

MEVZUAT YAPIMINDA DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE UYGULAMA SORUNLARI

Murat ÖNDER*

ÖZ

Düzenleyici Etki Analizi (DEA), üzerine çalışılan yeni ve mevcut düzenlemeler ile yasalaşmayan olası alternatiflerin olumlu ve olumsuz etkilerini sistematik bir şekilde analiz eden eleştirel ve kapsamlı bir yardımcı karar aracıdır. DEA, düzenleme akışını değerlendiren faydalı araçlardan biri olduğu kadar güçlü bir düzenleyici yönetim aracı olarak da bilinir. Günümüzde dünyanın çeşitli ülkelerinde DEA, farklı şekillerde uygulanma alanı bulmuştur. Ülkemizde DEA, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiş olup halen yürürlükte olmasına rağmen, mevzuat yapım sürecinde DEA'lardan yeterince faydalanılmamaktadır. Bu çalışma, DEA'nın önemini, ortaya çıkışını, temel felsefesini, araçlarını, faydalarını ve eleştirilen yönlerini açıkladıktan sonra; Türkiye'de DEA uygulamasında karşılaşılan sorunları önceki araştırmalardan, Başbakanlık faaliyet raporları ve performans programlarından ve alanda uzman olarak çalışan kişilerle yapılan mülakatlardan derlenen verilere dayalı olarak değerlendirmiş, DEA uygulamasına ilişkin GZFT analizi yapmış ve DEA uygulamasının geliştirilmesine yönelik politika önerilerinde bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mevzuat Yapımı, Düzenleyici Etki Analizi (DEA), Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi, Uygulama Sorunları.

* Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muratonder@gmail.com

REGULATORY IMPACT ANALYSIS IN LEGISLATION AND APPLICATION ISSUES

ABSTRACT

Regulatory Impact Analysis (RIA) is a comprehensive supporting decision tool which systematically analyzes and critically assesses the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives. RIA is considered as one of the most useful tools to evaluate the flow of regulations, as well as a powerful regulatory governance instrument. Today many countries around the world apply RIA in various forms. Even though RIA in our country has been regulated by currently valid Regulation on the Procedures and Principles of Legislation Preparation, it has not been benefited sufficiently in legislation process. This study, after explaining the emergence, significance, main philosophy, tools, benefits and critiques of RIA, evaluated the problems encountered in the application of RIA in Turkey based on previous research, activity reports and performance programs of Prime Ministry and interviews with experts in the field, performed SWOT analysis for RIA applications, and offered policy recommendations.

KeyWords: *Regulation, Regulatory Impact Analysis (RIA), Regulatory Impact Analysis in Turkey, Application Issues*

GİRİŞ

Toplumsal ve ekonomik hayatın varlığı ve sürdürülebilirliği ancak iyi hazırlanmış bir dizi kuralın varlığına bağlıdır. Kamu yönetimi yazınında genel olarak düzenleme/regülasyon olarak adlandırılan bu kurallar, 20. yüzyıl boyunca yaşadığı tecrübeler sayesinde bugünkü şekline ulaşan “düzenleyici devlet” modelinin, belirlenen sosyal ve iktisadi amaçlara ulaşılmasında en önemli kamu yönetimi aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Ladegaard, 2005). Özellikle son dönemlerde küreselleşme gerçeğinin kamu yöneticilerini karşı karşıya bıraktığı fırsatlar ve krizler kamu yönetiminde geleneksel geniş kapsamlı makro politika araçlarının önemini azaltırken, küreselleşme ile birlikte karşılaşılan kriz ve fırsatlara karşı daha esnek ve özel politikalar uygulanmasını sağlayan özel düzenleme kavramının önemini artırmıştır.

Post modern sanayi toplumu ile birlikte son yıllarda daha da belirgin bir şekilde ortaya çıkan bilgi toplumunun değişen talep ve ihtiyaçları birçok farklı ve yeni ürün ve hizmetin sunulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede birbirinden farklı alanlarda gerek özel sektör gerekse kamu tarafından karşılanmaya çalışılan bu talepler, kamu yöneticilerini çok farklı alanlarda yeni düzenlemeler yapmaya veya mevcut düzenlemeleri değiştirmeye zorlamaktadır. Etkin ve başarılı düzenleme yapma becerisi kamu yöneticileri açısından, gerek özel sektörün gerekse hükümetlerin artan küresel rekabet ortamında ayakta kalabilmeleri noktasında son derece önemli bir değer olarak görülmektedir. Bu düzenlemeler ile bazı yeni maliyetleri ortaya çıkarken, düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasıyla belirli faydalar da elde edilmeye çalışılmaktadır. Somut ve soyut birçok faktör içeren maliyetlerin ve faydaların ölçülebilmesi ile düşük maliyetli ve yüksek faydalı düzenlemelerin mümkün olabildiği görülmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde başlayan “daha iyi düzenleme” eğilimi küresel düzeyde kabul görmüş olup birçok ülke ve uluslar arası kuruluş da (OECD ve Dünya Bankası gibi) bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Bu bağlamda, mevzuat, mevzuat dışı düzenleme ve politika alternatifleri düzenlemelerinin olası etkileri üzerine ayrıntılı analiz yapılmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile her bir düzenlemenin öncesinde düzenlemeye sebep olan sorunlar doğru tanımlanmakta, düzenlemenin ekonomiye, çevreye ve sosyal yapıya olan etkileri ölçülmeye çalışılmakta, düzenlemenin hazırlanması sürecine daha geniş katılım

sağlanmakta ve yürürlüğe konulan düzenlemelerin uygulanması izlenmekte ve değerlendirilmektedir (Aygün, 2013: 1). DEA kapsamında ekonomik, sosyo-kültürel ve çevresel olmak üzere çok boyutlu etki analizi yapılması öngörülmüştür.

DEA, dünyada ilk olarak 1970'li yılların ortalarında ABD'de kullanılmaya başlamış daha sonra ise 1995 yılından itibaren özellikle OECD'nin katkısı ve öncülüğü sayesinde üye ülkeler tarafından benimsenmiş ve zamanla diğer ülkelere de yayılmıştır. Ülkemiz için henüz yeni sayılabilecek bir kavram olan ve 2006 yılında yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuatımıza kazandırılan DEA, mevzuat yapımı sürecinde halen etkin bir işlerlik kazanamamıştır. Yasal altyapının varlığına rağmen etkin bir şekilde faydalanılamayan DEA ile ilgili temel sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koymak çalışmanın nihai hedefini oluşturmaktadır. Bu makale öncelikle kavramsal düzeyde, düzenleyici etki analizinin tanımını, ortaya çıkışını, tarihsel gelişimini, özelliklerini, ilkelerini, yöntemlerini, faydalarını ve yöneltilen eleştirileri ele almaktadır. Daha sonra da, Türkiye'de DEA uygulamasında karşılaşılan sorunları literatürden, Başbakanlık faaliyet raporlarından ve alanda uzman olarak çalışan kişilerle yapılan mülakatlardan derlenen verilere dayalı olarak değerlendirilmekte, DEA uygulamasına ilişkin GZFT analizi yaparak politika önerilerinde bulunmaktadır.

1. DÜZENLEME KAVRAMI VE OLGUSU

Devletin varlığı ve görevlerinin ne olması gerektiği, temelde çoğu siyasal kuram ve ideolojilerin ana tartışma konuları arasında yer almaktadır. Özellikle aydınlanma sonrası batı toplumlarında başlayan sanayi devrimi ve bununla doğrudan ilişkili olarak ortaya çıkan kapitalist toplum ve piyasa yapısı, devletin görevlerinin ne olması gerektiği konusundaki tartışmaları alevlendirmiştir. Müdahaleci olmayan minimal devlet yaklaşımının gittikçe modernize olan sanayi ve toplum yapısının beraberinde getirdiği problemlerle başa çıkamayacağı görülmüştür. Klasik liberalizmden farklı olarak modern liberal ve sosyal demokrat öğretilerde, piyasa kavramının öneminin yanında devlete daha olumlu bir bakışla birlikte onun düzenleyici ve müdahaleci rolünün zorunlu ve kaçınılmaz olduğu kabul edilir (Heywood, 2014).

Devletin en önemli görevlerinden birisi de kamu hizmetlerini kamu yararı düşüncesi içerisinde vatandaşların beklentileri doğrultusunda sunabilmektir. 20.

yüzyıl, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artmasına tanıklık etmiş ve devlet örgütlenmesi de büyümüştür. Refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken hizmetler önceleri çoğalmış ve sonra da, liberal etkiler, mali ve ekonomik baskılar nedeniyle yetki devrine ve düzenlemeye yönelik azalma yönünde evrilmiştir (Önder, 2012: 5; Sezer ve Vural, 2010: 204).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında devletin izleyebileceği ve genel kabul görmüş üç ana yöntem öne çıkmaktadır (Shafritz ve diğerleri: 119; Gözler ve Kaplan, 2011: 552-574). İlk yöntemde göre devlet doğrudan kendi kurum ve kuruluşları (tüzel kişiliği) eliyle bu hizmetleri sağlar. Ruhsat veya izin yönteminde ise devlet kamu hizmetini o hizmetin asıl sağlayıcısı olarak kendisi kalmak üzere o hizmetin sunumundaki ticari riskleri üstlenmemiş olan bir özel kişi veya kuruma gördürür. Bir diğer yöntem olan İmtiyaz Yöntemi ise İdarenin bir özel kişi veya kuruluş ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, söz konusu kişi veya kişilerce kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Devlet kendisi doğrudan yapmadığı iş ve işlemleri de düzenleme yoluna gider.

1.1. Devlet ve Düzenleme

Devlet, ekonomik ve sosyal düzenin kurulmasında ve devam ettirilmesinde diğer aktörlerden farklı ve ayrıcalıklı olarak sahip olduğu mevzuat yapma veya kural koyma erkiyle üreticinin, tüketicinin, sivil toplum kuruluşlarının (STK) ve kendi alt birimlerinin karar ve davranışlarını doğrudan kontrol etme ve yönlendirme gücüne sahiptir. Klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin yetersiz kalması, kamusal korunmanın aşınmasına; iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerindeki maliyetleri, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırarak devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır (Önder, 2011b; Tank, 2011: 143). Düzenlemelerin sosyal, siyasal, ekonomik ve hatta uluslararası etkilerini hesaplamayan devletler, beklenmedik bir anda kendilerini ve vatandaşlarını güç duruma düşürebilmektedir. Günümüzde kaliteli düzenlemeler yapamayan ülkeler, küresel sermayenin akışkanlığı sebebiyle sermaye kaçışına neden olarak ekonomik alandaki rekabet güçlerini zayıflatabilmektedirler.

Günümüzde devlet ve toplum anlayışında idari, iktisadi ve sosyal düzenin sağlanabilmesi adına kuralların varlığı kadar, bu kuralların nasıl yapıldıkları ve

uygulandıkları da büyük önem arz etmektedir. Genel olarak “mevzuat” başlığı altında ele alınabilecek bu kurallar, devlet ve toplum açısından kurucu anlaşma niteliğindeki anayasadan başlayarak bu anayasaya uygun şekilde meclisler (veya diğer yasama organları) tarafından çıkarılan kanunlar ve yine bunlara bağlı olarak idari otoritelerce yayımlanan tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemeleri içerisinde barındıran geniş bir yelpazeyi ifade etmektedir.

