



türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi (DEA) Uygulamaları Neden İstenen Düzeyde Değil?

Dr. Sibel Güven

Ankara, Ocak 2011

DEA'nın Türkiye'de Tarihsel Gelişimi

- DEA 17 Şubat 2006'da yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile yasal zorunluluk haline gelmiştir
 - Muhtemel etkisi 10 milyon TL'nin üzerinde olan bütün kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının DEA kullanılarak hazırlanması öngörülmektedir
 - Başbakanlık, etkisi 10 milyon TL'nin altında kalan düzenlemeler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir

Türkiye’de Düzenleyici Etki Analizi (DEA) Uygulamaları Neden İstenen Düzeyde Değil?

- Hazırlanan yönetmelik başarılı DEA uygulamaları için yeterli mi?
 - Amaç
 - Yöntem
 - Yaptırım
- Farkındalık yaratıldı mı?
- Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?
- DEA Kapasitesi yeterli mi?

- Yönetmelik amaca uygun mu?

Yönetmelik amaca uygun mu?

■ Türkiye’nin Dönüşümü ve AB üyeliği

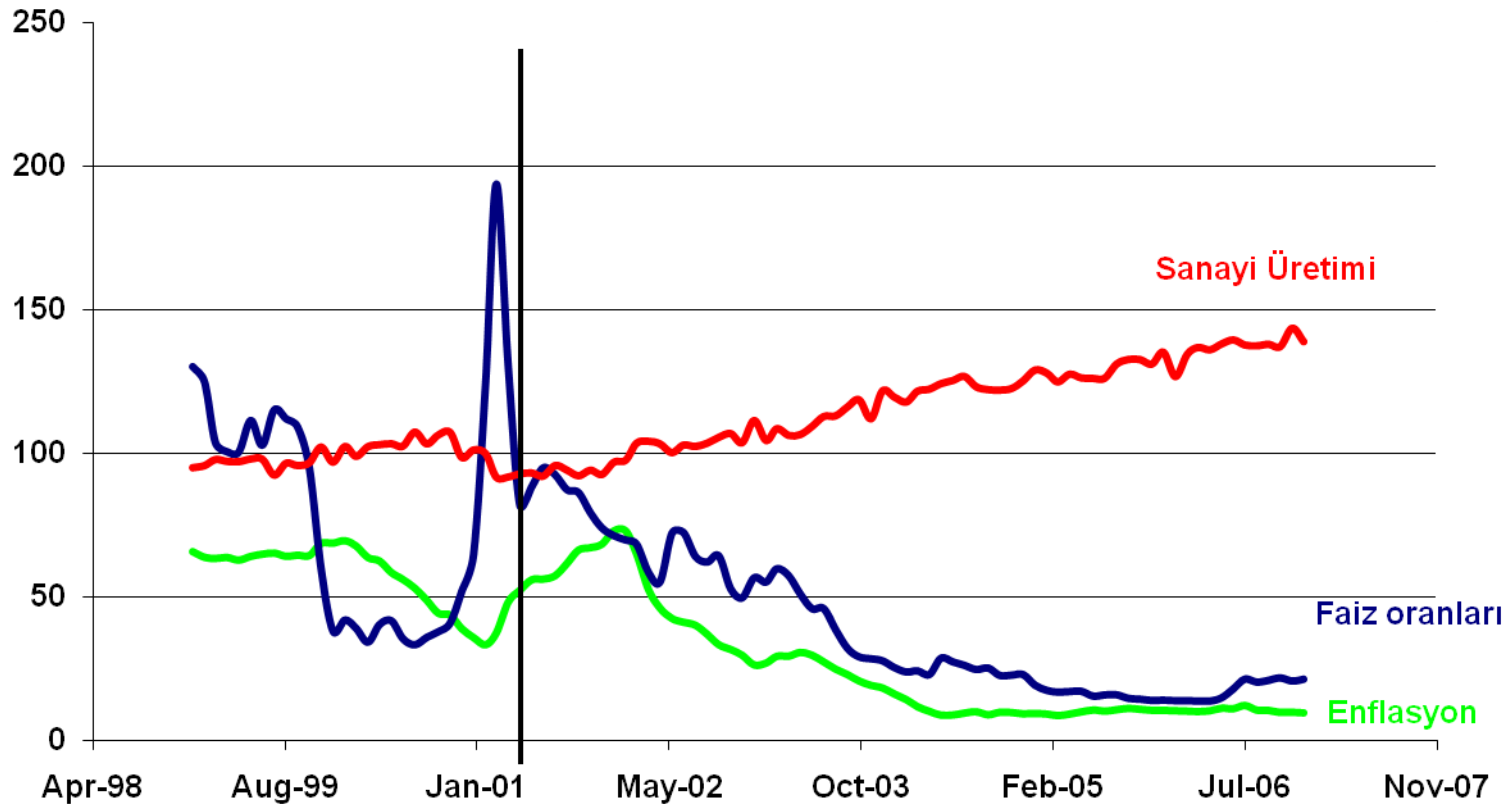
→ Bugün dünden farklı, yarın bugünden de farklı olacak...

