve sürekli güncellenen mevzuat Türkiye'de DEA sürecinin etkinleştirilmesinin istendiği şeklinde yorumlanmaktadır. DEA sadece genel ifadelerle bırakılmamış hazırlanan rehberlerle belirli bir standardın sağlanması amaçlanmıştır.

2022 yılıdaki son mevzuatta DEA yapılıma zorunluluğu, bütçeye etkisi 100 Milyon TL'nin üzerindeki mevzuat çalışmaları için zorunlu tutulmuştur. Kamu otoritelerinin uygulamalarına bakıldığında bir çok mevzuatın bütçeye hiç etkisi olmamakla birlikte sosyo-ekonomik etkilerinin 100 Milyon TL'nin çok üzerin-

de olabildiği görülmektedir. Dolayısıyla DEA çalışmalarının bütçeye etkisi değil topluma etkisi bir limitin üzerinde olan mevzuat şeklinde değiştirilmesinin etkin bir sosyal devlet için önemli olacağı değerlendirilmektedir. Önceki mevzuatta en az üç alternatifin değerlendirilmesi istenirken bu düzenleme ile alternatif sayısı en az iki olarak indirilmiştir ve mevcut durumun devamı seçeneğinin analizi kaldırılmıştır. Mevcut durumun devamı seçeneği analizinin devamı, alternatiflerin aynı parametrelerle karşılaştırılmasına imkan sağlayacak mevcut haliyle devam edilmesinin karşılaştırılabilmesini sağlayacaktır.

TBMM tarafından sunulan tekliflerde DEA zorunluluğunun bulunmaması DEA'nın uygulanmasında engel teşkil etmektedir. Kamu kurumları tarafından aylarca sürececek bir DEA çalışması yerine değişikliğin TBMM üzerinden yapılması daha hızlı ve kolay olacağı için tercih edilebilmekte ve DEA önemini yitirmektedir. TBMM üzerinden sunulacak tekliflerde de DEA istisnasına bazı şartlar getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Mevzuat gereği milletvekillerinin sunacağı kanun tekliflerinde DEA zorunluluğu bulunmamakta fakat DEA yapılmasını ilgili kurumdan isteyebilme yetkisi bulunmaktadır. Milletvekillerinin DEA yapılmasını isteme hakları ve önemi konusunda farkındalıklarının artırılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. DEA olmaksızın çıkarılan mevzuatlar çok özel durumlarda istisna olmalıdır.

AB projeleri kapsamında Kamu kurumları için yapılan DEA'larda olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen analiz raporlarının şeffaf bir şekilde toplumla paylaşılması oldukça önemlidir. AB projeleri kapsamındaki hazırlıklar dışında hangi kurumların DEA analizleri yaptıkları görülmemektedir. Kamu raporlarında ve web sitelerinde yürütülen DEA çalışmalarına ulaşılabilmesi DEA'yı zorunlu kılan yükümlülüklerle rağmen uygulamadaki aksaklıkları göstermektedir. Etkin bir iletişim ve yönetimden söz edebilmek için DEA'lar hazırlanıyorsa bile DEA'nın doğası gereği şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılıyor olması gereklidir.

AB projeleri kapsamında Kamu kurum ve kuruluşları için gerçekleştirilen ve açık erişim olarak internette paylaşılan DEA'ların yurtdışı firmalar tarafından gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir. Türkiye'deki işletmeler, üniversite ve STK'ların söz konusu DEA çalışmalarını objektif ve başarılı bir şekilde yapabilecekleri değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak DEA kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılabilmesi yanında toplumsal katılımı şeffaflık ilkesiyle sağlayarak mevzuata oluşturmanın en önemli dayanaklarından birisidir. Etkin bir iletişim stratejisi ve danışma süreci ile hazırlanacak DEA'lar uygulamadaki sorunları da en aza indirecek arabulucu ilgili kurum ve kuruluşların (Ombudsman, Yargı, İlgili Bakanlık vb) iş yükünü azaltacaktır.

KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu. (2022). Evaluation. Erişim Adresi: https://single-market-economy.ec.europa.eu/about-us/chief-economist-team/evaluation_en (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Baskıcı, F., G. (2007), Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Bayramoğlu, S. (2006). Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı. **Memleket, Siyaset ve Yönetim**, 1 (2).
- ÇevreŞehircilikBakanlığı. (2013). Düzenleyici Etki Analizi. Erişim Adresi: https://webdosya.csb.gov.tr/db/kstk/haberler/dea_sunumlar-20180315135944.pdf (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Degtereva, V. (2018). Ex ante and ex post regulatory impact assessment in Russia: framework and practice. . 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017 - Vision 2020: Sustainable Economic development, Innovation Management, and Global Growth 2017. Madrid.
- Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Genelgesi (2007, 3 Nisan), Resmi Gazete (Sayı: 26482) Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararı (2022, 4 Haziran) Resmi Gazete (Sayı: 31856) Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.5681.pdf> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- ENRD (2022). Kırsal Kalkınmada Avrupa Ağı. Erişim Adresi: https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_en (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Kaymak, H (2004). Düzenleyici Etki Analizi. **Maliye Dergisi**, 8 (3), 107-131.
- Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011). Demokrasi Ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 11 (22), 403-418.

- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006, 17 Şubat). Resmi Gazete (Sayı: 26083) Erişim Adresi: [https://www.mevzuat.gov.tr /MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf](https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2016, 19 Mart), Resmi Gazete (Sayı: 29658) Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160319.htm>(Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2022, 24 Şubat), Resmi Gazete (Sayı: 31760) Erişim Adresi: [https://www.resmigazete.gov.tr/ fihrist?tarih=2022-02-24](https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist? tarih=2022-02-24) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Nacak, O. (2016). Politika Yapım Sürecinde Kullanılan Yeni Bir Yöntem: Düzenleyici Etki Analizi. *Sakarya İktisat Dergisi*, 5(4), 1-19.
- OECD. (2020). "Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands", Paris: OECD.
- OECD. (2013). Glossary. from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7097> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD, Paris.
- OECD. (2009). Regulatory Impact Analysis A Tool for Policy Coherence. OECD. Paris: OECD.
- OECD. (1997). Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD. (2020). Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy,. Paris.
- Oskay. (1992). İletişimin Abc'si. Simavi Yayınları, İstanbul.
- Önder, M. (2017). Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları. **Türk İdare Dergisi** (485), 771 - 810.
- Pasquier. (2012). Retrieved from Pasquier, M. (2012). "Government Communication," in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], www.dictionnaire.enap.ca (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- SBB. (2022). Faaliyet Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/faaliyet-raporlari/>(Erişim Tarihi: 16.08.2022)

- TDK. (2022, 07 15). Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>: <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Timurçin, D., ve Genç, K. (2014). “Değerlendirme Kavramı Ve Kobi'lere Yönelik Devlet Desteklerinin Değerlendirilmesinin Önemi. **Journal of Economic Policy Researches** , 1 (2), 31-84.
- Yamaç, N. (2008). İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar. **Yasama Dergisi**,9.