



tepav

türkiye ekonomisi politikaları araştırma vakfı

Düzenleyici Etki Analizi Rehberi

Düzenleyici Etki Analizi

Sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan kurallar, kamusal politikalar ve uygulamaların bütünü olan düzenlemelerin amacının ve hedeflenen sonuçlarının açıkça ortaya konması gerekmektedir. Planlanan amaca ulaşmak (etkililik) ve bu amacı en az maliyet ile gerçekleştirebilmek (etkinlik) daha iyi düzenleme sürecinin temel taşlarıdır.

Düzenleyici Etki Analizi (DEA), önerilen düzenlemelerin/politikaların muhtemel olumlu ve olumsuz etkilerinin ve bu etkilerin toplumun değişik kesimleri arasındaki dağılımının sistematik olarak değerlendirilebilmesi için bir çerçeve sunarak, karar alma sürecinin niteliğini arttırmak amacıyla güder. ***Dolayısıyla DEA, bir karar alma aracı değil, karar alma sürecinin niteliğini ve etkinliğini arttırıcı bir araç olarak değerlendirilmelidir.***

DEA kamu kurumlarının başarılı politikalar geliştirmesi ve daha iyi düzenlemeler yapabilmesi için kilit bir araçtır. Düzenleyici müdahalede ekonomik, sosyal ve çevresel alanlarda ***daha iyi sonuçlara*** ve karar almada ***daha iyi süreçlere*** katkıda bulunabilir. Dolayısıyla, DEA ile kamunun düzenleyici karar mekanizmalarının (yasalar/yönetmelikler vb.) niteliğini artırılması ve yapılan düzenlemelerin daha iyi yönetim ilkeleri olan ***hesap verilebilirlik***, ***şeffaflık*** ve ***tutarlılık*** ile örtüşmesi sağlanabilir. DEA,

- politika önerilerinin fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesini ve bu değerlendirmelere müzakere yoluyla bütün paydaşların katılmasını, böylelikle de devletin karar alma mekanizmasının ***şeffaflaştırılmasını*** sağlar.
- politika önerilerinin değerlendirilmesinde kullanılan bilgi ve yöntemlerin raporlanması ve söz konusu politika değişikliğinin toplum üzerindeki muhtemel etkilerinin hesaplanarak ortaya konulması devletin ***hesap verilebilirliğine*** katkıda bulunur.
- düzenleme ortamının, hem karar alıcılar hem de düzenlemelerden etkilenen toplum kesimleri açısından iyileştirilmesini ve daha ***tutarlı*** bir hale getirilmesini sağlar.



Düzenleme sürecinin sağlıklı işleyebilmesi açısından düzenleyicilerin **bağımsız olması ve sorumlu oldukları mercilerin açıkça belirlenmesi** gereklidir. Bu noktada düzenleyicilerin ne ölçüde bağımsız olmaları gerektiği ve bağımsızlıklarını nasıl koruyabilecekleri konuları önem kazanmaktadır. Ancak, kamunun organizasyon yapısındaki ve düzenleyici kurumlardaki farklılıklardan dolayı bütün ülkeler ve kurumlar için tek bir ideal çerçeve bulunmamaktadır, dolayısıyla uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Kamunun alacağı tedbirlerin etki alanının genişliği göz önüne alındığında karar alma sürecinde DEA'nın uygulanması hayati bir önem taşımaktadır. Ancak, DEA'nın uygulama alanı kamunun karar alma süreciyle sınırlı kalmamakta, **özel sektör** tarafından da **strateji belirlemede** etkin bir şekilde kullanılmaktadır.