İktisadi alanda üretim ekonomisinden, hizmet ekonomilerine doğru bir kaymanın yaşanması, küreselleşme ile birlikte bölgesel ve küresel pazarlar arasında bağımlılıkların artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin hızlanması ve daha iyi ürün ve hizmetlere karşı artan tüketici bilinci ve talepleri, devlet ve hükümetleri bu kurallar koyma konusunda daha dikkatli ve etkin olmaya zorlamaktadır (Ekici, 2006: 104). Devletin üretim alanından düzenleyici ve denetleyici alana kaydırılan yeni görev tanımı yeni sorumlulukları da beraberinde getirmiştir. Kendi başlarına bırakıldığında etkinlikten uzaklaşan piyasalarda rekabeti hâkim kılmak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulamaları takip etmek devletin temel sorumlulukları arasına girmiştir (Aykın, 2010: 229).

Kamu yöneticilerinin teknolojik, sosyal ve iktisadi değişimlerin etkisinde kalan gelişmiş toplumları, ekonomileri ve farklı çıkar gruplarını dengeli bir şekilde yönetebilmesi için sosyal ve ekonomik hayatı şekillendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer alt düzenlemelerin hazırlanması sırasında izlediği süreci değiştirmesi ve geliştirmesini zorunluluk haline getirmektedir (Ekici ve Çelik, 2007: 136). Bununla birlikte, hükümet açısından problemlerin çözümünde en iyi yöntemin her zaman yeni bir düzenleme yapmak olduğunu söylemek mümkün değildir. Aksine, gereksiz düzenleme yapılması kamu otoritelerinin güvenilirliklerini ve etkinliklerini yitirmelerine yol açabilmektedir. Bu nedenle günümüz kamu yönetimi anlayışında düzenlemelerin kalitesi kamunun etkinliği için hayati önemdedir.

Kısa süre aralıklarında çok sayıda kanun yapma nedeniyle, düzenleme enflasyonu ortaya çıkabilmektedir (Tank, 2011: 176). Zamanla bu yeni düzenlemelere, zorunlu olarak uyum sağlama durumunda kalınabilmektedir. Kanunun, muhatapları tarafından, daha da önemlisi kanunu uygulayacak ve denetleyecekler tarafından da iyi bilinmemesi sonucu, idari formalitelerin

yükü artmaya başlar. Yapısal uyum sorunlarının ortaya çıkmasıyla nedeniyle de düzenlemenin parasal ve parasal olmayan maliyetleri giderek gereğinden fazla artar.

Kurumsal anlamda işlem maliyetleri (transaction costs) olarak ortaya çıkan bu maliyetler sınırlı kaynakların kullanımındaki etkisizliği artırmakla gerek kamu gerek özel kişi ve kuruluşların bütçelerinde zamanla artan ve ölçülmesi zor ve görünmeyen ek maliyetler getirmektedir (Önder, 2006: 17-18). Piyasanın vazgeçilmez aktörü olan devlet ve onun icraat aracı olan bürokrasi piyasada işlem maliyetini düşürecek birtakım önlemler alabileceği gibi, yaptığı yanlış düzenlemelerle bizzat kendisi bazı konularda işlem maliyetinin artmasına neden olabilmektedir (Leblebici ve Kurban, 2012: 84-85). Örneğin, devletin bazı mal ve hizmetlerin alınıp satılmasında sınırlamalar getirmesi işlem maliyetini arttırabilir. Bu maliyetleri ortadan kaldırmak ya da azaltmak için düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi oldukça önemlidir. İşlem maliyeti teorisi, bürokrasinin de piyasanın bir aktörü olduğunu kabul etmektedir. Devletin piyasaya hiç müdahale etmemesini savunan ultra-liberal görüşler, son dönemlerde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan büyük ekonomik krizlerle birlikte büyük ölçüde zayıflamıştır. Piyasada ortaya çıkan sorunlara karşı devletler bürokrasi aracını düzenleyici yönde kullanmaktadırlar (Leblebici ve Kurban, 2012: 85). Çok daha hızlı gelişen ve değişen sosyal ve ekonomik faktörlerin ortaya çıkardığı sorunların çözümü ve fırsatların değerlendirilmesi için yapımı uzun süren, orta ve alt yönetim kademelerinin inisiyatif kullanmasını engelleyici nitelikteki düzenlemeler yerine daha hızlı ve dinamik karar almayı sağlayan esnek bir takım düzenlemelerin hayata geçirilmesi gereği yaygın olarak kabul görmüştür.

1.2. Düzenleyici Reform/Daha İyi Düzenleme ve Araçları

Devletin yaptığı başarılı düzenlemeler, genel olarak rekabet gücünü arttırmak, serbest piyasa yapısını oluşturmak, hayat düzeyi ve kalitesini yükseltmek, çevreyi korumak, yönetsel süreçlerde katılımı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmak ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak suretiyle toplumsal refaha katkıda bulunur. Başarısız düzenlemeler ise, ekonomik istikrarı bozmasıyla, rekabet gücüne zarar vermesiyle, ekonomik ve sosyal maliyetleri arttırmasıyla, eşitsizlikleri derinleştirilmesiyle, bilgi asimetrisini çoğaltmasıyla, düzenleyici gücü işlevsiz kılmasıyla, kamu yararı yerine düzenleyicilerin veya belirli grupların

çıkarlarını korumasıyla sonuçlanabilmektedir (Aykın, 2010: 229).

Bu çerçevede küreselleşme ve bilgi çağı toplumunun gereklerine uyum sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla birçok ülke ve organizasyon, kanun yapma sürecini en iyi şekilde düzenleyebilmek için çaba sarf etmektedir. Daha çok OECD gibi uluslararası kuruluşların öncü olması ile “düzenleyici reform/regulatory reform” ve “daha iyi düzenleme/better regulation”¹ (Ekici, 2006: 26) kavramının ortaya çıkması, klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin çağımızın ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalması veya bazı problemlere yol açması sonrası, 20. yüzyılın sonlarına doğru başlayan, devletlerin düzenleme kalitelerini artırma arayışlarına dayanmaktadır.

Devletler, ilk olarak düzenleme kaynaklı maliyetleri ortadan kaldırmak için düzenleme alanında reform yapma çabası içerisine girmişlerdir. Reform hareketleri sonucunda; başarılı bir politika oluşturmak için her zaman düzenleme yapma yoluna gidilmesinin gerekli olmadığı ve devletin tek başına yasal düzenleme yapması yerine daha demokratik yaklaşımlara olanak sağlayan işbirliği, koordinasyon, danışma, yönetim mantığı çerçevesinde birlikte düzenleme yapılmasına izin verilmesi gibi araçların kullanılmasının bazen daha uygun olabileceği ortaya konmuştur (Ayhan ve Önder, 2017: 23).

Kamu yönetiminde “düzenleyici reform” ve “daha iyi düzenleme gibi” yeni ve anahtar kavramların açıklanması ve daha iyi anlaşılması amacıyla OECD tarafından tespit edilen ve duyurulan bazı ilkeler bulunmaktadır. Yapılması düşünülen düzenlemenin kalitesi ve başarısı açısından kritik öneme sahip bu ilkeler (OECD 1997, 2007); *gereklilik, sorumluluk, uyumluluk, şeffaflık, orantılılık, erişilebilirlik* ve *basitlik* olarak sıralanmaktadır.

İktisadi açıdan bakıldığında söz konusu düzenleyici reformlar ve belirlenen ilkeler sayesinde yatırım ortamının iyileştirilmesi ve uluslararası rekabet gücünün artırılması konuları öncelikli hedefler arasındadır. Böylece, sürdürülebilir bir büyümenin ve kalkınmanın sağlanması hedeflenmektedir. Hatalı, aşırı ve/veya eksik düzenleyici işlemlerin ağır yük oluşturduğu bir ortamda, bu hedeflerin başarılması düşük olasıdır. Birçok Avrupa ülkesinde ağır düzenlemeler büyümeyi

¹ “Düzenleyici reform” kavramı OECD tarafından kullanılırken, “daha iyi düzenleme” kavramı ise daha çok AB tarafından kullanılmaktadır.

yavaşlatmaktadır. Özellikle ürün piyasasındaki düzenlemeler başta piyasaya girişi engelleme şeklinde olmak üzere yatırımı caydırıcı olabilmektedir (Kaymak, 2004: 108).

Düzenlemelerin kalitesini artırmak amacıyla birçok ülkede daha iyi düzenleme çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmalar kapsamında; yeni düzenlemeler geliştirilirken ve mevcut düzenlemeler gözden geçirilirken kullanılmak üzere çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Daha iyi düzenleme yapılmasının başlıca itici gücü olan bu araçlar, günümüz şartlarına uygun düzenleme yapılması ihtiyacından doğmuştur. Daha iyi düzenleme araçları (Ekici, 2006: 75) olarak (1) danışma (görüş alma), (2) basitleştirme ve (3) düzenleyici etki analizi en çok bilinenleri arasında sayılabilir.

2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Daha iyi düzenleme çalışmalarında kullanılan araçlar tek başlarına kullanılacakları gibi hep birlikte de kullanılabilirler. Bu araçların kullanımının artması düzenleme kalitesini de artıracaktır. Nitekim bu araçların kullanıldığı ülkelerde, göreceli olarak daha nitelikli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu çalışma kapsamında bu araçlardan Düzenleyici Etki Analizi (DEA) üzerinde durulacaktır. DEA, bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntemdir (Baskıcı, 2007: 18).

2.1. DEA'nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yapılacak düzenlemelerde en etkin çözümlere ulaşılması ve daha iyinin elde edilmesi talebinin karşılanması ihtiyacı, DEA'nın ortaya çıkışında ve kabulünde temel neden olduğu görülmektedir. Karaosmanoğlu (2006: 14) ABD'de 1975 yılında yapılan "ekonomik analiz" in resmi düzeyde kabul edilen ilk uygulama olduğunu ve daha sonradan analizin sadece ekonomik açıdan değil, fayda-maliyet analizini de kapsayacak şekilde kapsamının genişletilerek yapıldığını belirtmektedir. Jacobs (2006: 6-7) da, DEA'nın 1980'lerden sonra pek çok devlet tarafından etkin yönetim için kullanıldığını ve küresel ölçekte yaygınlaştığını ifade etmektedir.

OECD ülkelerinde bugünkü anlamı ve kullanımı ile DEA'nın temelleri 1995 tarihli OECD Bakanlar Konseyi tavsiyesine dayanmaktadır (OECD, 1995). Bu tavsiye

metni, düzenleyici reform konusunda zorluklarla karşılaşan üye ülkelerin talebi üzerine “Düzenleyici Yönetim Reformu Kamu Yönetimi Komitesi” çalışma grubuna katılan üye ülke temsilcilerince hazırlanmış ve 9 Mart 1995 tarihinde OECD Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. OECD tarafından hazırlanan tavsiye metni, örgüte üye olan ülkeler başta olmak üzere pek çok ülke için yol gösterici olmuştur. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin düzenleme yapma aşamasında mevzuatları gereği etki değerlendirmeleri yapmaya çalıştıkları görülmektedir. Hâlihazırda birçok OECD ülkesinde yaygın olarak kullanılan DEA’nın kapsamı, uygulanışı ve değerlendirme aşamasında kullanılan kriterler ise ülkelere göre çeşitlilik göstermektedir. OECD üyesi olmayan pek çok ülkede de dış ticaretteki rekabetçi baskıdan dolayı DEA teknikleri kabul görmekte ve gelişmektedir (Jacobs, 2006: 5).