- Makroekonomik iyileşme
- Dönüşümün kaybeden ve kazananları
- Kamunun yeni görevi
- Mikro reformlara ve düzenlemelere duyulan ihtiyaç
- AB müktesebatına uyum

Yönetmelik amaca uygun mu?

2001’den beri Türkiye’nin ekonomik ortamı hızla değişiyor

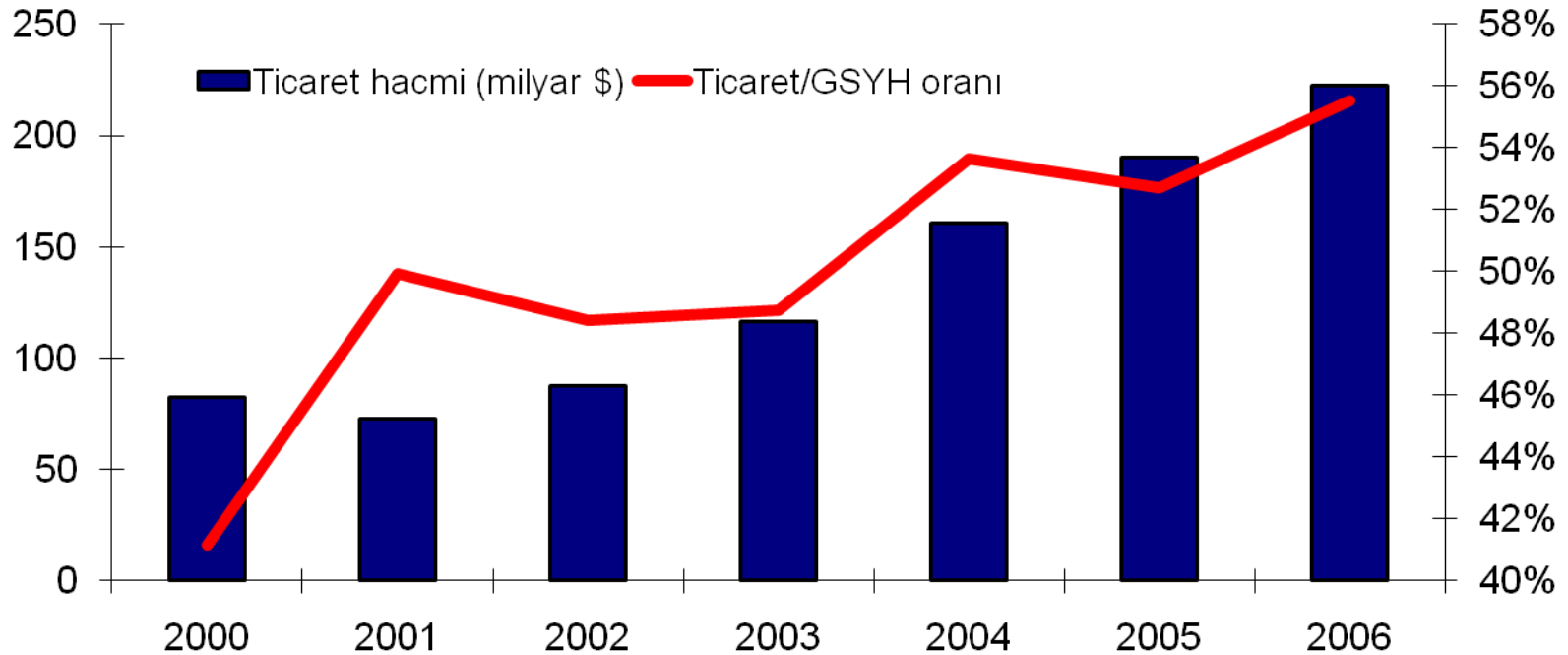
Türkiye’de sanayi üretimi, faizler ve enflasyon oranları, 1999-2006