I. Düzenleyici Etki Analizinin İlkeleri

DEA ile amaçlanan, politika önerilerinin hedeflerinin, uygulamada karşılaşılabilecek olası risklerin, bu hedefe ulaşmada izlenebilecek alternatif tedbirlerin, uygulama sonucunda ortaya çıkacak muhtemel etkilerin tek bir çerçevede ortaya konmasıdır. Bu açıdan **DEA, alınmış kararları meşurlaştırma aracı değil, doğru kararı belirleme aracı olarak politika yapım sürecine dahil edilmelidir.**

DEA sürecinde yapılacak tüm çalışmaların **objektif ve siyasi etkiden bağımsız** olması, yapılacak olan analizlerin belli bir çıkar grubuna hizmet etmemesi bakımından dikkat edilmesi gereken konulardan biridir. DEA sürecinin tarafsız bir bakış açısıyla, bütün çıkar gruplarının görüşlerini yansıttak şekilde tasarlanması **paydaşların bu sürece en başından itibaren dahil edilmesi**yle mümkün olur. Böylelikle, sorunun en doğru şekilde tanımlanmasına ve alternatif politikalarının etkilerinin değerlendirilmesine olanak sağlanır. **Bu nedenle DEA, düzenleme sürecinin hemen başında, henüz taslak hazırlanmadan önce başlatılmalıdır.**

Bir düzenleme, tüketiciler, yatırımcılar, hükümet ve tedarikçiler gibi pek çok paydaş içerir. Bu paydaşlar çatışan çıkarlara sahip olabileceğinden,

düzenleme her bir paydaş üzerinde farklı etkilere yol açabilir. Bu nedenle, **düzenleme farklı amaçları olan paydaşların ortak çıkarlarını kollayan bir dengelemeyi gerektirmektedir.** Çelişen bu istekler arasında karar verirken kamu taraflar arasında dengeleyici bir rol üstlenmeli ve tüm kesimleri gözeterek toplumun faydasını maksimize etmelidir. Ayrıca, paydaşlar arasında **müzakere** ile düzenlemeye uyum kolaylaştırılmalıdır.

Düzenlemelerin ülkelere ve durumlara özel tasarlanmasına benzer bir şekilde, DEA'nın her duruma uyacak tek bir şablonu bulunmamaktadır. Bu nedenle, DEA söz konusu ülkenin/durumun ihtiyaç ve koşullarını karşılayan, **duruma özgü bir yaklaşım** gerektirmektedir.

II. Düzenleyici Etki Analizinin Metodolojisi

DEA metodolojisi aşağıdaki adımlarda özetlenebilir (Avrupa Komisyonu, EC, 2005) :

1. Düzenlemeye ilişkin **sorunun tanımlanması** (düzenlemenin amacı nedir?):

Hedeflerin ve hedeflere uygun politika araçlarının belirlenebilmesi için sorunun net bir şekilde, genel ifadelerden kaçınılarak, tanımlanması gerekmektedir.

a. Sorunun boyutu ve kapsamı:

Sorun tanımlanırken problemin ana unsurları belirlenmelidir, kavram kargaşaları mümkün olduğunca azaltılmalı ve problemin boyutu sayısal veriler yardımıyla açıklanmaya çalışılmalıdır.

b. İlgili tarafların ve etkilenen kitlelerin tanımlanması:

Tüm paydaşların ve etkilenecek nüfusun kapsamı belirlenmelidir.

c. Nedenlerin belirlenmesi:

Politika analizine konu olan sorununun sebepleri ve bu sebeplerin kendi içlerindeki direk ve dolaylı etkileşimleri ortaya konulmalıdır. Ancak bu şekilde problemin temeline inmek mümkün olabilir.



2. Hedeflerin tanımlanması:

Bir politika önerisinin hedefleri, çözülmek istenen probleme ve bu problemin temel sebeplerine uygun olarak belirlenmelidir. Hedefler belirlenirken aşağıdaki kriterlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

a. Kesin:

Farklı yorumlamalara neden olmayan, net bir şekilde tanımlanmış tanımlanmış, somut hedefler konulmalıdır.

b. Ölçülebilir:

Hedefler, politika değişiklikleri sonucunda ortaya çıkabilecek durumları ölçülebilir bir şekilde tanımlanmalıdır. Böylelikle hedefe ulaşmadaki başarı düzeyinin ölçülebilmesine imkân sağlanmış olacaktır.

c. Benimsenmiş:

Hedefler, onları gerçekleştirmekle sorumlu olanlar tarafından benzer şekilde anlaşılmalı, yorumlanmalı ve benimsenmelidir.

d. Gerçekçi:

Belirlenecek hedefler, probleme çözüm getirebilmesi açısından iddialı olmalıdır. Ancak iddialı hedefler aynı zamanda da bu hedefleri gerçekleştirmede rol oynayacak kişiler tarafından anlamlı bulunmalı, gerçeklikten uzaklaşmamalıdır.

e. Zamana bağlı:

Hedeflerin belirli bir tarihe veya zaman periyoduna bağlı olması sorunun çözümünde kararlılık gösterilmesi ve sürecin denetlenmesi açısından önem taşımaktadır.

3. Politika seçeneklerinin tanımlanması:

Belirlenen hedeflere ulaşmak için izlenecek yol tek bir politika aracıyla şekillendirilmemeli, farklı politika alternatifleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu alternatifler oluşturulurken soruna mümkün olduğunca geniş bir bakış açısıyla yaklaşılmalı ve “hiçbir şey yapmama”nın da bir alternatif olabileceği akıldan çıkarılmamalıdır.

4. **Muhtemel ekonomik, toplumsal ve çevresel etkilerinin belirlenmesi:**

Politika alternatiflerinin karşılaştırılabilmesi için muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin ve alternatiflerin birbirleriyle etkileşimlerinin ortaya konması gerekmektedir.

- a Bu etkilerin **neler olduğunun ve nasıl meydana geldiklerinin** açıklığa kavuşturulması:
Etkiler belirlenirken nedenler ve sonuçlar arasındaki ilişki net bir şekilde açıklanmalıdır. Aynı zamanda politika önermelerinin belirlenen hedeflere ulaşmada ne kadar etkin olacağı da değerlendirilmesi gereken başka bir konudur.
- b **Kimin ne şekilde etkilendiğinin** tanımlanması:
Politika alternatiflerinin farklı toplum kesimleri üzerindeki etkilerinin hesaplanması DEA'nın kritik noktalarından biridir. Bu aşamada düzenlemenin farklı sosyal ve ekonomik kesimler üzerindeki farklı etkilerinin ortaya konulmasının yanı sıra **mevcut gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin** de incelenmesi gerekmektedir. Ayrıca sorunun yapısına bağlı olarak **bölgesel farklılıklar, etnik ayrımcılık ve cinsiyet ayrımcılığı üzerindeki etkiler** de incelenebilir.¹ Aşağıdaki teknikler yoluyla, düzenlemeden etkilenecek kesimler tespit edilebilir:
 - i. Paydaş analizi
 - ii. Mevcut kaynak ve istatistiklerin kullanılması
 - iii. Mülakat ve anket gibi tekniklerden yararlanılması
- c Mümkün olan durumlarda, **etkilerin nicel, nitel ve parasal anlamda değerlendirilmesi:**
Politika alternatiflerinin paydaşlara olan hem olumlu, hem olumsuz etkilerinin ortak ölçekte (tercihen parasal) ifade edilmesi alternatiflerin karşılaştırılabilmesi açısından kolaylık sağlayacaktır.

¹ Politika alternatiflerinin muhtemel ekonomik/mali, toplumsal ve çevresel etkileri ile ilgili temel sorular Avrupa Komisyonu'nun "Etki Analizi Yönergeleri (Impact Assessment Guidelines)" belgesinin 1. tablosunda detaylı bir şekilde listelenmiştir.



- d. Politika seçimlerinde **risk ve belirsizliklerin dikkate alınması**: Alternatif politikaların uygulanması aşamasında karşılaşılabilecek risklerin, belirsizliklerin ve engellerin belirtilmesi karar alıcıya yol gösterici olması açısından önemlidir.

5. Seçeneklerin karşılaştırılması:

Yukarıda belirtilen yöntemlerle etkileri ortak bir paydada toplanan politika seçenekleri karşılaştırılmalıdır. Ancak bu aşamada karar alınmaz, karar alma aşaması politika yapıcılara bırakılır.