2.2. Tanımı ve Kapsamı

Düzenleyici Etki Analizinin tanımının yapılmasında Bıçkıcı (2003) ve Karaosmanoğlu (2006) ikili bir ayrıma giderek “düzenleme” ve “etki analizi” kavramlarını ayrı ayrı açıklamaktadırlar. Düzenleme, genellikle çeşitli amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan anayasal, yasal ve kurumsal kurallar, kamusal politikalar ve uygulamalar olarak tanımlanabilir (Karaosmanoğlu, 2006: 5). Bıçkıcı (2003: 285) ise düzenlemeleri; idarenin kendisinin, vatandaşın veya diğer kuruluşların ihtiyaçları sonucu konulan farklı araçlar topluluğu olarak tanımlamaktadır.

DEA kapsamında yer alan ikinci unsur ise etki analizidir. Karaosmanoğlu (2006: 10) etki analizini; bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntem olarak açıklamaktadır. Yüksel’in (2005: 50) ifade ettiği üzere DEA; mevcut veya yeni teklif edilen düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir değerlendirmesini içeren aynı zamanda düzenleyicileri ve politika yapımcıları daha sistematik bir şekilde düşünmeye ve herhangi bir sorunun alternatif çözümleri arasında seçim yaparken daha geniş, ekonomik ve dağıtıcı amaçlara karşı dengeli karar almaya teşvik eden düzenleyici eylem ve işlemlerde hesap sorulabilirliği artıran bir araçtır.

Diğer bir tanıma göre ise DEA düzenlemelerin, seçilmiş bazı alanlardaki,

olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar alıcılara ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yöntemdir (Karaosmanoğlu, 2006: 11). OECD tarafından yapılan kısa tanıma göre ise DEA, “değişen mevcut bir düzenleme veya tamamen yeniden yapılacak olan bir düzenlemenin muhtemel faydalarını, maliyetlerini ve etkilerini inceleme ve ölçmedir” (Aktan, 2003: 1).

Kavramsal çerçevenin iyi oluşturulması amacıyla verilen açıklamalardan anlaşılacağı üzere, DEA esas olarak günlük hayatta rasyonel hareket eden her birey gibi devletin de adımlarını hesap ederek atmasına yardımcı bir araçtır. Piyasa ekonomisinin baş aktörü olan rasyonel birey, davranışlarında fayda-maliyet analizi yaparak kendi faydasını azamileştirmeyi amaçlamaktadır. Benzer bir mantıkla, devletin özellikle sosyal ve ekonomik hayatı düzenleme gayretiyle yürürlüğe koymayı planladığı kuralların getiri ve götürülerini önceden hesaplaması beklenir. Yeni düzenlemelerin (politika alternatiflerinin) toplum hayatına olası etkileri değerlendirilerek seçenekler arasında en iyi çözüme sahip olduğu değerlendirilenin yürürlüğe konulmasına yardımcı araç DEA ile hedeflenen en önemli amaçtır.

2.3. Temel Amaçlar

Düzenleme yapım süreci; düzenlemeler sonucu ortaya çıkan maliyetler ve aşırı sayıda düzenleme bulunması yönünden is dünyasının, düzenlemelerin çevre, ticaret, rekabet, istihdam ve eşitlik gibi diğer alanlardaki etkileri yönünden düzenlemeyi bir koruma aracı olarak görenlerin ve politik kaygıları nedeniyle politikacıların baskısı altında yürütülmektedir. Devletlerin düzenleyici etki analizi aracını kullanmasının arkasında yatan temel amaç bilimsel veriler ışığında düzenlemeler yapmak suretiyle bu baskıları ortadan kaldırabilmektir. Politika belirleme ve düzenleme yapma süreçlerinde kamu yöneticileri ve yönetimler tarafından DEA'nın kullanılması ile aşağıda yer verilen dört temel husus hedeflenmektedir (Güngör ve Evren, 2009: 6-7);

1- Yönetimin yapacağı faaliyetin hem faydalar hem de maliyetler açısından etkilerinin anlaşılması: DEA, politikanın etkinliğinin ve yöntemlerin maliyet 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 kamu yönetiminin etkinliğini artırmakta ve maliyeti azaltmaktadır.

2- Çoklu politika amaçlarının bütünleştirilmesi: DEA politikaların etkilerinin belirlenmesi ve politikalar arasındaki açıkların ortaya çıkarılması amacıyla bütünleştiren bir çerçeve şeklinde kullanılabilir. 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 raporların paylaşılmasıyla da devletin karar alma mekanizmasındaki şeffaflığı artırılmaktadır.

4- Devletin Hesap Verebilirliğinin Artırılması: DEA hem yönetsel 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 topluma daha faydalı olan politikaları öne çıkarmakta, sadece belli bir gruba hizmet eden politikalara öncelik vermemektedir.

2.4. Temel İlkeler

DEA'nın uygulanmasına ilişkin temel ilke ve yöntemler OECD çalışmalarında sıklıkla görülür. OECD tavsiye metninde devlet düzenlemelerinde kalitenin artırılması ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, kararın eki olan "Düzenleyici Karar Alma Referans Kontrol Listesi'nde" dikkat edilmesi önemli görülen ilkelere yer verilmiştir. Daha iyi düzenlemelerin geliştirilmesi ve uygulanması ihtiyacı çerçevesinde belirlenen on ana başlık ile söz konusu ilkeler açıklanmıştır (OECD, 2017: 1-2);

1-Sorunun Doğru Tanımlanması: Öncelikle çözümü aranan sorunun ve amaçların net olarak tanımlanması ve ortaya konulması gerekmektedir. Bu tanımlama sürecinde problemin ana unsurlarının belirlenmesi, kavram kargaşasının mümkün olduğunca azaltılması ve problemin boyutunun sayısal veriler yardımıyla açıklanmaya çalışılması hedeflenmektedir (TEPAV, 2008: 4).

2-Müdahalenin Gerekliliği: Devletin müdahalede bulunmasının haklı

gerekçeleri olduğunun gösterilmesi gerekmektedir. Buradaki amaç, diğer alternatifler içerisinde düzenleme yapmanın en iyi müdahale aracı olup olmadığının ortaya konmasıdır. Düzenleme en iyi müdahale aracı değilse düşünülen diğer alternatife gözden geçirilmesi daha uygun olacaktır.

3-Düzenleme için Yasal Dayanak İncelemesi: Hukukun üstünlüğü ilkesi gereğince yapılacak düzenlemelerin anayasal ve yasal çerçeveye uygun olması gerekmektedir.

4-Yapılması Gereken Düzenlemenin Uygunluk Seviyesi: Düzenlemeyi planlayanların en uygun müdahale tarzını ortaya koyması gerekmektedir. Etkin düzenlemenin bulunması, gereksiz müdahalelerden kaçınılmasını sağlamaktadır.

5- Düzenlemenin Fayda ve Maliyet İncelemesi: Maliyet-fayda analizi olarak da düşünülebilecek bu uygulama ile planlanan düzenlemenin olası maliyetleri ile beklenen faydaların karşılaştırılması ve eğer önemli fayda elde edilecekse düzenleme yapma yoluna gidilmesi amaçlanmaktadır.

6- Etkilerin Toplum Kesimleri Arasındaki Dağılımı ve Şeffaflığı: Yeni düzenleme ile ortaya çıkan maliyetlerin ve faydaların toplumun değişik kesimleri üzerindeki dağılımı konusunda açıklık bulunmalıdır. Refahın sosyal gruplar arasındaki dağılımı devlet müdahalelerinden etkilenmektedir. Adaletin ve eşitliğin sağlanması bakımından da yeni düzenlemeler neticesinde ortaya çıkacak etkilerin her kesime dağılımı önem arz etmektedir.

7- Düzenlemenin Açıklığı, Tutarlılığı, Kapsamlılığı ve Anlaşılabilirliği: Getirilen kurallar ve yaptırımlar açık ve net bir şekilde ortaya konulması, düzenlemenin hedefinde olanların ne yapacaklarını ve ne gibi yaptırımlarla karşılaşabileceklerini bilmeleri açısından önemlidir. Ayrıca, düzenlemelerin kendi içinde tutarlı olması ve çelişkilere neden olmaması da gerekmektedir.

8-Düzenleme Sürecine Tüm Paydaşların Katılımı: Buradaki amaç iş dünyası, üreticiler ve tüketiciler gibi düzenlemeden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen tüm paydaşların yeteri kadar ve zamanında düzenlemenin hazırlanması sürecine katılımının sağlanmasıdır.

2.5. Uygulama Kriterleri

Sorunun tanımlanması neticesinde düzenlemeye gerek olup olmadığı konusunda fikir edinilmektedir. Bir düzenleme ihtiyacının olması halinde müzakere sürecine geçilmektedir. Müzakere sürecinde tüm paydaşların katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Düzenleme ile etkilenecek tüm kesimlerin fikirlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Eksik yapılan müzakereler iyi bir düzenlemenin yapılmasını engellemektedir. Müzakere sürecinin ardından hazırlık aşamasına geçilmektedir.

Hazırlık aşamasında olası etkilerin tümü dikkate alınmalıdır. KOBİ'ler üzerine olan etkiler, rekabet üzerine olan etkiler, çevreye olan etkiler, fayda-maliyet analizi gibi birçok konuda yapılacak değerlendirmeler neticesinde düzenlemenin kabulü aşamasına gelinecektir. Etkilerin değerlendirilmesinde mümkün olduğunca niceliksel veriler kullanılmaya çalışılmalıdır. Ancak günümüzde veri yetersizliği halen yaşanabilmektedir. Bu gibi durumlarda niteliksel yöntemlere de başvurulabilmektedir. Yapılan etki analizlerinin ardından eğer düzenleme ile ortaya çıkan olumsuz etkiler faydalarından fazla olursa değişiklikler hatta düzenleme çalışmalarının iptali gündeme gelebilecektir.

Son aşamada ise yapılan düzenlemelerin uygulanması önemlidir. Etkin bir uygulama için sürekli gözetim ve değişen şartlar çerçevesinde ihtiyaç duyulan düzeltmelerin yapılması yerinde olacaktır. Bu aşamada her bir değişiklik için de daha dar anlamda da olsa etki analizi yapılması gerekmektedir.

Düzenleme yapım sürecinde düzenleyici etki analizinin nasıl uygulanması gerektiği hakkında genel kabul görmüş tek bir model bulunmamaktadır. Düzenleyici etki analizinin başarılı bir şekilde uygulanması, ülkelerin politik, kültürel ve sosyal nitelikleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesine bağlıdır. Düzenleyici etki analizini uzun yıllardır kullanmakta olan ülkelerin tecrübelerinden yola çıkılarak analizin uygulanmasına ilişkin şu temel kriterler ortaya konmuştur (OECD,1997: 7-8); (1) Siyasi desteğin sağlanması, (2) Kurumsal yapının oluşturulması, (3) Düzenleme sürecinde görev alanların eğitilmesi, (4) Analitik yöntemin doğru tespit edilmesi, (5) Veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi, (6) Uygulama alanının belirlenmesi, (7) Analizin düzenleme sürecine yeterince erken dâhil edilmesi.