Yönetmelik amaca uygun mu?

Küresel ekonomi ile hızlı bütünleşme

Türkiye’nin toplam ticaret hacmi ve ticaret/GSYH oranı: 2000-2006



Yönetmelik amaca uygun mu?

■ Düzenleme gerekli mi?

→ Piyasalar rekabete açılıyor, kamunun düzenleyici rolü artıyor

- Hiçbir şey yapmamak da iyi bir alternatif olabilir mi?
- Yoksa, kamu piyasalardaki dengesizliklere karşı müdahaleci mi olmalı?
- Peki, düzenleme hataları veya gecikmeleri sorun yaratır mı?

→ AB müktesebatı bir çok alanda binlerce düzenleme gerektiriyor

- Nereden başlamalı, öncelikler nasıl belirlenmeli?
- Nasıl yapmalı, alternatiflerimiz neler?
- Fayda ve maliyetler nasıl belirlenir?

→ Yeni bir kamu yönetimi çerçevesi belirlenmesi lazım

- Daha iyi düzenleme ilkeleri

Yönetmelik amaca uygun mu?

- DEA, kamu kurumlarının başarılı politikalar geliştirmesi ve daha iyi düzenlemeler yapabilmesi için kilit araç
- Amaç; kamunun düzenleyici karar mekanizmalarının (yasalar/yönetmelikler vb.) niteliğini arttırmak
 - ➔ İyi yönetim ilkelerini gözetmek
 - Şeffaflık
 - Hesap verilebilirlik
 - Tutarlılık

Yönetmelik amaca uygun mu?

■ Daha İyi Düzenleme

→ Dünya Bankası

- Daha iyi düzenleme daha az düzenleme anlamına gelmez
- Yatırım ortamının iyileştirilmesi kamu yönetiminin ve politika yapma süreçlerinin iyileşmesi ile gerçekleşir

Yönetmelik amaca uygun mu?

AB’ye Uyum Sürecinde...

- DEA AB’nin de üzerinde durduğu konulardan biridir
 - “Avrupa Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi” (2001) ve “Daha İyi Mevzuat Paketi” (Better Regulation, 2002) kapsamında AB tarafından ele alınmış
 - 2002 yılında yeniden tanımlanmış, kapsamı genişletilmiş ve AB kurumları için zorunlu hale getirilmiştir
- Ancak etki analizi AB entegrasyon sürecinin gerektirdiği ve dayattığı bir yöntem olmayıp, tüm düzenleme ve mevzuat değişikliklerinin ayrılmaz bir parçası olarak düşünülmelidir
- Amaç politika oluşturma sürecinin iyileştirilmesidir

Yönetmelik amaca uygun mu?

AB’ye Uyum Sürecinde...

- Türkiye’nin öncelikli gündem maddelerinden biri AB’ye uyum sürecidir
- Bu süreçte etki analizi çalışmalarının önemine üç açıdan yaklaşmak mümkündür:
 - Kamu ve özel sektördeki karar alıcılar
 - Hükümet, iş çevreleri, sendikalar ve diğer sosyal gruplar...
 - Yasal zorunluluk
 - Müzakere süreci

Yönetmelik amaca uygun mu?

AB’ye Uyum Sürecinde...