6. İzleme ve değerlendirme:

Yapılan düzenlemenin belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaştığının, uygulama aşamasında ne gibi sorunlarla karşılaşıldığının izlenmesi ve değerlendirilmesi iyi bir düzenleme sürecinin tamamlayıcı unsurlarındandır. Bu süreçte bir izleme/değerlendirme planının hazırlanması ve düzenleme ile amaçlanan temel hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının tespiti için ana göstergelerinin tanımlanması gerekmektedir.

DEA sürecinin tamamlanması aşamasında analizi yapan uzmanın etki analizin içeriğini kontrol edebilmesi için dikkate alınması ve DEA çerçevesinde değerlendirilmesi gereken birkaç temel soru Tablo 1’de özetlenmektedir.

Tablo 1: Düzenleyici Karar Alma OECD Referans Kontrol Listesi ve Referans Notu

- Problem doğru tanımlanmış mıdır?
- Karar alıcının müdahalesi gerekli midir?
- Bu düzenleme mevcut alternatifler arasında, hedefe yönelik en uygun araç mıdır?
- Bu düzenlemenin yasal dayanakları var mıdır?
- Bu düzenleme devletin hangi organları tarafından yürütülmelidir?
- Düzenlemenin faydaları maliyetlerini karşılamakta mıdır?
- Düzenlemenin etkilerinin toplum kesimleri arasındaki dağılımı açıkça belirtilmiş midir?
- Düzenleme açık, tutarlı, kapsamlı ve taraflar tarafından anlaşılabilir midir?
- İlgili tüm paydaşlar düzenleme sürecine dahil edilmiş midir?
- Düzenleme hangi mekanizmalarla uygulamaya konulacaktır?

III. Düzenleyici Etki Analizinde Müzakere Mekanizması

İlgili tüm paydaşların etki analizi sürecine en başından itibaren dahil edilmesi, **sürecin şeffaflığının artırılmasında** önemli bir rol oynar. Müzakere mekanizması **öğrenme sürecini** geliştirerek, **sorunun daha iyi anlaşılmasına**, düzenlemenin tüm kesimler tarafından **benimsenmesine** olanak verir. Böylelikle, uygulama aşamasına daha yumuşak bir geçiş sağlanır. **Düzenlemenin tüm kesimlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, sonuçlarının öngörülebilmesi ve kalitesinin artırılabilmesi ancak müzakere süreci ile mümkündür.**

Müzakere süreci politika yapıcılarda, DEA'nın **en üst siyasi düzeyde** kullanma istekliliğini artırarak DEA'yı düzenleme sürecinin ayrılmaz bir parçası haline getirebilir. Bu anlamda, **sistemik kamusal müzakere süreçleri** oluşturmak yüksek önem arz etmektedir. Bu tür müzakere mekanizmaları ülkenin ve problemin yapısına göre farklılık göstermektedir. Müzakere mekanizmasının önündeki en önemli engel **müzakerenin zaman gereksinimi** nedeniyle yasama ve düzenleme sürecini yavaşlatmasıdır. Bu nedenle, karar alıcıların müzakere sürecini DEA'nın dışında bırakarak süreci kısaltma eğilimine girme tehlikeleri ortaya çıkabilir. Ancak bu tür bir yaklaşım, etki analizi sürecinin iyileştirilmesinde olumsuz rol oynayacaktır. Müzakere mekanizmasının amaçları ve bu mekanizmanın aşamaları Tablo 2'de listelenmektedir.

Tablo 2: Müzakere Mekanizması

Amaç

- Şeffaflığı artırmak
- Herkes tarafından kabul edilebilir ve uygulanabilir düzenlemeler yapmak