2.6. Yöntemler

Düzenleyici etki analizinin esnek bir araç olması ülkelere kendi mevzuat yapılarına uygun yöntemi tercih edebilme imkânını vermektedir. Fayda-maliyet analizi, çok ölçütlü analiz, risk analizi, duyarlılık analizi gibi nitel ve nicel birçok teknik ve yöntemden yararlanılarak etki analizi yapılabilir. DEA yapılırken en çok kullanılan yöntemlerden bazıları şunlardır (Ekici, 2006: 101-103);

Fayda Maliyet Analizi: DEA kapsamında kullanılan yöntemlerden en kapsamlı olanı ve en çok kullanılanı fayda-maliyet analizidir. Bu analizde, düzenleme önerisinin oluşturacağı toplam fayda ve toplam maliyet hesaplanır ve eğer toplam fayda toplam maliyetin üzerinde ise düzenleme yapmak yerindedir. Aksi durumda ise düzenleme önerisinin tercih edilmesinin toplumsal refah üzerinde olumsuz etki yapacağı kabul edilmektedir. Fayda-maliyet analizi, düzenleyicilerin toplumsal refahı artırıcı etki yapacak düzenlemeleri tercih edebilmesini sağlar.

Maliyet Etkinliği Analizi: Kısmi bir fayda-maliyet analizi olarak değerlendirilen maliyet etkinliği analizi, aynı amaca ulaşmak için yapılması öngörülen düzenleme seçeneklerinin toplum üzerinde oluşturacağı maliyetlerin göreceli olarak kıyaslanması temeline dayanmakta ve birim fayda başına maliyetin hesaplanması tekniği olarak ifade edilmektedir (Bıçkıcı, 2003: 7). Maliyet etkinliği analizi, fayda-maliyet analizine göre daha az tartışmalı bir yöntemdir. Bu analizde yapılacak düzenlemenin doğruluğu sorgulanmamakta, sadece düzenlemelerin maliyet açısından etkin olması amaçlanmaktadır.

Fayda Değerlendirmesi: Bu yöntemde düzenleme sonucunda elde edilecek faydaya göre düzenleme yapılıp yapılmamasına karar verilir. Fayda değerinin belirlenmesinde ise düzenleme sonuçları için toplumun ödeme yapma gönüllüğü esas alınmaktadır. Ödeme yapma gönüllüğü, bireylere yapılacak düzenleme için ödeme yapmaya gönüllü olup olmadıklarının sorulmasını içeren anket tekniği yaygın olarak kullanılmaktadır. Fayda değerlendirme yönteminde en önemli husus düzenleme sonucu elde edilecek faydanın doğru olarak belirlenmesidir.

Maliyet Değerlendirmesi: Bu yöntemde düzenleme önerilerinin faydaları ihmal edilir ve sadece önerinin toplum üzerinde oluşturacağı maliyete odaklanılır. Bütün maliyet unsurlarının değerlendirildiği, faydaların ihmal edildiği ve kapsamlı sonuçlar vermeyen kısmi bir yöntemdir (Bıçkıcı, 2003: 7).

Çok Ölçütlü Analiz: Her bir alternatif konusunda nicel ve nitel verilerin her birisinde başarı için konulan ölçütleri tutturup tutturamadıklarına göre değerlendirilerek alternatiflerin arasından en fazla ölçütü tutturan öneri aranır.

2.7. Eleştiriler

Kamu yönetimi alanında son yıllarda önem kazanan ve gittikçe yaygınlaşan iyi yönetim (Ayhan ve Önder, 2017: 19) ve düzenleyici reform kavramlarının bir yansıması olarak ortaya çıkan DEA, beklentilerin tersine sonuçlar doğurabilecek bir takım riskleri içerdiği bağlamında eleştirilmektedir. Düzenleme kavramını da içine alacak şekilde politika oluşturma süreçlerine ilişkin en yaygın eleştiri bu süreçteki “demokratik açık” ile ilgilidir. Demokratik sistemlerde her ne kadar politika oluşturma süreçlerine seçilmiş siyasetçiler nezaret ediyor ve nihai kararı onlar veriyorsa da sürecin kendisi çoğu zaman onların katkılarının marjinal kalmasına neden olmaktadır. Politika belirleme ve buna bağlı olarak düzenleme yapma süreçleri önemli derecede profesyonellik, uzman bilgisi ve teknik hâkimiyet gibi seçilmiş siyasetçilerin nadiren sahip oldukları bazı nitelikleri gerektirmesi bakımından genel olarak demokratik açığın ortaya çıkması kaçınılmazdır (Heywood, 2015).

Bayramoğlu (2006: 108) 1995 yılından itibaren OECD’nin önderliğinde kamu yönetiminde daha iyi karar almanın bir teminatı olma iddiasıyla geliştirilen ve uygulanan bu kavramın her şeyden önce DEA hedeflerinin siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerinde değişimi öngörmesi nedeniyle siyasal bir argüman olduğunu iddia etmektedir. DEA’nın hedefleri OECD tarafından iki madde halinde özetlenmiştir. Bunlar; düzenleyici reformların sürekliliğini güvence altına almak ve çeşitli yöntemlerle kamu yönetimi kültürünün ve toplumsal ilişkilerin buna uygun çerçevede değişmesini sağlamaktır. Ortaya konulan bu hedeflerde de görüldüğü gibi karar alma yöntemi olarak teknik bir çehreye sahip olsa da hem reformların sürekliliğini güvenceye alma hem de toplumsal ilişkileri dönüştürme hedefleri nedeniyle DEA siyasal bir araçtır. OECD’ye (2009) göre DEA analiz ve bilgi verme gibi yönleri bulunan bir yöntem ve bir araç olarak kullanılmaktadır. OECD DEA’nın doğrudan siyasal içerikli bir yöntem olmadığını söylemekle birlikte sonuçları bakımından siyasi etkisine işaret etmektedir. Bayramoğlu (2006: 108-109) da DEA sonuçlarının yanı sıra uygulanma biçimi, karar alma sürecinde meydana getirdiği değişiklikler ve nedenleri itibarıyla da siyasal bir araç olduğunu savunur.

Hatta bu teknik aracın yasa yapım sürecinde seçilmişlerin etkisini zayıflatmakta ve rekabet, piyasa ve kar endeksli yeni bir süreç öngördüğünü iddia etmektedir. Ancak DEA raporları aslında siyasetçilerin ellerini güçlendirecek ve daha iyi karar vermesi için danışma niteliğinde bilgiler sunan teknik bir araçtır. DEA'nın siyasal boyutu ise DEA'nın ancak siyasetçilerin kararı ile yapılıp uygulanmasında ortaya çıkmaktadır ki bu da aslında, teknokratların değil siyasetçilerin asıl etki ve yetkiye sahip olduğunu gösterir.

Diğer bir eleştiri ise, DEA'nın orta ve uzun vadede yasama kültürünün değiştirilmesi hedefi aslında bu süreci salt kar odaklı bir konuma getirmekten ibarettir. Böyle bir durumda seçilmişlerin görevi sadece kar amaçlı olarak hesaplanmış maliyeti belirlenmiş kanun tasarılarını onaylamaktan ibarettir (Bayramoğlu, 2006: 102). Böyle bir sürecin sonunda, politika belirleme ve düzenleme yapma süreçlerindeki demokratik açığın artması, yasama faaliyetlerinin büyük ölçüde piyasa verileri ile hareket eden teknik bir takım uzmanların eline bırakılması sonucunu doğuracaktır. Bayramoğlu'na (2006: 100-101) göre DEA, siyasal karar alma süreçlerini küresel ticaret kurallarına uygun olarak inşa etmek için geliştirilmiştir ve hükümetler karar alırken bu kararların uluslar arası ticaret açısından etkilerini ve sonuçlarını DEA analiziyle hesaplatılmak ve buna uygun karar almak durumunda kalmaktadır. Ancak, uluslar arası ticaret unsurlarını dikkate alma ve maliyet değerlendirmesi DEA teknik değerlendirmesinde sadece bir değişkendir ve tek bir değişken üzerinden DEA'nın sadece uluslar arası ticarete hizmet edeceği varsayımı indirgemeci ve aşırı bir iddia görünümü vermektedir. Düzenleme süreçlerinde firma ve piyasa faydası yaklaşımının öncelik kazanması kamu yararı ve toplumsal faydanın arka planda kalmasına sebep olacağı iddiası da aynı bağlamda sadece parasal maliyetler ile karar verileceği varsayımından kaynaklanmaktadır. DEA parasal olmayan, sosyal ve siyasal etkileri de değerlendirmeye tabi tutar. Her ne kadar DEA'nın kar odaklı yaklaşımı ve mevzuat yapım sürecini yavaşlattığı eleştirilerinin haklı saptamaları olsa da, DEA'nın sunacağı kaliteli bilgi ve raporlar aslında kanun tasarı metni yanında ek bir kaynak olarak siyasilerin ve diğer üst düzey yöneticilerin daha doğru karar almasını ve daha iyi mevzuat yapılmasını sağlayacağı için kısa süreli mevzuat yapımını geciktirse de uzun dönemde kamu yararını daha iyi koruması beklenir. Çünkü DEA, düzenleme yapanların harekete geçmeden önce ve karar verme sürecinde kaliteli ve sınıflandırılmış bilgi ile alternatifleri değerlendirmelerine katkı sağlar.

3. ARAŞTIRMA TASARIMI

Bu araştırma, “Türkiye’de düzenleyici etki analizinin uygulamasında başarı faktörleri nelerdir?” sorusunu üç farklı düzeyde veriler derleyerek açıklamaya çalışmaktadır. İlk olarak, DEA mevzuat yapımı öncesi hazırlık çalışmaları verilmiş ve ilgili mevzuatın çerçevesi çizilerek yasal altyapısı açıklanmıştır. İkinci olarak, DEA yasal zemin kazandıktan sonra, 2008 yılından 2016 yılına kadar olan tüm Başbakanlık faaliyet raporları incelenerek DEA yaklaşımı, ele alınışı, performans hedef ve göstergelerine yansımaları araştırılmıştır. Üçüncü olarak ise, DEA uygulama sorunlarını belirlemek, güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koymak ve politika önerilerinde bulunmak amacıyla, TBMM’de ve Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’nde çalışmış olan yönetici ve uzmanlara yüz yüze yarı-yapılandırılmış sorular (Bakınız, Ek-1) sorularak derinlemesine mülakat yöntemi ile nitel veriler toplanmıştır. Cevaplar benzer şekilde gelmeye başlayınca mülakatlar durdurulmuş ve bu bağlamda toplam 10 kişi ile mülakat yapılmıştır. İncelenen mevzuat, faaliyet raporları, literatür ve yapılan mülakatlar neticesinde elde edilen nitel ve nicel verilere dayalı bulgu ve gözlemler değerlendirilmiş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

4. TÜRKİYE’DE DEA: ÇALIŞMALAR, YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMA

2000’li yıllardan önceki dönemde Türkiye’de mevzuat hazırlama ve düzenleme yapmaya ilişkin özel bir kanuni metin bulunmamaktaydı. Başbakanlığa mevzuat hazırlama yetkisi veren 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanun’un 8. Maddesi’ne dayanılarak çıkarılan ve 1991 yılında yayımlanan “Kanun; Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar” kapsamında çok genel bazı hususlar belirtilmiş ancak DEA benzeri ayrıntılı analiz yapılmasına yer verilmemiştir (Bıçkıcı, 2003: 301). Konuya ilişkin yapılan ön hazırlık ve mevzuat çalışmaları şu ana başlıklar altında toplanabilir:

4.1. Hazırlık Çalışmaları

DEA ile ilgili mevzuatın yapılmasından önceki hazırlık çalışmalarında yabancı ülke modellerinin dikkate alındığının bilinmesi ve ayrıca bilfiil proje bazında OECD ve AB desteğinin belirtilmesi yerinde olur.