1. Kamu ve özel sektördeki karar alıcılar:

→ Hem şirketler kesimindeki, hem de kamu sektöründeki karar alıcıların

- Durum tespiti yapabilmeleri için
- Ulaşılmak istenen konumu ölçülebilir şekilde tanımlayabilmeleri için
- Benimseyecekleri tutumu anlamlı politika önerilerine dönüştürebilmeleri için
- Alınan kararların hem kendilerine hem de toplumun diğer kesimlerine olan etkilerinin ölçülmesi için

DEA yapılması önemli

2. Yasal zorunluluk:

→ AB’ye uyum sürecine girmiş olan Türkiye’de, etki analizi kapasitesinin geliştirilmesi ayrıca önem taşımaktadır

- Acil eylem planı

Yönetmelik amaca uygun mu?

AB’ye Uyum Sürecinde...

3. Müzakere süreci:

- ➔ Etki analizleri müzakere sürecinde, proaktif olabilmeyi mümkün kılacak, konumumuzu güçlendirecek önemli bir araç
- ➔ Etki analizi kullanılarak hazırlanacak müzakere pozisyon belgeleri ile
 - Uyum sürecinde müktesebat uyumuna ihtiyaç duyulan alanların neler olduğu tespit edilebilecek
 - Söz konusu alanlarda AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki eksiklikler ve sorunlar belirlenebilecek
 - Sorunlu müktesebat alanları için geçiş dönemi ve istisna talebinde bulunulabilecek

Yönetmelik amaca uygun mu?

AB’ye Uyum Sürecinde...

- Katılım sürecinde tüm yasal düzenlemeler için etki analizi yapmak mümkün olmayabilir :
 - Gereken yasal düzenlemeler sayıca çok fazla
 - Uyum süresi her bir düzenleme için etki analizi yapacak kadar uzun değil
 - Ülkenin ve kuruluşların etki analizi için maddi ve insan kaynakları kapasitesi sınırlı
- 10 Milyon TL sınırı bu amaçlara uygun mu?

- Farkındalık yaratıldı mı?

Farkındalık yaratıldı mı?

- Yalnızca DEA uygulayıcılarının değil karar vericilerin DEA konusunda farkındalığının artırılması gerekli
 - Karar vericiler DEA süreçleri ile ilgili bilgilendirilmeli
 - DEA’nın bir karar verme aracı değil, karar vermede yardımcı bir araç olduğu anlaşılmalı

Farkındalık yaratıldı mı?

- Daha iyi düzenleme DEA’nın iyi anlaşılmasını gerektirir.
 - Düzenleyici Etki Analizi (DEA):
 - ➔ Yeni bir kanun veya mevzuat değişikliği gibi uygulanması düşünülen tedbirlerin/politikaların
 - olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerini
 - bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımını
- sistematik olarak değerlendiren mantıksal bir süreçtir.

Farkındalık yaratıldı mı?

DEA’nın İlkeleri (I)

■ DEA ile;

- Düzenlemenin amaçlarının netleştirilmesi, ölçülebilir hedeflere dönüştürülmesi
- Uygulanabilecek politika seçeneklerinin belirlenmesi,
- Her seçeneğin ekonomik, sosyal ve çevresel fayda ve sakıncalarının tespiti,
- Toplumun hangi katmanlarının ne şekilde etkilendiğinin tespiti
- Bütün bunları göz önüne alarak seçeneklerin değerlendirilmesi,
- Böylece seçilecek tedbirin gerekçelerinin kamuoyuna daha iyi anlatılması ve hesap verilebilirliğin arttırılması,
- Sonuç olarak da, politika kararlarının kalitesinin arttırılması amaçlanmaktadır.

Farkındalık yaratıldı mı?