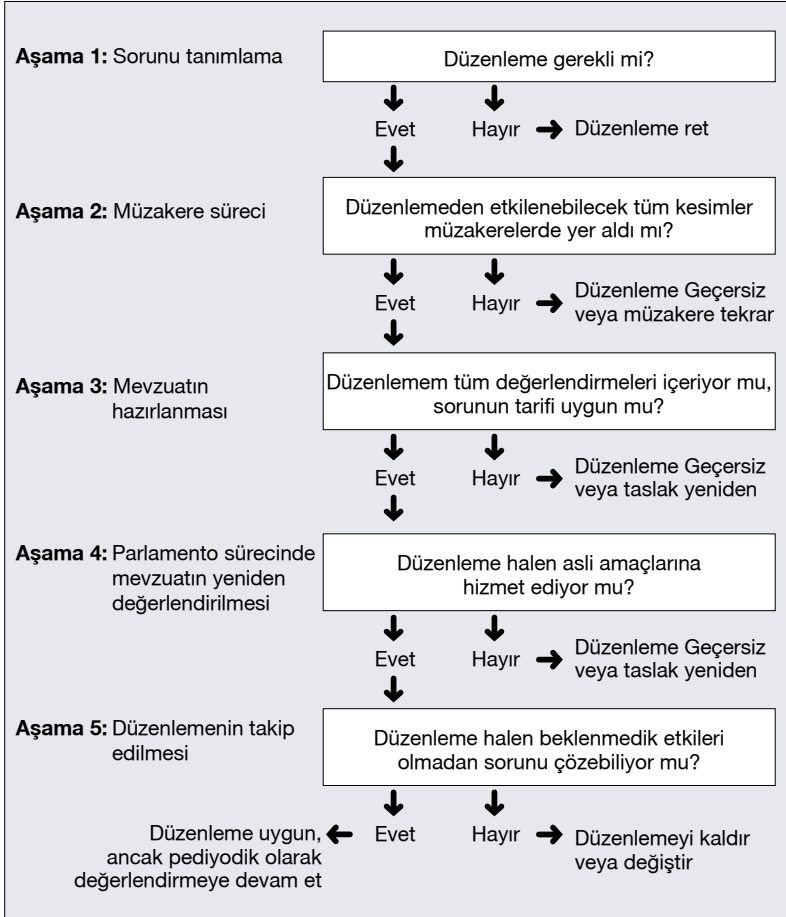
Müzakere planı

- tüm süreç boyunca devam eden müzakereler
- ilgili hedef grupların belirlenmesi
- uygun müzakere aracının belirlenmesi
- müzakere zamanlamasının planlanması
- müzakere tutanağının hazırlanması

Etki analizi süreçleri

1. Sorunu tanımlama
2. Amaçları belirle
3. Alternatifleri belirle
4. Alternatiflerin etkilerini belirle
5. Etkileri karşılaştıır
6. Düzenlemenin etkilerin itakip et ve değerlendir

Kaynak: EC, 2005

**Şekil 1: DEA Süreci**

DEA sürecinin farklı aşamalarında sorulması gereken soruları ve bu sorulara verilecek muhtemel cevaplar neticesinde alınacak kararları Şekil 1'deki gibi şematik bir şekilde özetlemek mümkündür.

IV. Düzenleyici Etki Analizi: Tehdit mi Fırsat mı?

Politika tasarım sürecine önemli katkılarda bulunan etki analizi yöntemi bazı yükleri de beraberinde getirmektedir. Sürecin tehdit ve fırsat olarak değerlendirilebilecek özellikleri Tablo 3'te özetlenmektedir.

Tablo 3: DEA Tehdit ve Fırsatları

Tehdit olarak DEA

- İş yükü artışı
- Sorumluluk değişiklikleri
- Yeni becerilere ihtiyaç
- Karar alma sürecinin şeffaflığı

Fırsat olarak DEA

- Daha iyi düzenleme rekabet edebilirlik için esastır
- Daha bilinçli politika yapımı, ani değişimin muhtemel olumsuz toplumsal ve çevresel etkilerini önlemek için gereklidir
- Kanunların bakanlar kurulu ve meclisten daha kolay geçirilmesi sağlanır
- Bütün idari yapının reforme edilmesi ve güçlendirilmesi için bir katalizördür
- Bireylerin daha etkin politika yapıcılar olmak üzere geliştirilmesine olanak sağlar

Kaynak: Kirkpatrick, 2007

V. Seçeneklerin Karşılaştırılması için Kullanılacak Araçlar

Belirlenen hedeflere ulaşmak için tasarlanan politika alternatiflerinin etkilerini karşılaştırmada kullanılacak yöntemler aşağıda sıralanmıştır. Uygulanacak yöntemler sorunun yapısına göre farklılık göstermektedir.