OECD İncelemesi ve Raporu: AB, Lizbon Stratejisi kapsamında geliştirdiği hedeflere ulaşmak için üye ülkelere daha iyi düzenleme stratejisinin uygulanmasını tavsiye etmesi ve OECD tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” adlı Raporda yer alan öneriler de düzenleme alanında reform çalışmalarına hız kazandırmıştır. Söz konusu Rapor 2001 yılında Türkiye kendi talebi doğrultusunda OECD tarafından yapılan “Düzenleyici Reform Programı” incelemesine dayanılarak hazırlanmıştır. İlgili raporunda OECD; mevzuat hazırlama ve düzenleme yapma konularında Türkiye’nin o dönemdeki durumunu ortaya koymuş, reform yapılması gereken alanları ve öncelikleri belirlemiş, bu alanda yapılan bazı çalışmaları değerlendirmiş ve daha iyi düzenleme ve DEA konularında bir dizi önemli tavsiyelerde bulunmuştur (Bıçkıcı 2003: 300).

Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu: Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan “Daha İyi Düzenleme Çalışmalarına” paralel olarak, ülkemizdeki düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek, 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 16 Şubat 2005 tarihinde Başbakanlıkta “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. 2008 yılı sonunda yapılan değişiklikle, Daha İyi Düzenleme Grubunun adı “Düzenleyici Reform Grubu” olarak değiştirilmiş ve görevleri aşağıda verildiği gibi belirlenmiştir (OECD,2009);

- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesinde yer alan esaslar çerçevesinde düzenleyici etki analizine ilişkin çalışmaları yönlendirmek ve koordine etmek,
- Diğer kurumlar/birimlerle işbirliği yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan düzenleyici etki analizlerinin kalite kontrolünü gerçekleştirmek,
- Avrupa Birliği’nin ve diğer dış kaynaklı fonların desteğiyle sağlanan projelerin koordinasyonunu yürütmek,

2008 ve 2009 yıllarında Düzenleyici Reform Grubunun koordinasyonunda daha iyi düzenleme ve etki analizi konularında birçok farklı kesimden kişi ve kurumların katılımı ile çok sayıda eğitim, konferans, çalıştay ve seminer

düzenlenmiştir. DEA'nın Türk Hukuk Sistemine tanıtılması amacıyla AB'nin desteği ile yürütülen proje de önemli katkı sağlamıştır.

4.2. İlgili Mevzuat

DEA ile ilgili düzenlemede özel bir kanun olmayıp Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuatımızda yerini alır. Ancak, DEA'nın Türk Hukuk Sistemi içinde yer almasında önemli yasal düzenlemeleri ve mevzuat çalışmalarını gözden geçirmek gerekir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu²: Bu Kanunun düzenleyici etki analizi benzeri bazı analiz unsurları içerdiği ve bu Kanunla Maliye Bakanlığı basta olmak üzere, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına, analizlere dayalı düzenlemeler yapma yetki ve görevinin verildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (g) bendi şu şekildedir: *“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet/fayda veya maliyet/etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”* Ayrıca 14'üncü maddede ise, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının *“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”* hükmü yer almaktadır. Her ne kadar sınırlı yapısıyla gerçek ve tam bir DEA'nın bütün felsefesini ve özelliklerini taşımasa da DEA uygulamasının en basit haliyle Türk mevzuatına girişi, DEA'nın alt bileşenleri olan maliyet/fayda ve maliyet/etkinlik analizlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer almasıyla gerçekleşmiştir (Zemheri, 2012). Ancak 5018 Sayılı kanunun yaklaşımında DEA'nın maliyet etkinliği ve kanun tasarılarıyla sınırlandırıldığı görülür.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun³: Resmi olarak yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte ülkemizde

² Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003 Sayısı: 25326

³ TBMM Kabul Tarihi 15/07/2004

daha iyi düzenleme çalışmaları açısından Meclis tarafından kabul edilmiş en önemli belge olma özelliğindedir. Kanunun 5 inci maddesinde hem daha iyi düzenleme ilkelerinin genel olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacağı hem de yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiş ve bu doğrultuda daha iyi düzenleme çalışmalarına ilişkin hükümler de uygulanma kabiliyetini yitirmiştir (Zemheri, 2012). Söz konusu Kanun, halen bir kez daha görüşülmek üzere TBMM Anayasa Komisyonunda beklemektedir. 5227 sayılı Kanun, TBMM'de tekrar daha görüşülüp kabul edilerek yürürlüğe girmesi halinde, münhasır bir yasa olarak DEA'nın temel dayanağını oluşturup uygulamasını güçlendirecektir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik: Bu yönetmeliğin⁴ 24. maddesi uyarınca Türkiye'de düzenlemeler hazırlanırken DEA yapılması öngörülmüştür. İlgili madde aşağıdaki gibidir;

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24 - (1) Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi⁵ geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

(2) Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(3) Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

(4) Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Düzenleyici etki analizinde ek-1'de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistikî verilerden de yararlanır.”

⁴ 17.2.2006 tarihli Yönetmelik. <http://www.mevzuat.gov.tr/MUHesaslan.aspx> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060217.htm>

⁵ 19.03.2016 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile, Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname tasarıları için “düzenleyici etki analizi” yapılırken, öngörülen toplam etki tutarı 30 milyon TL üzerinde olan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname tasarıları için “tam düzenleyici etki analizi”, 30 milyon TL altında kalanlar için ise “kısmi düzenleyici etki analizi” uygulaması getirilmiştir.

Yönetmelik'te, DEA'nın yapılmasında istatistikî verilerden yararlanılacağı belirtilirken uyulacak prensipler konusunda bir de EK yayımlanmıştır. Bu ekte ise (Güngör ve Evren, 2009: 38);

- “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”
- hususlarına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi: 2007 Nisan'da Başbakanlık Genelgesi ile resmi DEA ilkeleri yayımlanmıştır. Söz konusu genelge ile 17.2.2006 tarihli Yönetmeliğin açıklaması yapılmış, Genelge'nin ekinde yer alan DEA Rehberinde düzenleme yapanlar için uyulacak prensiplere yer verilmiştir. Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarına, kendi bünyelerinde yapılacak düzenleyici etki analizleri ile ilgili idari kapasite oluşturmak ve Başbakanlık bünyesinde oluşturulan “Daha İyi Düzenleme Grubu” ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit etmeleri ve görevlerini yaparken Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket etmeleri sorumlulukları getirilmiştir.

4.3. DEA ile Hazırlanan Mevzuat

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerek AB katılım ve müzakere

sürecinin, gerekse de OECD yardımıyla kamu yönetiminde daha iyi düzenleme çalışmalarına hız verilmiş bazı kanunlarda bu konu doğrudan veya dolaylı olarak yer bulmuştur. 2006 yılında ise DEA ile ilgili olarak bir yönetmelik yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak yeterli sayıda ve kaliteli DEA'ların yapıldığı söylenemez. Her ne kadar mevzuat yapılsa da, ülkede yönetsel ve siyasal kültürün değişmesi zaman almakta ve uygulamayı yavaşlatmaktadır. Bilgi paylaşımında kamu kurumları cömert davranmadığı için şimdiye kadar kaç adet DEA yapıldığı konusunda kesin bir bilgiye ulaşılamamıştır. Başbakanlık faaliyet raporlarında da DEA sayısının verilmediği görülür.

Tablo 1: Yıllara Göre DEA ile Hazırlanan Taslakların Performans Durumları

Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	Hedef	Gerçekleşme	Faaliyet Rapor Yılı
X	X	X	X	X	2016
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	100,00%	100,00%	2015
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	40,00%	0,00%	2014
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	25,00%	100,00%	2013
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	25,00%	50,00%	2012
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	18,00%	0,00%	2011
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	8,00%	8,00%	2010
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	8,00%	5,00%	2009

Kaynak: Başbakanlık, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılları Faaliyet Raporları.

DEA uygulaması yasal zemin kazandıktan sonra uygulamaya ne düzeyde yansıdığını belirlemek amacıyla 2008 yılından 2016 yılına kadar olan tüm Başbakanlık faaliyet raporları ve performans programları incelenmiş ve faaliyet raporlarında, mevzuat hazırlamada ve hazırlandıktan sonra (ex-post) DEA'nın önemi ve yapılması gereği belirtilerek uygulama çalışmalarından bahsedilmiştir. Ancak 2009 yılından itibaren DEA hazırlanarak mevzuat yapılması performans hedefleri arasına alınmıştır. Faaliyet ve performans göstergelerinden ise Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur.

Stratejik Plan ve Yıllık Bütçe arasında bağlantı kuran ve idarenin performans hedef ve göstergelerini içeren Başbakanlık 2009 ile 2016 yılları Performans Programlarında Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranları ile ilgili performans verilerine bakıldığında, 8 yıllık gerçekleşme verileri arasında tutarsızlık ve belirsizlik görülmektedir. Bazı yıllarda (2011 ve 2014) hiç DEA yapılmamış, 2015'te ise % 100 hedef ile % 100 gerçekleştirme ile DEA yapıldığı izlenimi verilmektedir. Bir yıl % 100 hedef ve gerçekleştirme gözlenirken ertesi yıl hiç anılmaması, bazı yıllar da % 0 gerçekleştirme gibi birbirleriyle çelişen rakamların aslında DEA ile mevzuat hazırlanmasına yeterince önemin verilmediğini gösterir. Performans ölçütü olarak oranlar verildiği için DEA sayısı konusunda net bir şey söylemek mümkün değildir. 2015 yılında TBMM'de kabul edilen 40⁶ kanun sayısına bakılırsa, % 100 hedef ile 40 kanunun tamamının DEA ile yapıldığı söylenebilir. Ancak yapılan araştırma ve mülakatlarda TBMM'ye çok az sayıda ve yetersiz düzeyde DEA geldiği belirtilmiştir. Diğer yandan bir yıl sonra, 2016 yılında ise DEA ile tasarı hazırlama performans hedefi olmaktan çıkarılmıştır.

Önceki araştırmalar ve görüşülen uzmanlar az sayıda ve düşük kaliteli DEA'ların varlığından bahsetmektedir. İyi örnekler olarak ise, Hal Kanunu ve Rekabet Kurumu kanunu için hazırlanan DEA raporlarından bahsedilse de raporlara ulaşılamamıştır.

Rekabet Kurumu Örneği: Hâlihazırda TBMM'nin ilgili komisyonunda bulunan ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da değişiklik öngören Kanun Tasarısı için Rekabet Kurumu tarafından DEA yapılmıştır. Bununla birlikte

⁶ TBMM, Aylara Göre Kabul Edilen Kanunlar, (Erişim Tarih:22.8.2017), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic

sosyal ve çevresel etkilerle birlikte DEA'nın en önemli araçları arasında yer alan ve yapılması planlanan düzenlemenin piyasalardaki rekabete etkisini inceleyen "rekabet değerlendirmesi" konusunda da Rekabet Kurumu'nun Türkiye'deki DEA uygulamalarına önemli katkıları bulunmaktadır.