DEA’nın İlkeleri (II)

- Alınmış kararları meşrulaştırma aracı olarak değil, doğru kararı belirleme aracı olarak kullanılması gerekir
- Objektif ve siyasi etkiden bağımsız olmayı gerektirir
- Düzenleme sürecinin hemen başında, henüz taslak hazırlanmadan önce başlatılarak
 - Sorunun tanımlanmasına
 - Paydaşların sürece başından itibaren katılmalarına
 - Değişik seçeneklerin değerlendirilmesine
- Karar alma mekanizmasının yerine geçmez, alınacak kararların kalitesini arttırmak için yardımcı bir süreçtir

Farkındalık yaratıldı mı?

DEA'nın İlkeleri (III)

- Düzenleme yapma karmaşık bir süreç
 - Her ülkeye ve duruma uyarlanabilir bir kalıp yok
- Düzenleme farklı amaçları olan paydaşların ortak çıkarlarını kollayan bir dengelemeyi gerektiriyor
- Düzenlemelerin bir çok paydaşı olabilir
 - Tüketiciler
 - Yatırımcılar
 - Hükümet
 - Tedarikçiler
 - Rakipler
- Her bir paydaş farklı etkilenebilir ve hepsinin farklı istekleri olabilir
- Çelişen bu istekler arasında nasıl karar vermeli?
 - Kamu taraflar arasında dengeleyici bir rol üstlenmeli
 - Tüm kesimleri gözeterek toplumun faydasının maksimize edilmesi sağlanmalı
- Paydaşlar arasında müzakere ile düzenlemeye uyum kolaylaştırılmalı

- Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?

Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?

- Hesap verebilirlik ve şeffaflık önemli
 - ➔ Karar verici verdiği kararları savunabilmeli
 - ➔ Verilen kararın arkasında analitik bir sürecin/çalışmanın olması karar vericiyi rahatlatıyor
 - Hangi alternatif ne sebeple seçildi?

Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?

- Kamuda ortak akılla sorunların çözülmesi fikri yaygınlaştırılmalı
 - Kurumlar arası iletişim geliştirilmeli
 - Kamu kurumları dışındaki paydaşların görüşlerinin de alınması gerektiği anlaşılmalı
 - Paydaşlar arasında müzakere ile düzenlemeye uyum kolaylaştırılmalı

Müzakere Süreci

Aşama 1: Sorunu tanımlama

Düzenleme gerekli mi?

EVET

HAYIR

Düzenleme red

Aşama 2: Müzakere süreci

Düzenlemeden etkilenebilecek tüm kesimler müzakerelerde yer aldı mı?

EVET

HAYIR

Düzenleme geçersiz veya müzakere tekrar

Aşama 3: Mevzuatın hazırlanması

Düzenleme tüm değerlendirmeleri içeriyor mu, sorunun tarifi uygun mu?

EVET

HAYIR

Düzenleme geçersiz veya taslak yeniden

Aşama 4: Parlamento sürecinde mevzuatın yeniden değerlendirilmesi

Düzenleme halen asli amaçlarına hizmet ediyor mu?

EVET

HAYIR

Düzenleme geçersiz veya taslak yeniden

Aşama 5: Düzenlemenin takip edilmesi

Düzenleme halen beklenmedik etkileri olmadan sorunu çözebiliyor mu?

EVET

HAYIR

Düzenleme uygun, ancak periyodik olarak değerlendirmeye devam et

Düzenlemeyi kaldır veya değiştir

Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?

Müzakerede Temel Sorular

- Neden müzakere etmeli?
 - Öğrenme
 - Savunma - Uyum
- Ne müzakere etmeli?
 - Değerleri ve prensipleri
 - Sorunun gerekçeleri
- Kimle müzakere etmeli
 - Konu hakkında bilgisi olan kişi ve kurumlarla
 - Veri ve kanıtlara ulaşma
 - Konuyu daha iyi anlama
- Ne zaman müzakere etmeli?
 - Her zaman lazım: Başta öğrenmek için, sonra uyum için
- Nasıl müzakere etmeliyiz?
 - Bir çok yöntem beraber uygulanabilir

Çalışma anlayışı/kültürü uygun mu?

DEA: tehdit mi, fırsat mı?