Fayda-Maliyet Analizi:

Her seçeneğin fayda ve maliyetlerini, tercihen parasal anlamda, karşılaştırır.

- Olumlu, olumsuz tüm ölçülebilir etkileri dikkate alır
- Zamana yayılmış fayda ve maliyetler hesaplanabilir
- Nitel fayda ve maliyetlerin etkilerini hesaba katamayabilir
- Sosyal iskonto oranının tespitini gerektirir
- Fayda ve maliyetlerin toplumun katmanları arasındaki dağılımını gözardı edebilir

**Maliyet Etkinliđi:**

Her tedbir için birim etkinlik başına maliyeti ölçer

- Faydaların parasal olarak değerdendirilmesinin mümkün olmadığı durumlarda fayda-maliyet analizine bir alternatif oluşturur
- Benzer sonuçlar veren (fayda sağlayan) alternatiflerin karşılaştırılmasında daha etkindir
- Optimal fayda seçimi konusunda çözüm sağlamaz
- Dolaylı etkileri göz ardı ederek tek bir fayda tipi üzerinde yoğunlaşır
- Topluma sağlanacak net faydayı hesaplamaz

Çok-Kıstaslı Analiz:

Niceliksel, niteliksel ve parasal değerdelerin bir karışımı olarak ifade edilen fayda ve maliyetleri karşılaştırır. Farklı teknikler kullanarak alınan kararların olumlu ve olumsuz etkilerini tek bir çerçeve içinde birleştirir

- Birden fazla ve birbiriyle çelişebilen hedeflerin olduğu durumlarda kullanılır
- Alternatifleri, belirlenen kriterler vasıtasıyla karşılaştırır
- Politika alternatiflerini karşılaştırırken;
 - Çok boyutluluđu dikkate alır
 - Nicel, nitel ve parasal verileri aynı çerçeve içerisinde değerdendirir
 - Tercihleri (trade-off) belirtir
 - Çok kıstaslı bazı teknikler, fayda ve maliyetlerin toplumsal dağılımını içerebilir
 - Öznel olma riski taşır
 - Net fayda her zaman belirlenemeyebilir

Risk Analizi:

Politika etkilerinin sadece bir yönüne odaklanır - azaltılacak riskler. Amaç, karar alıcılara yapılacak düzenlemelerin oluşabilecek riskleri azaltma olasılıkları konusunda veri sunmaktır.

- Riskler ve düzenlemelerin risklere olası etkileri uzmanlar tarafından belirlenir ve hesaplanır
- Maliyet analizini içermez, ayrıca maliyet analizi gerektirir

Duyarlılık Analizi:

Analizde kullanılan çeşitli parametrelerde oluşabilecek değışikliklerin, analizin sonuçlarını ne şekilde değıştireceğini inceler. Tüm yöntemler için, özellikle belirsizlik ortamında gereklidir.



tepav

tepav

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Söğütözü Cad. No:43 TOBB-ETÜ Yerleşkesi 2. Kısım

06560 Söğütözü - Ankara

Tlf: +90 312 292 5500 • Fks: +90 312 292 5555

tepav@tepav.org.tr

www.tepav.org.tr

Proje Ortaklarımız



BÖLGESEL ÇEVRE MERKEZİ
REC Türkiye



GAYA

M-S-M



Lithuanian
Free
Market
Institute

***“AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Etki Analizi Kapasitesini Güçlendirerek,
Çevre Başlığında Uygulama ve Farkındalık Yaratma Projesi” AB’nin mali
desteği ile yürütülmüştür. Proje kapsamında hazırlanan bu rehber TEPAV’ın görüş ve
önerilerini içermekte olup, hiçbir şekilde AB’nin görüşlerini yansıtmamaktadır.***