Mevzuat değişikliği yapmak isteyen kurum ve kuruluşlarca rekabet değerlendirmesi yapılması aşamasında yardımcı bir kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Başbakanlık Genelgesi'nde de belirtildiği üzere rekabet değerlendirmesinde rekabet otoritesinden yardım alınacaktır. Yardımın genel bir çerçeveye oturabilmesi amacıyla Rekabet Kurulu tarafından 20.08.2014 tarihinde "Rekabet Değerlendirmesi Rehberi" yayımlanmış ve kamuoyuna duyurulmuştur. Ayrıca, OECD tarafından hazırlanan "Rekabeti Değerlendirme Araç Kiti" Türkçe'ye çevrilerek ilgililerin yardımına sunulmuştur. Rekabet Kurumu DEA'nın önemli bir parçası olan rekabet değerlendirmesi kavramı kapsamında en önemli çalışmasını ise 2015 yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda "Rekabet Politikası Perspektifinden Ülkemiz Mevzuatının Taranması" başlıklı 2015 Rekabet Raporu 18.3.2015 tarihinde yayımlanmış bulunmaktadır.

5. DEA UYGULAMA SORUNLARI

DEA'nın genel olarak ve ülkemizde uygulanması sırasında bir takım sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Diğer araştırmacıların çalışmalarında, bu araştırma kapsamında yapılan doküman incelemelerinde ve mülakatlarda öne çıkan teknik, kurumsal, mali, yasal, yönetsel ve siyasal sorunlar aşağıdaki ana başlıklar halinde değerlendirilmiştir.

5.1. Siyasal Kültür: Geleneksel politika yapma ve karar alma süreçlerinde gücü elinde bulunduran siyasi gruplar DEA sürecine karşı bir direnç gösterebilir. Bu direncin arkasında yatan neden ise bir takım çıkar gruplarının isteği doğrultusunda ya da politik kaygılarla yapılmak istenen düzenlemelerin, düzenleyici etki analizi ile yapılmasının tercih edilmemesi ihtimalidir. Yani siyasiler, düzenleyici etki analizi aracına geleneksel anlayışlarına ve yerleşik çıkarlarına zarar verebileceği için direnç gösterebilmektedir (Kaymak, 2004: 125-126). Özellikle ülkemizdeki yönetsel kültürünün, siyasilerin profesyonellik ve kurumsallaşmadan ziyade kişisel inisiyatifi ve kayırmacı ilişki ve politikaları önlemesi (Önder, 2011a) DEA gibi nesnel raporların ortaya çıkmasına, yaygınlaşmasına engel olabilmektedir.

Uygulamada, TBMM'ye sunulan kanun tasarılarında ayrıntılı DEA raporları bulunmamaktadır. Kanun tasarılarının Komisyon aşamalarında Hükümet tarafından Komisyon üyelerine DEA çerçevesinde çeşitli bilgi ve dokümanlar sunulsa da genel olarak bu bilgi ve dokümanların DEA kapsamı ve derinliğinde olmadığı ifade edilebilir. Zira DEA eksikliğine ilişkin hususlar TBMM ihtisas komisyonlarının muhalefet şerhlerinde de sıklıkla gündeme gelmektedir. Bir diğer husus ise, yasal düzenlemeler yapılırken TBMM'ye sunulan bilgi ve dokümanın detayı ve çalışmaların artı ve eksilerinin kapsamlı olarak bir arada sunulmasının kimi zaman siyasi partiler tarafından kamuoyu nezdinde çarpıtma ve istismara açık olmasıdır. Bu bağlamda yerleşik olumsuzlayıcı siyasi kültür hükümeti ve üst düzey yöneticileri DEA hazırlanması yönünde teşvik etmemektedir.

5.2. Maliyet ve Zaman Sorunu: DEA'da analizlerin önemli bir yeri bulunmasına rağmen, analizi yapmanın maliyetinin yüksekliği, zaman ve nitelikli personele ihtiyaç duyulması gibi nedenlerle kalitesi düşük olabilmektedir (Karaosmanoğlu, 2006: 66). Kaliteli bir DEA süreci mali olarak çok büyük külfetleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle, görece az veri bulunan durumlarda sağlıklı veri üretme/toplama süreçleri maliyetleri daha da artırmaktadır. Buna ek olarak DEA iş yükünde bir artışa neden olmaktadır. Yapılan analizler zaman almakta, bu konularda çalışacak kişilerin eğitim ihtiyacı ortaya çıkmakta ve bunlar idareye ek bir takım maliyetler getirmektedir (Güngör ve Evren 2009: 12). TBMM'de kabul edilen yasal düzenleme sayısının çokluğu göz önünde bulundurulduğunda kısa sürede çok sayıda düzenleme taslaklarına ilişkin DEA çalışmalarının yapılması oldukça zor görünmektedir.

5.3. Doğru/Yeterli Veri Temini ve Analizi: DEA'da karşılaşılan bir diğer önemli sorun analiz yapmak için gerekli verilerin elde edilmesinde yaşanan sıkıntılardır. Ülkemizde veri oluşturma, saklama ve kullanma kültürü tam olarak yerleşmiş değildir. Verilerin bulunmaması veya bulunsu dâhil güncel olmaması analiz sürecini sekteye uğratmaktadır. Ayrıca veri analizinde kullanılan yöntemlerin tam olarak geliştirilememiş olması da bir başka önemli sorundur. Örneğin; fayda-maliyet analizinde sosyal indirim oranının ne kadar olması gerektiği konusu hala açıklığa kavuşturulamamıştır. Fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi vb. tekniklerin birçok yönden eksik olması ve kısmi sonuçlar vermesi düzenleyici etki analizinin başarısını sekteye uğratmaktadır (Bıçkıcı, 2003: 295).

5.4. İnsan kaynağı ve Kurumsal Kapasite Sorunları: DEA'da kullanılan analiz yöntemleri karmaşık ve teknik olduğundan uzmanlık gerektirmektedir. Analizi yapacak kurumların ve/veya kişilerin kapasitesi ve seviyesi bu konuda yetersiz kalabilmekte, bu da analizin kalitesinin ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Stratejik planların hazırlanmasında danışmanlık hizmetlerinden kurumlar faydalanabiliyorken DEA yapılmasında ise buna imkân tanınmamıştır (Önder ve Aydın, 2016). Bununla birlikte geleneksel bürokratik kurumların bu yeni politika aracına gösterebileceği kişisel ve/veya kurumsal tepkiler ve muhtemel etkisizleştirme çabaları bunun sonucu olarak ortaya çıkabilecek yavaşlama ve kaynak israfı da bir başka sorun olarak ortaya çıkmaktadır (OECD, 2011). Bürokrasi tarafından bir kanun taslağına ilişkin DEA çalışmasının nasıl yapılacağına ilişkin yeterli birikim ve tecrübenin olmaması, ek iş yükü getireceğinden direnç göstermeleri, birden fazla kamu kurumunu ilgilendiren düzenlemelerde yaşanılması muhtemel koordinasyon sorunu kamu kurumlarını DEA hazırlanması konusunda isteksiz hale getirmektedir.

5.5. Yaptırım ve Kontrol Sorunu: Birçok ülkede DEA'nın gereklerine uyulmadığı takdirde bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi yaptırımların uygulanacağı hususunda açıklık bulunmamaktadır. Ülkemizde DEA çalışmaları bir anlam gönüllülük ile devam etmektedir. Bu durum DEA'nın bağlayıcılığını belir siz hale getirmekte, analizin baştan savma, yanlış veya yetersiz olmasına yol açabilmekte ve sonuç olarak analizden beklenen faydaların gerçekleşmemesine sebep olabilmektedir (Karaosmanoğlu, 2006: 20). Sürece ilişkin bir kalite kontrol mekanizmasının bulunmayışı diğer bir sorun olarak karsımıza çıkmaktadır. Düzenleyici etki analizinin uygulanmakta olduğu bazı ülkeler, bu sorunu bağımsız denetleyici kurumlar oluşturmak suretiyle çözmüştür. Böyle bir kontrol mekanizmasının bulunmaması, düzenleyici etki analizlerinin eksik ya da yetersiz olmasına ve dolayısıyla analizden beklenen faydaların gerçekleşmemesine yol açmaktadır.

5.6. Zamanlama Sorunu: 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. Bu nedenle DEA analizinin

mümkün olan en erken zamanda politika oluşturma ve düzenleme yapma süreçlerine dahil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (OECD, 2002). Meclisin çok sayıda yasal düzenleme yapma zorunluluğu ve acil düzenleme yapma kültürü bu tür analizleri göz ardı edebilmesine neden olmaktadır.

5.7. Yapılan Düzenlemenin Uygulama Sorunu: Herhangi bir düzenlemenin esasında en önemli kısmı uygulama aşamasıdır. Zira uygulamada başarısız olan düzenlemeler faydadan çok zarara neden olabilir. Düzenleme sonrası (Ex-post) DEA yapılması da değerlendirilmektedir. Uzun bir hazırlık döneminden sonra çıkarılan düzenlemelerin yürürlüğünde yaşanan aksamalar hem beklenen faydalara ulaşılamamasına hem de harcanan mesai ve kaynağın israfına neden olacaktır.

6. TÜRKİYE'DE DEA UYGULAMASI GZFT ANALİZİ

Araştırma sonuçlarına göre, ülkemizde DEA uygulamasına yönelik öne çıkan güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditler aşağıdaki gibi özetlenmiştir (Tablo 2).

6.1. Güçlü Yönler

DEA, ulusal ve uluslar arası kurumlar ve kamuoyu tarafından yaygın kabul gördüğü gibi OECD ve AB'nin güçlü desteğine de sahiptir. Ülkemizde DEA, Bakanlar Kurulu kararı metni, diğer kanunlara atıflar, yönetmelik ve başbakanlık genelgesi ile mevzuatta yerini almıştır. Mevzuatın hazırlanma ve incelenme sürecine ilişkin adımları belirleyen böyle bir mevzuatın varlığı ve uygulama rehberin yayınlanması ile mevzuat yapımında şeffaflığı sağlama yönünde önemli bir adım olmuştur. Bir mevzuatın içeriği ile ilgili uzman kurumlardan görüş alma zorunluluğu mevzuat yapım kalitesini artıracaktır. Ülkemiz kamu kurumlarındaki genç personel profilinin teknolojiye ve yeniliklere hızlı uyum sağlama potansiyeli ile giderek DEA yapma kapasitenin de geliştiği görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye’de DEA Uygulaması GZFT Analizi

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
<ul style="list-style-type: none"> • DEA’nın mevzuatta yerini alması (Bakanlar Kurulu kararı metni, diğer kanunlara atfı, yönetmelik ve başbakanlık genelgesi ile de desteklenmesi), • Mevzuatın hazırlanma ve incelenme sürecine ilişkin adımları belirleyen mevzuatın varlığı (böylece belirli bir ölçüde şeffaflığın sağlanması), • Uygulama Rehberin yayınlanması, • Ulusal ve uluslar arası kurumlar ve kamuoyu tarafından yaygın kabul görmesi, • OECD ve AB’nin güçlü desteği, • Bir mevzuatın içeriği ile ilgili uzman kurumlardan görüş alma zorunluluğu, • Kamu Personel profiline teknolojiye ve yeniliklere hızlı uyum sağlama potansiyeli DEA yapabilme potansiyeli, • Kurumlarda giderek DEA yapabilecek kapasite oluşması. 	<ul style="list-style-type: none"> • Münhasır bir Kanun ile düzenlenmeyişi, • Siyasi liderliğin yeterince bilgilendirilmemesi, • Siyasilerin ve üst yönetimin yeterince sahiplenmemesi, • Siyasilerin ve bürokrasinin benimsememesi, • Zaman zaman yaşanan siyasi baskı (taslağın hazırlanma ve incelenme süreçleri tamamlanmadan, henüz olgunlaşmadan sonlandırılması), • Yaptırımın olmayışı ve isteğe bağlı yürümesi, • Bürokratların böyle bir analizi yapacak yeterli bilgi ve beceriye sahip olmaması, • Danışmanlık hizmeti alınamaması, kendi insan kaynakları ile yapma zorunluluğu, • Uluslar arası standart ve kalitede olmaması, • Yapım süreleri konusunda belirsizlik, • Kurumlarda uygulama yönünde irade zayıflığı, • Meclise DEA’ların hiç sunulmayışı veya bilgi notu şeklinde sunulması, • Verilerin paydaşlar ile paylaşılmaması, • Mevzuatın hazırlanma aşamasında kamuoyuna ilan edilmemesi (vatandaş görüşüne arz edilmemesi), • Yılların verdiği uygulama zafiyetinin verdiği yılgınlık.