Tehdit olarak DEA

- İş yükünü artırır
- Sorumluluk alanlarını değiştirir
- Yeni beceriler edinmek gerekir
- Karar alma süreçlerinin şeffaf olması gerekir

DEA ek iş
yükü olarak
görülmemeli

Fırsat olarak DEA

- Rekabetçiliğin artması için gereklidir
- Değişim konusunda daha bilinçli olunması olası ters etkilerin önüne geçilebilmesini sağlar
- Meclisten yasaların daha kolay geçmesini sağlar
- Reform sürecini hızlandırır
- Bireylerin politika tasarımında etkin olmasını sağlar

- DEA'yi Uygulayacak Kapasite Yeterli mi?

DEA’yı Uygulayacak Kapasite Yeterli mi?

- Türkiye’de DEA kapasitesi yeterli değil
 - Bu kapasitenin artırılması için uzun bir süre ve çaba gerekli
 - Deneyimsiz kişiler tarafından, doğru şekilde yapılmadığı takdirde tehlikeli sonuçlar doğurabilir
 - Örnek pilot etki analizleri bile yaygınlaştıramadı
- DEA uzmanlık gerektiren bir alan
 - Farklı ve teknik araçlar kullanılmasını gerektiren bir metodoloji

DEA Metodolojisi

1. Düzenleme gerektiren sorunun tanımlanması (düzenleme ile amaçlanan nedir?)
 - Problemin kapsamı
 - İlgili tarafların ve etkilenen kitlelerin tanımı
 - Nedenlerinin ortaya konulması
2. Hedeflerin belirlenmesi (kesin, ölçülebilir, gerçekçi, zamana bağlı)
3. Politika seçeneklerinin belirlenmesi
4. Seçeneklerin ekonomik, sosyal, mali, idari, çevresel olası etkilerinin belirlenmesi
 - Düzenlemeden kimler, ne şekilde etkilenecek
 - Paydaş analizi
 - Var olan kaynaklardan, istatistiki verilerden yararlanma
 - Röportaj, odak grupları, anket gibi yöntemler kullanma
 - Politika seçeneklerinin paydaşlara olan hem pozitif hem negatif etkilerinin ortak ölçekte (tercihen parasal) ifadesi
5. Seçeneklerin karşılaştırılması
 - Karar alma aşaması politika yapıcılara bırakılır
6. İzleme ve değerlendirme

Yöntem ve Araçlar

- DEA, seçeneklerin karşılaştırılmasında farklı yöntem ve araçlar kullanır:

- Fayda-Maliyet Analizi

- Maliyet Etkinliği Analizi

- Çok Kıstaslı Analiz

- Risk Analizi

- Ekonometrik Modeller
- Simülasyon Modelleri
- Optimizasyon Modelleri
 - Kısmi Denge
 - Genel Denge

Bu kapasite arttırılana kadar DEA yapılmayacak mı?

- DEA’nın uygulamaya konması bir model yaklaşımıyla olmalı, süreç doğru tasarlanmalı
- Farklı modeller tasarlanabilir:
 1. DEA bağımsız uzmanlarca ilgili kurumlardaki kişilerin katılımıyla yapılabilir
 2. Kamuda tek bir merkezde DEA kapasitesi oluşturulabilir ve düzenleme yapılacak konularda ilgili kurumlara teknik yardım verilebilir
 3. Her bir kamu kurumunda ayrı DEA grupları oluşturulabilir
- Bu modeller üzerinde çalışılmalı

Sonuç:

Hazırlanan yönetmelik başarılı DEA uygulamaları için yeterli mi?

- Hazırlanan DEA Yönetmeliği DEA ilkelerine uygun değil
- Yeterli farkındalık yaratılamadı
- Çalışma anlayışı/kültürü henüz değişmedi
- DEA Kapasitesi yeterince gelişmedi
- AB’ye uyum şimdilik önemini kaybetti

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Söğütözü Cad. No:43
TOBB-ETÜ Yerleşkesi TEPAV Binası
06560 Söğütözü – Ankara
Tel: 312 – 292 5500
Fax: 312 – 292 5555
www.tepav.org.tr

Dr. Sibel Güven - sibel.guven@tepav.org.tr