Fırsatlar	Tehditler
<ul style="list-style-type: none">• Küreselleşmenin getirmiş olduğu imkânların daha iyi analiz edilebilmesi,• AB'ye uyum sürecine katkı sağlaması,• Başkanlık sistemine geçiş,• Kaynakların daha etkin kullanılması için kaliteli analizlere olan ihtiyaç,• Hızlı değişime çevreyi daha iyi anlayarak ve aktif rol alarak ayak uydurabilmeye katkı sağlaması,• Vatandaş bilincinin gelişiyor olması,• Kamuoyu ve siyasal kontrol ile yaptırım,• STK'ların öneminin artması,• İşbirlikçi Yönetişim yaklaşımının kamu yönetiminde giderek etkisini artırması• Çalışanlara yönelik eğitimler verilmesi ile DEA yapmaya yönelik insan kaynakları kapasitesinin artırılması.	<ul style="list-style-type: none">• Dünyada yaşanan hızlı değişime hızlı ayak uydurma gerekliliği,• Bölgesel dinamik ve istikrarsızlıkların ilişkileri olumsuz etkilemesi ve hızlı karar almanın gerekliliği,• Mevzuat yapımında teknokrat ve bürokratin etkisinin artması,• Meclisin çok sayıda yasal düzleme yapma zorunluluğundan bu tür analizleri göz ardı edebilmesi,• Muhalefetin olumlu katkıdan ziyade açık arama çabaları, yapıcı muhalefet kültürünün eksikliği,• Acil düzenleme yapma kültürü ve bu ihtiyaçlara binaen torba kanun düzenlemelerin çokluğu,• Tepedenci siyasal ve yönetsel kültür,• Kurumlar ve birimler arası koordinasyon zafiyeti,• Veri üretmeye ve veriye dayalı iş yapma kültürünün zayıf olması.

6.2. Zayıf Yönler

DEA uygulamasının zayıf veya geliştirilmesi gereken yönleri şunlardır: Münhasır bir Kanun ile düzenlenmeyip yönetmelik ile düzenlenmesi, Başbakanlık genelgesi ile desteklenmesi ve DEA yapılmayınca da yaptırımın olmayışı uygulamayı zafiyete uğratmaktadır. Siyasi liderliğin yeterince bilgilendirilmemesi, siyasilere ve üst yönetimin yeterince sahiplenmemesi ve bürokrasinin de DEA yapılmasını yeterince benimsememesi uygulamayı zayıflatmaktadır. Yaşanan siyasal baskı ile taslağın hazırlanma ve incelenme süreçleri tamamlanmadan, henüz olgunlaşmadan sonlanması, yapım süreleri konusunda belirsizlik, bürokratların böyle bir analizi yapacak yeterli bilgi ve beceriye sahip olmaması,

DEA'ların uluslararası standart ve kalitede olmaması ile sonuçlanmasına neden olmaktadır. Mevzuatın hazırlanma aşamasında kamuoyuna ilan edilmemesi, vatandaş görüşüne arz edilmemesi ve DEA sonuçlandığında verilerin paydaşlar ile paylaşılmaması DEA'ların önemini azaltmaktadır. Ayrıca, danışmanlık hizmeti alınamaması nedeniyle kurumların kendi insan kaynakları ile yapma zorunluluğu ve kurumların da uygulama yönünde istekli davranmaması ile yılların verdiği uygulama zafiyetinin verdiği yılgınlık DEA uygulamalarını olumsuz olarak etkilemektedir.

6.3. Fırsatlar

DEA'nın mevzuat yapımında amaç ve faydalarında belirtilen birçok fırsatlara kapı aralayacağı söylenebilir. DEA yapılması ile küreselleşmenin getirmiş olduğu imkânların daha iyi analiz edilebilmesi, AB'ye uyum sürecine katkı sağlaması, başkanlık sistemine geçiş aşamasında yapılacak birçok mevzuatın sağlıklı analizler ile yapılması ve kaynakların daha etkin kullanılması için kaliteli analizlere olan ihtiyaçlara cevap vermesi gibi birçok fırsatları yakalamak mümkün olabilecektir. Küreselleşmenin getirdiği hızlı değişime çevreyi daha iyi anlayarak ve aktif rol alarak uyum sağlamaya mevzuat yapım ve uygulama aşamasında katkı sağlayacaktır. DEA uygulamasında yaptırımın zayıf olması, kamuoyu ve siyasal kontrol ile yaptırım olanaklarının araştırılması DEA'nın meşrulaşması ve yaygın olarak kullanılması fırsatlarını getirebilir. İşbirlikçi yönetim yaklaşımının kamu yönetiminde giderek etkisini artırması ve STK'ların katkısı da uygulamayı güçlendirecektir.

6.4. Tehditler

DEA'nın teknik olarak ortaya çıkaracağı veya mevcut bazı faktör ve aktörler uygulamada tehdit oluşturabilir. Dünyada yaşanan hızlı değişime hızlı ayak uydurma gerekliliği, bölgesel dinamik ve istikrarsızlıkların ilişkileri olumsuz etkilemesi ve hızlı karar almanın gerekliliği ve ülkemizdeki acil düzenleme yapma kültürü ve bu ihtiyaçlara binaen torba kanun düzenlemelerin çokluğu gibi faktörler DEA ile mevzuat yapımının bu süreci yavaşlatacağı gerekçesi uygulama önünde önemli tehdittir. Meclisin çok sayıda yasal düzenleme yapma zorunluluğundan bu tür analizleri göz ardı edebilmesi olasıdır. Mevzuat yapımında teknokrat ve bürokratin etkisinin artması ile demokratik açığın ortaya çıkacağı ve seçilmişlerin

elini zayıflatacağı iddiaları da bir tehdit olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizdeki, tepedenci siyasal ve yönetsel kültür, yapıcı muhalefet kültürünün eksikliği, veri üretmeye ve veriye dayalı iş yapma kültürünün zayıf olması ile kurumlar/birimler arası koordinasyon zafiyeti de uygulamayı zayıflatacak önemli tehditler olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

DEA kavramları ve uygulamaları ülkelerin kendine has siyasal ve yönetim kültürlerine göre farklı sorunlar ortaya çıkarmıştır. Söz konusu bu sorunların aşılabilmesi ve en aza indirilebilmesi amacıyla OECD ve Avrupa Birliği en iyi ülke uygulamalarını düzenli olarak ilgili ülkelerle paylaşmaktadır.

Ülkemizde yapılan düzenlemelerin kalitesizliği ve çok sayıda, karmaşık ve birbirleriyle çelişen mevzuatın varlığı DEA'nın etkin bir şekilde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, ülkemizde 17 Şubat 2007 tarihinde yürürlüğe giren DEA'nın, aradan geçen 10 yıllık dönemdeki uygulamasına bakıldığında ortaya çıkan sonucun başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Mevzuatı hazırlayan Bakanlık veya diğer kurumların yönetmelik hükümleri gereğince talep edilen etki analizlerini hazırlayamadıkları ya da hazırlanan analizlerin yeterli nitelikte olmadığı kanaati vardır. Daha iyi düzenleme kapsamında 2001 yılında başlayan ve artarak devam eden çalışmalar neticesinde 2007 yılında yürürlüğe giren yönetmelikle DEA uygulaması resmîyet kazanmış, sonrasında 2010 yılına kadar olan dönemde ise Düzenleyici Reform Grubu ile koordinasyonun sağlanması amacıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarında DEA birimleri oluşturulmuş ve bu konuya ilişkin yoğun bir eğitim ve bilgilendirme süreci yaşanmıştır.

2010 yılından sonra bu tür çalışmaların yavaşladığı görülmektedir. Ancak, 19.03.2016 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile daha önce toplam etkisi 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname Taslakları için "Düzenleyici Etki Analizi" yapılırken, öngörülen toplam etki tutarı 30 milyon TL üzerinde olan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname Taslakları için "tam düzenleyici etki analizi", 30 milyon TL altında kalanlar için ise "Kısmi Düzenleyici Etki Analizi" uygulaması getirilmiştir. Diğer yandan, geliştirmeleri hayata geçirmek amacıyla mevzuat eğitim çalışmaları yapılmaktadır ve düzenli bir takip sistemi oluşturulmaktadır.

Düzenleyici etki analizinin hazırlanmayacağı durumlara, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarıları eklenmiştir.

Ülkemizdeki uygulamada birçok ülke örneğinin tersine milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri için DEA hazırlanması gerekmemektedir. Bazı ikincil düzenlemelerin en az Kanunlar kadar etki doğurabilecek nitelikte olduğu düşünüldüğünde Kanun teklifleriyle birlikte belirlenen eşikleri aşan ikincil düzenlemeler için de DEA zorunluluğu getirilmesi faydalı olacaktır.

Hazırlanan etki analizlerinin, kanun tasarıları ile birlikte Parlamento'ya sunulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Kanun tasarıları Başbakanlık tarafından kanunlaştırılması amacıyla TBMM'ye sunulmaktadır. Kanun Tasarılarının kanunlaşma sürecinde son halini aldığı TBMM'nin düzenleyici etki analizi sonucunda elde edilen bilgilerden mahrum bırakılması düzenleyici etki analizlerini kısmen işlevsizleştirir ve daha niteliksiz düzenlemeler yapılması riskini barındırmaktadır. TBMM'nin DEA süreçlerine entegre edilmesi şeffaflığın artması ve parlamento denetiminin sağlanması açısından önemlidir (Zemheri, 2012).

Halen Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını öngören bir kanun yoktur. 5018 Sayılı Kanunda analiz mal hizmet alımı ile adeta sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla ülkemizde DEA düzenlemesi, Kanun yerine yönetmelikle yapılmıştır. Ancak, yönetmeliklerin bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün kanunlara nispeten daha düşük olması, DEA'nın uygulamasında hayati öneme sahip zorunluluk ve yaptırım unsurlarını zayıflatmakta bu durum DEA düzenlemesinden beklenen faydanın sağlanmasını engellemektedir. Bu çerçevede 2004 yılında kabul edilen ancak Meclise iade edilen 5227 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin yeniden ele alınması ve bu şekilde DEA'nın yönetmelik yerine Kanun ile yapılması uygulamadaki zafiyeti giderecektir.

Şu anda başbakanlıkta DEA ile ilgili bir kapasite oluşmuş olsa da yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlanacak sorumlu tutulacak bir birim kurularak DEA'ların etkin bir şekilde takibinin, paylaşımının ve koordinasyonunun sağlanması gerekecektir. DEA kapasitesinin oluşturulması için de, insan kaynaklarının ve verileri işlenebilir ve paylaşılabilir hale getirmeye yönelik bilişim teknolojileri altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Her ne kadar daha çok teknik bir araç olsa da uygulanmasına ve başvurulmasına yönelik siyasi liderlik gerektiği için düzenleyici etki analizinin başarılı olabilmesi üst düzeyde bir siyasi desteğe bağlıdır. Bu desteğin sağlanması için öncelikle üst yönetime ve siyasilere bu anlamda farkındalık kazandırılması ve DEA'nın önemini iyice anlatılması gerekir. Özellikle Başkanlık sistemine geçiş sürecinde üst siyasi liderliğin bu tür sistematik, ayrıntılı ve yöneticiler için hazırlanmış genişletilmiş özet raporlara ihtiyacı daha da artacaktır. Söz konusu bu siyasi desteğin sağlanması noktasında; düzenleme önerisinin hazırlandığı bakanlıktan sorumlu bakan tarafından imzalanması aşamasında, düzenleyici etki analizi yapılmasını gerektiren bir düzenleme önerisinin DEA olmadan ya da yetersiz bir DEA ile sunulması durumunda ilgili bakan tarafından imzalanmaması gibi seçenekler değerlendirilebilir. Hükümet her yıl yapılan DEA'lar ile ilgili meclise rapor sunmalıdır. Şu anda sadece Başbakanlık yıllık faaliyet raporlarında ve performans programlarında çok muğlak bir şekilde geçen DEA'lar ayrıntılandırılmalıdır.

Ülke mevzuat yapma ve yönetim kültürlerinin DEA'nın kurumsallaşmasını ve kullanılmasını farklı etkileyebilmektedir. Mevzuatımızda kazuistik bir yöntem yerine daha genel hükümler içerip detayı alt hukuk normlarına bırakan bir yasama kültürünün gelişmesi gerekmektedir. TBMM'den çıkan kanunlara bakıldığında çoğu zaman yönetmeliklerle yapılabilecek düzenlemelerin kanun şeklinde yapıldığı görülmektedir. Bu durumda da, TBMM'de yoğun bir yasama faaliyeti ve gündemi oluşmakta, bu da kanunlar yapılırken hızlı davranılması durumunu ortaya çıkarmakta DEA yapılmasına zaman kalmamaktadır. Diğer yandan da, düzenleyici etki analizleri uygulandıkları düzenlemeleri haklı çıkarmak, bu düzenlemelerin gerekliliğini mazur göstermek için başvuru bir yol haline gelmemesi için nesnel ölçütlerle yapılmasının kurgulanması gerekir.

DEA'nın emek, kaynak ve zaman gerektiren bir faaliyet olması ve maliyetinin bazı düzenleme alanlarında düzenlemenin getireceği maliyetten fazla olması ihtimali bulunması nedeniyle iki aşamalı bir DEA süreci benimsenmesi daha uygun olacaktır. Bu durumda DEA süreci, "ön analiz" ve "kapsamlı analiz" olmak üzere birbirini tamamlayan iki aşamaya bölünmeli ve sadece toplum üzerinde önemli etkileri olacağı düşünülen ekonomik ve sosyal düzenlemeler kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Bu yöntem sayesinde DEA'ların daha etkili kullanılması mümkün olacaktır. Düzenleyici etki analizleri, Hollanda ve İngiltere

basta olmak üzere diğer birçok ülkede de bu şekilde uygulanmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılması veri toplamadan toplanan verilerin değerlendirilmesine, danışma faaliyetinin gerçekleştirilmesinden bunların sonuçlarının analiz edilmesine ve karar vericilere iletilmesine kadar çok geniş bir alanda uzmanlık gerektiren bir iştir. Bundan dolayı, DEA'nın ülkemizde uygulanmaya başlanmasıyla bu işle görevlendirilecek olan personelin ve üst yöneticilerin eğitilmesi, teknik kapasitelerinin artırılması ve zihniyet dönüşümlerinin sağlanması önemli bir konudur. Ancak sadece kamu kurumlarında çalışanlardan DEA raporları bekleyen mevcut mevzuat, araştırma ve raporlama ile ek iş getiren, tecrübe ve zaman gerektiren bu işi sadece bürokratlara bırakmak, stratejik planlama yaparken alınabilen danışmanlık hizmetini DEA uygulamasında müsaade etmemek de uygulamayı zaafa uğratan diğer bir husustur.

DEA, daha iyi düzenleme için gerekli ve faydası tecrübe edilmiş ve yaygın kabul görmüş bir analiz aracıdır. Maliyeti faydasından daha çok olan düzenlemelerin yapılmaması veya geliştirilmesi için DEA, nicel ve nitel verilerle önemli katkıda bulunmaktadır. Her düzenlemenin kendi ilgili alanının dışında toplumun diğer kesimlerine olan fayda ve maliyetlerini de değerlendirilebilmesine imkân sağlayan DEA, daha geniş kapsamlı, çok yönlü ve uzun vadeli kamu yararı için, bir an önce yasal altyapısı ve uygulaması güçlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Aktan, Can (2003). Kamusal Regülasyon Kavramları ve Türleri. (Erişim tarihi: 4.3 2017) <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>

Aygün, Erdem (2013). DEA ve Rekabet Değerlendirmesi, Rekabet Kurumu, (Erişim tarihi: 15 Şubat 2017) <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/DEA-ve-Rekabet-Degerlendirmesi>.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, C:3, S:2, (19-48).

Baskıcı, G.F. (2007). Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı.

Başbakanlık, (2008-2016). 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılları Faaliyet Raporları. (Erişim tarihi 22.8.2017). https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_ArticleTitles.aspx?CategoryId=71CF64F5-A24D-4C8F-96B4-8D04BF2C68B5

Başbakanlık, (2011-2015). 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Yılları Performans Programları. (Erişim tarihi 22.8.2017). https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_ArticleTitles.aspx?CategoryId=71CF64F5-A24D-4C8F-96B4-8D04BF2C68B5

Bayramoğlu, S. (2006). “Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı. Memleket”, Siyaset ve Yönetim, Sayı:2

Bıçkıcı, M. (2003). “Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”. Türk İdare Dergisi, Sayı: 441.

Çağlayan, A. İ. (2003). Rekabet Hukukunda Pazar Gücünün Önemi ve Ölçülmesi, Rekabet Kurumu, Ankara

Ekici, Birol (2006). Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, TEPAV Yayınları.

[Ekici, B. ve Çelik, M. \(2007\). “Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama”, Amme İdaresi Dergisi, C:40, S:1](#)

- Gözler, K. ve Kaplan G. (2011). İdare Hukuku Dersleri. Ekin Yayınları: Bursa.
- Güngör, M. ve Evren G. (2009). Kapsam, Uygulama, Deneyimler ve Öneriler: Mobil Ara Bağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesine İlişkin Ardıl DEA Çalışması, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Heywood, A. (2014). Siyasi İdeolojiler, Adres Yayınları: Ankara.
- Heywood, A. (2015). Siyaset, Adres Yayınları: Ankara.
- Jacobs, S. (2006). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making, Jacobs & Associates.
- Karaosmanoğlu, H. S. (2006). Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayınları.
- Kaymak, H. (2004). “Düzenleyici Etki Analizi”, Maliye Dergisi, Sayı: 146 / Mayıs-Ağustos.
- Kirkpatrick, C., Parker, D. ve Zhang, Y. F. (2003). “Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations for Further Development”, Regulatory Impact Assessment Conference, CRC, University of Manchester, 26-27 November 2003.
- Ladegaard, P. (2005). “Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis- Opportunities and challenges for developing countries”, Paper Prepared for The international Conference on Reforming Business Environment, Cairo, December 1st, 2005.
- Leblebici, D. N., A. Kurban ve U. Sadioğlu, (2012). “Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 2, Sayfa: 81-109, [ULAKBİM].
- Mehter, Aykın S. (2010). “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Sürdürülebilir Katılımı İçin Düzenleyici Etki Analizinin Gerekliliği”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi Cilt: 17 Sayı:2.
- OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris.

OECD (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris.

OECD (2007). Competition Assessment Toolkit, OECD Publications.

OECD (2011). Düzenleme Reformu İncelemeleri, Düzenleyici Etki Analizi: Politika Bütünlüğü İçin Bir Araç. ISBN:9789756180402

OECD (2017). The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making. (Erişim tarihi: 20 Şubat 2017) <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>

OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı (2002). Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, (Çev: Vedat Uras ve Ahmet Aslanoğlu), Başbakanlık Basımevi: Ankara.

OFT (2007). “Completing Competition Assessments in Impact Assessments”. (Erişim tarihi: 18 Şubat 2017), <http://www.oft.gov.uk/shared/oft/reports/compolicv/oft876.pdf>

Önder, M. ve Aydın, G. (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler”, The Journal of International Management Research/Uluslararası Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2:3.

Önder, Murat (2012). “Reinventing Government: Historical Foundations, Philosophy, Critique, and Future Implications”, Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı:28, Sayfa:1-20.

Önder, Murat (2011a). “Prime Minister Turnover and Distributive Politics: An Interrupted Time Series Analysis.” Journal of US-China Public Administration, 8:3, (298-306).

Önder, Murat (2011b). “What Accounts for Changing Public Trust in Government? A Causal Analysis with Structural Equation Model” Journal of US-China Public Administration, 8:2, (154-165).

Önder, M. (2006). How Local Conditions Affect the Existence and Capacity of the Nonprofit Sector: A Test of Competing Theories. (Kar Amacı Gütmeyen Sektörün Ortaya Çıkışını ve Kapasitesini Açıklayan Faktörler: Rakip Teorilerin Test Edilmesi, Florida Eyalet Üniversitesi, Doktora tezi).

Shafritz, Jay M, E. W. Russell, Christopher, and P. Borick (2017). *Introducing Public Administration*, 9th Edition, Routledge: New York

Sezer, Ö ve T. Vural (2010). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, Temmuz-Aralık.

Solak, Z. (2006). “Müzakere Sürecinin Olmazsa Olmaz Aracı “Düzenleyici Etki Analizleri” Semineri Toplantı Raporu, İzmir Ticaret Odası, (Erişim tarihi: 11 Şubat 2017). <http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/5C7C3D39-C082-43D4-83DE-DA12B6397D64/6292/DUZENLEYICI.pdf>

Tank, M. (2011). “Meclisin Kanun Yapma Usulü ve Düzenleyici Etki Analizi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Cilt:1,Yıl:2, Sayı:6

TEPAV (2008). “Düzenleyici Etki Analizi Rehberi”, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017), [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Duzenleyici Etki Analizi Rehberi.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Duzenleyici_Etki_Analizi_Rehberi.pdf)

Yüksel, N. (2005). “Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA)”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, (47-71).

Zemheri, C. (2012). *Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Düzenleyici Etki Analizi*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM.

EK-1: Mülakat Soruları

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA) UYGULAMASI VE SORUNLARI

1-DEA yasal durum nedir?

2-Mevzuatın güçlü ve zayıf yönleri?

Güçlü yönleri...

Zayıf Yönleri...

3-Uygulama ne durumdadır?

Uygulamanın güçlü ve zayıf yönleri nelerdir?

4- Aşağıdaki temel konular DEA uygulamasını nasıl etkiler?

-Siyasal direnç? Siyasal kültür?...

-Maliyet...

-Zaman kaybı...

-Veri kültürümüz ve veri eksikliği...

-Kurumsal ve insan kaynakları kapasite sorunu...

-Yaptırım ve kontrol...

-Diğer bürokratik sorunlar...

5-Önerileriniz?

